

Vergaderjaar 2007–2008

31 337

Wijziging van de Wet milieubeheer (enkele wijzigingen betreffende afvalstoffen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juni 2008

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van CDA, PvdA, SP, VVD, ChristenUnie en SGP inbreng hebben geleverd over het wetsvoorstel. Tevens verheugt het mij dat de leden van de CDA-fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel ondersteunen en dat de leden van de VVD-fractie hun tevredenheid over en steun voor (onderdelen van) het wetsvoorstel expliciet hebben uitgesproken.

2. Een verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden voor het gescheiden inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval (gft-afval)

De leden van de CDA-fractie informeren naar de relatie tussen het wetsvoorstel en het verpakkingenconvenant, waarin ook afspraken zijn gemaakt over het gescheiden ophalen van plastic. Zij vragen verder waarom er geen aanpassing van de wet op het terrein van het ophalen van glas, papier en bruin- en witgoed gemaakt wordt. Momenteel verplichten de provinciale milieuverordeningen de gemeenten om de afvalstromen glas, oud papier en karton, textiel en klein chemisch afval (kca) gescheiden in te zamelen. In de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen)¹ is aangegeven dat dit op rijksniveau zal worden gereguleerd. Voor glas, oud papier en karton is dit reeds het geval via het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, dat een producentenverantwoordelijkheid voor deze afvalstromen stelt. Ik ben voornemens om de plicht tot gescheiden inzameling van de afvalstromen textiel en kca op te nemen in het Besluit inzamelen afvalstoffen. Het concept van deze wijziging wordt momenteel afgestemd met het IPO. Na de wijziging is aan het overgangsrecht van de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) voldaan en kunnen de bepalingen uit de provinciale milieuverordeningen worden gehaald. De gemeenten zullen voor de gescheiden inzameling van textiel en kca direct verantwoordelijk zijn.

Voor elektr(on)ische apparatuur bepaalt artikel 3 van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur dat gemeenten zorgdragen voor de gescheiden inzameling.

Wat betreft het gescheiden ophalen van plastic kan het volgende worden

¹ Betreft artikel 10.29 Wet milieubeheer: Kamerstukken:1998–1999, 26 638, nr. 3, p. 49, 50 en 1999–2000, 26 638, nr. 6, p. 22.

opgemerkt. In de Raamovereenkomst is opgenomen dat het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) zodanig zal worden aangepast dat gemeenten er voor zorg dienen te dragen dat kunststof uit huishoudens gescheiden wordt ingezameld. Afgesproken is dat gemeenten op deze wijziging zullen anticiperen. De inspraaknotitie voor deze wijziging is op 14 februari 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden¹ en gedurende de periode 20 februari 2008 tot en met 21 maart 2008 ter inzage gelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen, in hoeverre de VROM-Inspectie, nu de informatieplicht van de gemeenten vervalt, erop kan toezien – en ook zo nodig maatregelen kan treffen – of met de voorgenomen verruiming van de beleidsinvulling geen concessies worden gedaan aan het gewenste niveau van milieubescherming. Ook de leden van de SGP-fractie plaatsen een kanttekening bij het vervallen van de informatieplicht voor de gemeenten. Zij hopen dat de instrumenten van de VROM-inspectie voldoende waarborg bieden om zo nodig bijtijds in te grijpen.

De VROM-inspectie heeft in het kader van het interbestuurlijk toezicht bevoegdheden om gemeenten, waar zorg bestaat of het gewenste niveau van milieubescherming wel gehandhaafd blijft, aan te spreken. De inspecteur kan zo nodig een gemeentelijke verordening, indien daarin een uit een oogpunt van milieubescherming ongewenste wijziging van het gescheiden inzamelen zou worden geregeld, ter vernietiging voorleggen aan de Kroon. Voorts zou de VROM-inspectie de verordening kunnen laten toetsen door de rechter aan het begrip «doelmatig beheer van afvalstoffen» (artikel 10.26 van de Wet milieubeheer).

De leden van de SP-fractie menen dat het verplicht gescheiden inzamelen van gft-afval indertijd voornamelijk is ingezet vanwege het gebrek aan verbrandingscapaciteit en om storten te voorkomen. Nu wordt de verplichte gescheiden inzameling losgelaten, terwijl er nog lang niet voldoende verbrandingscapaciteit is. De leden vragen een prognose van het effect op een groeiend aanbod voor verbranding en voor te storten afval en voorts om informatie over het energetisch rendement bij verbranding van gemengde fracties in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en als gesorteerde bijstook bij energiecentrales. Ook de leden van de SGP-fractie signaleren een mogelijk knelpunt bij verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden voor de capaciteit van de AVI's. Zij vragen zich af hoe groot de verwachte toename is van gft-afval dat niet gescheiden ingezameld wordt, maar via het huishoudelijk afval aan AVI's aangeboden zal worden en of de verbrandingscapaciteit van de AVI's dan toereikend is.

Het verplicht gescheiden inzamelen is destijds voornamelijk ingevoerd om het storten van organisch afval tegen te gaan. Verder wordt de verplichting om gescheiden in te zamelen niet losgelaten, maar worden de vrijstellingsmogelijkheden voor gemeenten verruimd. Bij de discussie over die verruiming is bezien of dat veel invloed zal hebben op het aanbod voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Dit laat zich moeilijk kwantificeren, vooral omdat niet bekend is hoe de gemeenten hierop zullen reageren. Inschatting is dat de gemeenten beperkt van de verruimde mogelijkheden gebruik zullen maken, onder meer vanwege het prijsverschil tussen verbranden en composteren.

Het gemiddelde rendement van een Nederlandse AVI was over 2006 15% elektrisch en 17% warmtelevering. De invloed van de verruiming zal beperkt zijn omdat de AVI's nu ook al gemengde fracties verbranden: circa 35 % van het huishoudelijke restafval bestaat uit gft.

Elektriciteitsproducenten in Nederland gebruiken nauwelijks brandstoffen gemaakt uit huishoudelijk restafval. Overigens is er bij brandstoffen uit afval vrijwel louter sprake van brandstoffen uit grof huishoudelijk rest-

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 30 872, nr. 7.

afval, industrieel afval en bedrijfsafval. De productie van brandstoffen uit huishoudelijk restafval (niet grof) is verwaarloosbaar. Brandstoffen uit afval worden alleen toegepast als deze het rendement van de energiecentrale en het verbrandingsproces niet beïnvloeden. Bij kolencentrales is er sprake van een elektrisch rendement van rond de 40%. Op dit moment wordt de AVI-capaciteit uitgebreid. Naar verwachting ontstaat er binnen enkele jaren een evenwicht tussen het afvalaanbod en de verbrandingscapaciteit.

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorgestelde verruimde vrijstellingsmogelijkheden voor gemeenten de hergebruiksdoelstellingen ten aanzien van gft-afval niet in de weg kunnen staan. Zij vragen daarbij wat wordt verstaan onder een «bepaalde frequentie» en een «substantiële hoeveelheid gft-afval». Ook de leden van de ChristenUnie-fractie informeren naar wat moet worden verstaan onder een «substantiële hoeveelheid».

De hergebruiksdoelstellingen komen met de verruimde gemeentelijke beleidsvrijheid niet in gevaar, omdat:

- de hoofddoelstelling van 60% gescheiden inzameling van huishoudelijk afval blijft bestaan;
- er een financiële prikkel is voor gemeenten om gft-inzameling voort te zetten,
- van de verruimde vrijstellingsmogelijkheid naar verwachting met name gebruik zal worden gemaakt in situaties waarbij de naleving thans slecht is en de huidige kwaliteit van het gft structureel slecht.

Voor de gebruikte terminologie – substantiële hoeveelheid – is bewust gekozen, na een intensieve maatschappelijke consultatie. Een verdere invulling van het begrip «substantieel» zou leiden tot een te vergaande aantasting van de vrijheid van gemeenten en te gedetailleerde regelgeving, terwijl het juist de bedoeling van de wetswijziging is om meer recht te doen aan de verschillen in lokale omstandigheden. Rekening houdend met het LAP zullen gemeenten in voldoende mate in staat zijn hier invulling aan te geven. Onder een «bepaalde frequentie» in combinatie met gft-afval moet in beginsel worden verstaan eenmaal per een of twee weken.

De leden van de VVD-fractie zien in de mogelijkheden om tezamen met gft bijvoorbeeld incontinentiematerialen en verpakkingen van plantaardige oorsprong in te zamelen een mogelijk risico op kwaliteitsverslechtering van het compost. Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op dit risico. Beide fracties vragen in dat verband welke bestanddelen uit het huishoudelijk afval concreet worden ingezameld met het gft-afval, wie dat bepaalt en hoe wordt voorkomen dat de kwaliteit van compost ten gevolge van een andere inzameling wordt beïnvloed met negatieve gevolgen voor de afzetmarkt van dit product en voor de bodemkwaliteit.

De gemeenteraad kan in de afvalstoffenverordening bepalen welke bestanddelen tezamen met het gft-afval worden ingezameld. De aanwijzing vindt plaats in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Welke bestanddelen dit zijn, hangt samen met de vraag hoe het lokale gft-afval wordt behandeld: wordt dit gecomposteerd of vergist? Slechts die bestanddelen kunnen deel uitmaken van de gft-inzameling, die in de bewerking geen problemen opleveren en die de kwaliteit van het gft niet negatief beïnvloeden. Hiervoor zijn in de meststoffenwetgeving gedetailleerde kwaliteitseisen geformuleerd. De gemeenteraad heeft uiteraard zelf alle belang bij een afzetbaar eindproduct. De gemeenteraad zal dan ook de nodige zorgvuldigheid aan de dag leggen. De inspecteur kan hierop toezien in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Voorts zou, zoals eerder is aangegeven, zo nodig de rechter desgevraagd de verordening

kunnen toetsen aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen, zoals genoemd in artikel 10.26 van de Wet milieubeheer.

De leden van de VVD-fractie attenderen op recente metingen, waaruit zou blijken dat de emissies van lachgas en methaan veel lager zijn dan bij de totstandkoming van het huidige LAP werd aangenomen. Zij vragen of de regering voornemens is haar beleid aan te passen op basis van deze informatie.

De resultaten van de bedoelde metingen zijn mij bekend. De gevonden emissie van lachgas ligt in dezelfde orde van grootte als de waarde die in het MER voor het LAP is gehanteerd en de gevonden emissie van methaan is een orde van grootte kleiner. Ook is mij bekend dat dit soort emissies sterk afhankelijk zijn van de wijze van composteren, de gehanteerde bedrijfsvoering, enzovoorts, en dat bij de diverse onderzoeken in binnen- en buitenland de gevonden waarden een grote variatie vertonen. Belangrijk is echter dat de emissie van methaan en lachgas zoals die in het MER voor het LAP is gehanteerd, slechts beperkt van invloed is op het eindresultaat van de LCA. Het effect van een lagere emissie is dan ook zeer klein in vergelijking tot het effect van andere keuzes en aannames en onzekerheden, zoals de bijdrage aan energieproductie bij verbranden, het verspreiden van metalen via compost en de mate van vermijden van kunstmest door compost. De conclusie die op basis van het MER voor het LAP is getrokken wordt door deze nieuwe metingen dan ook niet anders. Wanneer alleen het thema broeikas-effect wordt beschouwd, wordt het verschil tussen verbranden en composteren met de nieuwe emissiedata weliswaar groter dan ten tijde van MER-LAP, maar ook hier is een effect van andere keuzes en aannames groter. Samengevat zijn deze nieuwe metingen voor mij geen reden om mijn voorgenomen beleid aan te passen.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe de VROM-Inspectie zich kan laten informeren over het voornemen van gemeenten om gebruik te maken van bepaalde vrijstellingsmogelijkheden. Zij vragen of de regering voornemens is het effect van de verruiming op de optimalisatie van gemeentelijke afvalinzameling op de daarmee gerealiseerde lokale lastenverlichting te monitoren.

Doordat wordt afgeweken van de vaste inwerkingtredingdata en de minimum invoeringstermijn, anticiperen gemeenten nu al op het wetsvoorstel.

Voorts vragen de leden of er gemeenten zijn die anticiperend op dit wetsvoorstel al gestopt zijn met het gescheiden inzamelen van gft-afval, en zo ja, of de betrokken gemeenten hierop worden aangesproken.

De VROM-inspectie is ingevolge hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer belast met het toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer. Door de VROM-inspectie wordt periodiek het milieubeleid en de feitelijke toepassing van de milieuregelgeving door de gemeenten doorgelicht. Op grond van artikel 18.3b van de Wet milieubeheer wordt regelmatig overleg gevoerd tussen bestuursorganen die belast zijn met handhaving. Burgers kunnen te allen tijde de gemeente verzoeken de regels inzake inzameling na te leven en – indien de gemeente hieraan weigert gehoor te geven – eventueel een beroep doen op de VROM-Inspectie. Niet in alle gevallen waarin burgers zich bij de VROM-Inspectie beklagen, wordt ook daadwerkelijk ingegrepen: het enkele gegeven dat de lasten voor een individuele burger worden verzaamd zal voor de VROM-Inspectie normaal gesproken onvoldoende grond zijn om een gemeente hierop aan te spreken. Wel zal de VROM-Inspectie waar de wet wordt overtreden, hiervoor aandacht vragen bij de gemeente. Een gerichte monitoring van de effectiviteit van de vrijstellingsmogelijkheden ligt niet in het voornemen. Dat leidt tot

onevenredige administratieve en financiële kosten. Wel zijn er periodieke overleggen tussen Rijk en gemeenten op afvalgebied waarin dit soort zaken worden besproken. Gemeenten kunnen anticiperen op de in dit wetsvoorstel neergelegde beleidsvoornemens. Gemeenten geven immers eigenstandig invulling aan hun gft-verplichting. Bij het gebruik maken van de vrijstellingsmogelijkheden, en daarbij anticiperen op een wetsvoorstel, ligt het politieke primaat op lokaal niveau, waar deze ook hoort te liggen. Er zijn bij de VROM-Inspectie slechts enkele gemeenten bekend, waarbij er gereede twijfel bestaat of met de wijze van invulling van de gft-inzameling helemaal wordt voldaan aan de wet. Deze gemeenten zijn daar in het verleden op aangesproken. Ook na deze voorgenomen wetwijziging zullen gemeenten hier vanzelfsprekend op aangesproken blijven worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de flexibiliteit met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval niet leidt tot vrijblijvendheid. Genoemde leden zouden graag meer aandacht zien voor innovatie in het afvalbeheer, zoals cradle-to-cradle en hergebruik en vragen zich af of dit bereikt wordt door nadruk te leggen op het criterium kostenefficiëntie. Deze leden vragen verder of er een landelijke voorlichtingscampagne komt die met betrekking tot het gft-afvalbeheer in beeld brengt op welke wijze gemeenten op verschillende manieren een resultaat proberen te bereiken met zo laag mogelijke milieueffecten.

Door de grotere beleidsvrijheid kan optimalisatie van de gemeentelijke inzameling plaatsvinden. Het wegnemen van het te strakke keurslijf voor gemeenten kan juist leiden tot meer innovatie en tot het zinnvoller inzetten van de financiële middelen. Zo kan het leiden tot het tegen even hoge of zelfs lagere kosten inzamelen van meer gft-afval in een gemeente, wanneer niet meer hoeft te worden vastgehouden aan het tegen hogere kosten inzamelen van weinig of slechte kwaliteit gft-afval in bepaalde delen van de gemeente.

In het Landelijk afvalbeheersplan 2002–2012 (LAP) wordt de nodige aandacht aan hergebruik besteed. Zo zijn er minimumstandaarden gedefinieerd, die voorschrijven met welke hoogwaardigheid afvalstoffen minimaal moeten worden verwerkt. Bij het vaststellen van de minimumstandaard wordt rekening gehouden met diverse factoren, zoals milieudruk, kosten, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, gevolgen voor in- en uitvoer, innovatie, etcetera. De nadruk ligt in het afvalbeleid dus niet louter of primair op kostenefficiëntie. Er vindt een goede afweging plaats tussen onder meer de kosten van een bepaalde verwerkingswijze en het milieurendement ervan. En met het nodige succes, want van de totale Nederlandse afvalproductie per jaar wordt al zo'n 83% nuttig toegepast. Cradle-to-cradle en ketenbeleid zijn factoren die in het Tweede Landelijk afvalbeheersplan (LAP2) verder uitgewerkt gaan worden. Het LAP2 wordt momenteel in overleg met alle betrokkenen opgesteld; beoogd is dat het in maart 2009 in werking treedt.

Uit onderzoek blijkt dat burgers graag actief betrokken worden bij wijzigingen in het gft-afvalbeheer. Dit is een randvoorwaarde voor het behouden of verder vergroten van de noodzakelijke medewerking van de burgers. Het is aan de gemeenten zelf om hier invulling aan te geven en actief te communiceren over het lokale gft-afvalbeleid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er bij de analyse in de verschillen in milieueffecten tussen verbranden en gescheiden inzamelen in combinatie met composteren is gekeken naar de mogelijkheden van tweede generatie biobrandstoffen.

Bij de analyse van gescheiden inzamelen in combinatie met composteren is niet gekeken naar de mogelijkheden van het produceren van tweede generatie biobrandstoffen. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat het grootschalig toepassen van tweede generatie biobrandstoffen, gepro-

duceerd uit niet homogene afvalstromen zoals gft, nog een fors aantal jaren zal vergen. Het heeft derhalve nu nog geen zin daar rekening mee te houden. Zodra er zicht op is dat gft wel kan worden ingezet als biobrandstof, ligt het in de rede om het beleid daarop aan te passen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder welke wijziging van het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat gemeenten de frequentie van het inzamelen van het gft-afval bepalen, zodat in de winter geen inzameling hoeft plaats te vinden. Zij vragen of de conclusie klopt dat het niet ophalen van gft-afval in de winter reeds mogelijk is zonder wijziging van de Wet milieubeheer.

Deze conclusie klopt inderdaad en wel ingevolge artikel 10.26, eerste lid, onder b. Met de passage in de memorie van toelichting waar genoemde leden op doelen is bedoeld dat wanneer alleen bepaalde onderdelen van gft, in het bijzonder tuinafval gescheiden worden ingezameld, het goed denkbaar is dat dit onderdeel van het gft-afval niet wordt ingezameld in de winter, omdat dit in de winter nauwelijks ontstaat.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat de verschillen in milieueffecten tussen enerzijds gescheiden inzameling met compostering en anderzijds integrale inzameling en verbranding minder significant lijken te zijn geworden, of hierbij ook de mogelijkheid van vergisting, als extra stap in het composteringsproces is meegenomen.

Het antwoord is bevestigend: in het MER-LAP is vergisten als alternatief meegenomen. Vergisten wordt in de scenario's altijd gevolgd door een composteringsstap. Ook deze verwerkingsmethode scoorde niet significant beter dan verbranden en composteren.

3. Het schrappen van aan de gemeenten gestelde voorwaarden met betrekking tot de inzameling nabij elk perceel

De leden van de SP-fractie vragen, gelet, enerzijds op het belang van ouderen en mindervaliden, anderzijds op het risico van afvaldumping bij (te) hoge kosten voor de inzameling, de toezegging dat het inzamelen van huishoudelijk afval dichtbij de voordeur plaatsvindt, zonder dat daarvoor extra kosten in rekening gebracht gaan worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of er mogelijkheden zijn om laagdrempelige inzameling van afval te borgen op gemeentelijk niveau, zonder de dwingend voorgeschreven delegatiebevoegdheid.

Hoofddregel is (en blijft) dat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld *bij* elk perceel. Als uitzondering kan worden volstaan met inzameling *nabij* elk perceel. Van nabij kan bezwaarlijk worden gesproken, indien bewoners honderden meters zouden moeten afleggen. Wat dat betreft is laagdrempelige inzameling geborgd. Naar verwachting zal het schrappen van de maximale afstandsgrenzen dan ook weinig gevolgen hebben voor de praktijk en zullen er ook geen extra kosten in rekening worden gebracht. Het is aan het lokale bestuur en de lokale democratie de belangen van de eigen bevolking en het eigen milieu te behartigen. Het schrappen van de maximale afstanden is ingegeven vanuit het VROM-project herijking regelgeving en is niet het gevolg van verzoeken van gemeenten.

4. Het regelen van de afstemming tussen de overlap aan verplichtingen uit hoofde van hoofdstuk 10 Wm en de Kaderwet diervoeders

De leden van de SP-fractie vragen zich af welke effecten de registratieverplichting door de hele keten heeft op de groeiende behoefte aan AGRO-producten voor energieproductie.

Afvalstoffen die worden gebruikt als diervoeder en vallen onder de diervoeder-regelgeving (o.a. Kaderwet diervoeders) hoeven niet langer te voldoen aan de registratiebepalingen uit hoofdstuk 10 Afvalstoffen van de Wm. Indien AGRO-producten worden ingezet voor energieproductie en beschouwd moeten worden als afvalstoffen, vallen deze gewoon onder de registratieverplichting van artikel 10.38 van de Wet milieubeheer. Hierop is de diervoederregelgeving immers niet van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom volgens het Nederlandse standpunt agrarische reststromen, die een bestemming krijgen als diervoeder, eveneens het predikaat afvalstoffen hebben, zodat ze onder de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) vallen en of dit standpunt overeenkomt met dat van andere EU-lidstaten.

De memorie van toelichting heeft naar voren willen brengen dat gezien het feit dat de diervoederregelgeving en de afvalstoffenregelgeving vergelijkbare doelstellingen kennen, de toegevoegde waarde van het onder het afvalstoffenregime van hoofdstuk 10 van de Wm houden van agrarische reststoffen beperkt is. Hieruit mag niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat daarom dergelijke reststoffen geen afvalstoffen zouden zijn. Of iets een afvalstof is of niet, wordt bepaald door de definitie in de Wm. Op grond van deze definitie is een groot aantal agrarische reststoffen afvalstof. Overigens is het denkbaar dat ergens in de keten van de productie van diervoeders het predikaat afvalstoffen kan verdwijnen. Dit is echter casusafhankelijk en kan niet generiek worden bepaald. In het LAP zijn criteria opgenomen op grond waarvan bepaald kan worden of het predikaat afvalstoffen nog van toepassing is. De EVOA werkt rechtstreeks en behoeft geen implementatie in Nederlands recht. Afvalstoffen die worden gebruikt om diervoeders te produceren (uitgezonderd de dierlijke bijproducten) vallen onder de EVOA. In hoofdstuk 10 van de Wm is met name de strafbaarstelling gereguleerd. Overigens zijn de consequenties van de EVOA-verplichtingen voor agrarische reststromen beperkt, omdat het hier gaat om groene lijststoffen. Groene lijststoffen kunnen zonder kennisgeving naar andere landen worden overgebracht.

In andere EU-lidstaten zal de toepassing hetzelfde zijn, aangezien de EVOA geen andere keus laat.

5. Het scheppen van de mogelijkheid dat gemeenten het voorkomen, opruimen, vervoer, alsmede de nuttige toepassing en verwijdering van zwerfafval mogen financieren uit de afvalstoffenheffing

De leden van de CDA-fractie informeren naar de relatie van dit wetsvoorstel, het verpakkingenconvenant en de uitvoering van de motie Vietsch c.s. van 4 oktober 2007.

Op 4 oktober 2007 heb ik tijdens een debat over zwerfafval en verpakkingen¹ reeds aangegeven dat hierover overleg heeft plaatsgevonden met de gemeenten. Gemeenten zullen moeten bekijken wat de gevolgen voor de kosten voor de burger zijn als gevolg van gescheiden inzameling van

¹ Handelingen 2007–2008, nr. 9, Tweede Kamer, pag. 527-536.

kunststof verpakkingsafval. Zoals in genoemd debat aangekondigd, zal er over twee jaar een evaluatie worden uitgevoerd, aangezien het pas dan duidelijk kan zijn of separate inzameling van kunststof verpakkingsafval daadwerkelijk een vermindering van de kosten voor inzameling van het huishoudelijke restafval betekent.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven is het bepalen van de hoogte van de afvalstoffenheffing een autonome gemeentelijke bevoegdheid. Het is derhalve niet mogelijk bij of krachtens de Wet milieubeheer de hoogte van de afvalstoffenheffing aan banden te leggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de kosten die gemoeid zijn met het opruimen van (bedrijfsgerelateerd) zwerfafval niet voor rekening komen van de bedrijven.

Het is onjuist te veronderstellen dat het opruimen van zwerfafval in het geheel niet voor rekening van het bedrijfsleven komt. Door middel van vergunningsvoorschriften en algemene regels worden bedrijven maatregelen opgelegd om afval te voorkomen dan wel op te ruimen. Zo bepaalt artikel 2.13 van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer dat degene die de inrichting drijft, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd, binnen een straal van 25 meter van de inrichting verwijdert. Overig zwerfafval is vaak nauwelijks meer toe te rekenen aan bepaalde veroorzakende bedrijven. Een omslag over alle bedrijven, ook de bedrijven die geen zwerfafval veroorzaken, is niet reëel. Overigens is binnen het impulsprogramma Zwerfafval de samenstelling van zwerfafval wel onderdeel van monitoringsactiviteiten.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of er een relatie bestaat tussen de verpakkingenbelasting en de in dit wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid voor gemeenten om zwerfafval te gaan financieren uit de afvalstoffenheffing.

Er bestaat geen directe relatie tussen de verpakkingenbelasting en het genoemde voornemen. Voor zover het zwerfafval betreft, wordt het uit de belastingopbrengst gefinancierde Afvalfonds enkel gebruikt ter financiering van de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval. Dit Impulsprogramma is niet bedoeld ter financiering van het opruimen van zwerfafval, maar is erop 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. Verwacht wordt dat daarmee de kosten voor het opruimen van zwerfafval door gemeenten zullen dalen, hetgeen zijn weerslag dient te hebben in de lasten voor de burger.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een toezegging dat de gemeenten de gemeentelijke belastingen niet zullen verhogen vanwege het ophalen van het zwerfafval, maar dat eerst zal worden gekeken naar mogelijkheden voor het verhogen van de bijdragen uit het fonds.

Zoals ik reeds heb aangegeven is het bepalen van de hoogte van de afvalstoffenheffing een autonome gemeentelijke bevoegdheid. De regering kan daarover geen toezeggingen doen. Daarnaast geldt, zoals eveneens al is aangegeven, dat het Afvalfonds niet is bedoeld voor het vergoeden van kosten voor het opruimen van zwerfafval. Het verhogen van bijdragen aan het Afvalfonds is dan ook geen geëigende maatregel om het opruimen van zwerfafval te financieren.

Nu het Afvalfonds niet bedoeld is voor het daadwerkelijke opruimen van zwerfafval, kan er overigens ook geen sprake zijn van dubbel betalen ten gevolge van het invoeren van de verpakkingenbelasting.

De leden van de VVD-fractie constateren dat, in tegenstelling tot hetgeen naar hun mening in de memorie van toelichting wordt gesteld, de wijziging van artikel 15.33 verder gaat dan de Raamovereenkomst, nu ook preventie wordt meegenomen.

In de memorie van toelichting is expliciet aangegeven dat op dit punt verder wordt gegaan dan de Raamovereenkomst. Reden om ook financiering van preventieve maatregelen via de afvalstoffenheffing mogelijk te maken, 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.

De leden van de VVD-fractie vragen of de middelen uit het Afvalfonds (€ 11 miljoen per jaar) en uit de VROM-begroting (€ 5 miljoen per jaar) afdoende zijn voor gemeenten om preventieve maatregelen te nemen tegen het ontstaan van zwerfafval, zodat daarmee de kosten van deze maatregelen niet meer gedekt behoeven te worden door de afvalstoffenheffing.

De nadruk ligt bij het Impulsprogramma op de pijler «Preventie». Met het Impuls-programma, gefinancierd uit het Afvalfonds, zal een aanzienlijke vermindering van de hoeveelheid zwerfafval kunnen worden bereikt. Het is echter niet uitgesloten dat gemeenten ook naast, of na afloop van het Impulsprogramma, nog (aanvullende) preventieve maatregelen willen nemen. Daartoe is in het wetsvoorstel de financiering van preventieve maatregelen uit de afvalstoffenheffing mogelijk gemaakt. Of gemeenten daar daadwerkelijk gebruik van maken, dient gezien de gemeentelijke autonomie aan de gemeenten zelf te worden overgelaten.

6. Administratieve lasten

De leden van de SP-fractie zijn niet gecharmeerd van de verhoging van gemeentelijke belastingen voor verwijdering van gft-afval. In de visie van deze leden moeten de opbrengsten de inzameling van gft-afval rendabel maken, zeker ten opzichte van te importeren biomassa.

De leden van de SP-fractie zien graag een doorrekening van de kosten en baten van gft-afval ten opzichte van de kosten en baten van andere vormen van biomassa.

Naar verwachting zullen de kosten niet of slechts zeer beperkt toenemen. Aangezien de kosten, maar vooral ook de baten – denk aan de afzetmogelijkheden –, per regio kunnen verschillen is het een taak voor de gemeenten om per situatie of gemeente de kosten en baten van gft-afval door te rekenen.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat er een relatie is tussen de hoogte van de afvalstoffenheffing, de onroerende zaakbelasting (OZB) en de inwerkingtreding van de in de Raamovereenkomst neergelegde afspraken inzake aparte inzameling van kunststof verpakkingsafval. Het uiteindelijke effect op de lokale lasten voor burgers is door de complexe samenhang van deze zaken inderdaad onzeker.

De leden van de VVD-fractie vragen, gelet op deze samenhang, een meer gedetailleerde monitoring. Doel van de monitoring is om het mogelijk te maken tijdig bij te sturen of nadere voorwaarden te stellen, zodat het

risico wordt geminimaliseerd dat er toch negatieve milieueffecten optreden én de lokale lasten onevenredig stijgen. De leden willen van de regering weten of ze bereid is om een dergelijke monitoring te verrichten.

Zoals de leden van de VVD-fractie ook zelf aangeven vindt op macroniveau enige monitoring plaats. Een monitoring van de afvalstoffenheffing en o.a. de OZB bij alle gemeenten zou erg kostbaar zijn, zou leiden tot een stijging van de bestuurlijke lasten bij gemeenten en zou bovendien een vergaande rijksbemoeienis betekenen in de gemeentelijke huishouding. Er zou immers niet alleen gekeken moeten worden naar de hoogte van tarieven, maar ook naar oorzaken van stijgingen en er zou beoordeeld moeten worden of stijgingen al dan niet terecht zijn. Thans zijn er onvoldoende redenen om tot dergelijke zeer vergaande maatregelen over te gaan. Dit laat onverlet dat er, zoals ik tijdens het eerder genoemde overleg van 27 september 2007 heb aangegeven, een evaluatieopzet ten aanzien van het verpakkingenbesluit en het zwerfafval zal worden opgezet. In de Raamovereenkomst is de afspraak met gemeenten en bedrijfsleven vastgelegd dat er in 2009 een evaluatie van het Impulsprogramma zwerfafval zal worden uitgevoerd. Daarbij zal eveneens naar de kostenaspecten worden gekeken.

7. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de wijziging van de definities van «het zich ontdoen van afvalstoffen» en «het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen» (artikel 1.1, vijfde lid).

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting betreft het hier het herstel van een onvolkomenheid, die bij de laatste algehele wijziging van hoofdstuk 10 Wm abusievelijk is ontstaan. In de wet komen zowel de begrippen «het zich ontdoen van afvalstoffen» als «het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen» voor. Thans bepaalt de Wm alleen wat mede moet worden verstaan onder het zich ontdoen en niet wat (mede) moet worden verstaan onder het zich door afgifte ontdoen. Ten aanzien van «het zich ontdoen» gelden in het bijzonder verbodsbepalingen. Zo is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden (art. 10.2 Wm). Op «het zich door afgifte aan een ander ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen» is paragraaf 10.6.1 van de Wm van toepassing. Afgifte aan anderen van deze afvalstoffen mag alleen aan bevoegde personen; de ontdoener moet gegevens registreren, hij moet een begeleidingsbrief verstrekken aan de vervoerder, terwijl de ontvanger gegevens moet melden bij een instantie. De wet bepaalt thans dat twee bijzondere situaties vallen onder «zich ontdoen», terwijl deze eigenlijk behoren te vallen – en oorspronkelijk ook vielen en dat wordt nu weer qua oorspronkelijke bedoeling hersteld – onder «zich door afgifte ontdoen». Het gaat dan om:

- a. het voor nuttige toepassing of verwijdering brengen van afvalstoffen van een inrichting naar een andere inrichting die aan dezelfde persoon toebehoort;
- b. het tijdelijk voor nuttige toepassing afgeven van afvalstoffen.

Bij het laatste wordt met name bedoeld op loonverwerking: afvalstoffen worden afgegeven aan een loonwerker, die de afvalstoffen zuivert of regenereert en daarna de schone fractie weer teruggeeft aan de oorspronkelijke ontdoener. Bedoeling is altijd geweest bij dit soort handelingen dat de opslag bij de loonwerker een meldingsplichtige handeling is, omdat anders het zicht op de afvalketen zou verdwijnen.

De consequenties van de wijziging zijn beperkt, omdat het enerzijds om bijzondere situaties gaat die niet heel veel voorkomen, die op zich ook niet

heel veel lasten met zich meebrengen en die ook nu al in de praktijk veelal volgens de bedoeling van de wet gebeuren. Degene die tijdelijk afgeeft, beschouwt dit namelijk ook nu al doorgaans als afgifte en registreert gegevens.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, gelet op de voorgestelde wijzigingen van artikel 10.26, het niet de voorkeur verdient om artikel 10.21 omwille van de leesbaarheid te herzien.

Erkend moet worden dat de afwijking in artikel 10.26 van de hoofdregel optisch aanzienlijk is. Niettemin blijft de hoofdregel van artikel 10.21 over-eind. In de memorie van toelichting wordt ook aangegeven dat geen concessies worden gedaan aan het niveau van milieubescherming. Bij de huidige opzet van titel 10.4, die betrekking heeft op het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen, staan de hoofdlijnen van het afvalbeheer in de eerste artikelen van die paragraaf. Indien de uitzonderingen meteen in artikel 10.21 zouden worden opgenomen zou het zicht op de hoofdlijnen worden vertroebeld. Om deze reden wordt toch de voorkeur gegeven aan de huidige opzet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tenslotte waarom het begrip «doelmatig beheer van afvalstoffen» niet verder in de wet wordt gedefinieerd, in plaats van dat het nu verder is ingevuld in het LAP.

De Wet milieubeheer bevat in artikel 1.1 een definitie van «doelmatig beheer van afvalstoffen». Deze definitie luidt: «zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende afvalbeheersplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5, eerste lid». Artikel 10.4 bevat de bekende voorkeursvolgorde (ladder van Lansink): voorkomen of beperken van het ontstaan van afval; bij de vervaardiging gebruik maken van stoffen die na gebruik het minst milieubelastend zijn, etcetera. De criteria die in artikel 10.5 worden genoemd zijn:

- beheer afvalstoffen op effectieve en efficiënte wijze, en
- effectief toezicht op beheer moet mogelijk zijn.

Het zal duidelijk zijn dat de bredere uitwerking van de gebruikte begrippen in het LAP niet geschikt is om in de wet op te nemen; daarvoor is de uitwerking te gedetailleerd. Bovendien kan de uitwerking van het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen ook verschillen in plaats en in tijd. Zodra bijvoorbeeld de eerder genoemde tweede generatie biobrandstoffen operationeel is, kan de inhoud van het begrip doelmatig beheer wijzigen.

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