



Notitie

Bestemd voor : Ministerie I&W
Van : NVRD
Datum : 3 september 2019
Onderwerp : Reactie Concept Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen

Het Concept Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen is door het Ministerie van I&W op 24 juli 2019 gepubliceerd. Tot en met 3 september 2019 kan hierop gereageerd worden. Het besluit beoogt een aantal verplichtingen uit de gewijzigde Europese Afvalkaderrichtlijn in de Nederlandse wet te implementeren. Het betreft hier een verzamelbesluit dat niet alleen gaat over de verplichting tot het gescheiden inzamelen van bepaalde delen van het huishoudelijk afval, maar ook over verplichtingen met betrekking tot het melden en registreren van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen alsook wijzigingen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, het Activiteitenbesluit Milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart en het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Gescheiden inzameling van huishoudelijk afval

Het concept-besluit legt gemeenten de verplichting op om de volgende afvalstromen gescheiden in te zamelen:

- Bioafval (GFT)
- Papier
- Metaal
- Kunststof
- Glas
- Textiel
- Gevaarlijke afvalstoffen (KCA)
- Afdankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)

Voor textiel en gevaarlijke afvalstoffen geldt dit per 1 januari 2025, voor de overige stromen per 1 juli 2020. Gemeenten wordt verder opgedragen om de afvalstoffenverordening uiterlijk per 1 januari 2021 aan te passen, voor zover dat nodig is om aan de verplichting tot gescheiden inzameling te voldoen.

De huidige verplichtingen ten aanzien van de gescheiden inzameling van GFT in de WM (artikel 10.21 lid 2 en artikel 10.26 lid 1 onder d. en e.) komen te vervallen als onderdeel van de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen. In dezelfde wet is overigens ook een definitie opgenomen van Bioafval (biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelenafval en keukenafval).

Van de verplichting tot gescheiden inzameling van metaal, kunststof en glas kan op basis van het concept-besluit in de afvalstoffenverordening worden afgeweken indien:

- De inzamelwijze niet van invloed is op het potentieel voor hergebruik, recycling of andere vormen van nuttige toepassing, en een output oplevert waarvan de kwaliteit vergelijkbaar is met die van gescheiden inzameling.



Van de verplichting tot gescheiden inzameling van GFT kan daarnaast ook worden afgeweken indien:

- Gescheiden inzameling niet de beste milieuresultaten oplevert, de totale milieueffecten van het beheer van GFT in aanmerking nemend.
- Gescheiden inzameling technisch niet haalbaar is, rekening houdend met goede praktijken op het gebied van afvalinzameling.
- Gescheiden inzameling buitensporig hoge kosten met zich meebrengt, rekening houdend met de kosten van negatieve milieu- en gezondheidseffecten van gemengde afvalinzameling en -verwerking, het potentieel voor efficiencyverbeteringen op het gebied van afvalinzameling en -verwerking, inkomsten uit de verkoop van secundaire grondstoffen alsook de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De gemeentelijke inspraakverordening moet gevolgd worden bij besluiten om af te wijken van de verplichting tot gescheiden inzamelen. Dergelijke besluiten moeten bovendien elke 5 jaar worden getoetst door de gemeenteraad, rekening houdend met goede praktijken op het gebied van gescheiden inzameling van afvalstoffen en andere relevante ontwikkelen op het gebied van het beheer van afvalstoffen.

Ten aanzien van de plicht tot gescheiden inzameling van papier, textiel, KCA en AEEA is het niet mogelijk om uitzonderingen te maken op de verplichting tot gescheiden inzameling.

In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt wordt dat onder gescheiden inzameling wordt verstaan:

"inzameling waarbij een afvalstoffenstroom gescheiden gehouden wordt naar soort en aard van de afvalstoffen om een specifieke behandeling te vergemakkelijken. Hieronder worden ook inlever- of innamesystemen of andere inzamelregelingen begrepen, voor zover door de gemeente kan worden afgezien van huis-aan-huisinzameling."

Daarnaast wordt in de nota van toelichting verwezen naar de benchmark huishoudelijk afval waarin RWS (!) de aanpak en prestaties van gemeenten vergelijkt. Volgens de toelichting is hierdoor per stroom informatie beschikbaar of gescheiden inzameling op dit moment technisch mogelijk en economisch haalbaar is, alsook over de vraag of nascheiding bij bepaalde afvalstromen tot hetzelfde milieuresultaat leidt als bronscheiding.

Het concept-besluit stuurt volgens de toelichting gemeenten op het inzetten van de best beschikbare technieken via de doorwerking van het LAP. De toelichting lijkt ook te suggereren dat de benchmarkresultaten gebruikt kunnen worden als een toetsingskader voor uitzonderingen van gemeenten op de plicht tot gescheiden inzamelen. Tot slot rept de toelichting over een basisvoorzieningenniveau voor afvalinzameling wat in het LAP nader zal worden uitgewerkt.

Reactie NVRD

Op het eerste gezicht verandert er weinig als gevolg van dit concept-besluit. De stromen waarvan de gescheiden inzameling verplicht wordt, worden door nagenoeg alle gemeenten immers reeds gescheiden ingezameld. Ook het gecombineerd inzamelen van een PMD-fractie blijft mogelijk. Toch ziet de NVRD wel degelijk belangrijke soms onwenselijke implicaties voor gemeenten:

1. Gemeenten worden met dit concept-besluit wettelijk verplicht om twee afvalstromen gescheiden in te zamelen, waarvoor ook producentenverantwoordelijkheid geldt: kunststof verpakkingen en AEEA (in de toekomst mogelijk ook textiel). Dit leidt voor gemeenten potentieel tot een verzwakking van de onderhandelingspositie ten opzichte van producentenorganisaties als het gaat om vergoedingen voor de gescheiden inzameling. In de



Nota van toelichting wordt hierover wel het volgende opgemerkt: "De verantwoordelijkheid en de verplichtingen voor producenten op wie een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, gelden tevens onverkort naast dit besluit. Indien een afvalstroom gescheiden moet worden ingezameld door een gemeente, betekent dit niet dat producenten geen verantwoordelijkheid meer hoeven te dragen voor, onder meer, de kosten van gescheiden inzameling voor zover dit bepaald is in nationale regelgeving op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer."

In de ogen van de NVRD schept de scheidingsverplichting voor deelstromen waarvoor ook een producentenverantwoordelijkheid bestaat bijzondere verplichtingen aan de wetgever om de rol en positie van gemeenten in de betreffende besluiten waarmee de producentenverantwoordelijkheid wordt opgelegd, zodanig te benoemen dat gemeenten hun rol als regisseur over de inzameling van het huishoudelijk afval ten volle kunnen blijven vervullen zonder dat dit van invloed is op de financiële verplichtingen van de producenten.

2. De definitie van gescheiden inzamelen in de WM is ruim en kan zowel gaan om inzameling aan huis, als om brengsystemen. Ook een brengvoorziening op de milieustraat wordt gezien als een vorm van gescheiden inzamelen. Gemeenten kunnen hierdoor in principe alle mogelijke (combinaties van) vormen van gescheiden inzamelsystemen toepassen. Dit is wat ons betreft een goede zaak aangezien sommige van de in het concept-besluit genoemde materialen door veel gemeenten in deelstromen worden onderscheiden, waarbij het inzamelsysteem per deelstroom kan verschillen. Metalen en kunststoffen die verpakkingen zijn, worden in de meeste gemeenten bijvoorbeeld bij of nabij elk perceel ingezameld terwijl andere metalen en kunststoffen kunnen worden aangeboden op de milieustraat. Sommige gemeenten kennen ook een onderscheid in het inzamelsysteem voor organisch keukenafval en organisch tuinafval.

De NVRD gaat ervan uit dat het niet de bedoeling is van de wetgever om deze interpretaties van het begrip gescheiden inzameling te wijzigen. Met het oog daarop is het wenselijk dat in de nota van toelichting meer expliciet wordt verduidelijkt dat het gemeenten vrij staat om te kiezen voor de best passende combinaties van methoden van gescheiden inzamelen.

3. In de nota van toelichting wordt verwezen naar de benchmark huishoudelijk afval als het gaat om de toepassing van best practices en als informatiebron voor het antwoord op de vraag of bronscheiding voor bepaalde afvalstromen technisch mogelijk en economisch haalbaar is. De wetgever beoogt kennelijk om deze informatie in de toekomst onder meer te gebruiken voor de invulling van een basisvoorzieningenniveau voor afvalinzameling wat in het LAP wordt uitgewerkt. De betekenis en de diepgang die op deze wijze aan de resultaten van de benchmark huishoudelijk afval worden toegedicht gaat veel verder dan het doel waarvoor de benchmark wordt uitgevoerd en in sommige gevallen mogelijk ook verder dan de benchmark kan waarmaken. Een dergelijke koppeling tussen een instrument voor en door gemeenten en het beleid van het Rijk is in onze ogen niet wenselijk en zou er mogelijk ook toe kunnen leiden dat de keuzevrijheid van gemeenten bij het vormgeven van de wijze waarop het huishoudelijk afval wordt ingezameld steeds kleiner wordt. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat de bereidheid om deel te nemen aan de benchmark afneemt of dat de deelnemers van de benchmark hun resultaten niet langer openbaar willen maken. Overigens is de benchmark huishoudelijk afval een instrument van de NVRD en niet van RWS, zoals in de nota van toelichting abusievelijk wordt vermeldt. De benchmark wordt uitgevoerd in samenwerking met RWS.
4. In artikel 2 lid 1 onder b wordt de mogelijkheid geschapen om metaal, kunststof en glas niet gescheiden in te zamelen indien aan de voorwaarden van artikel 10, derde lid onder a van de kaderrichtlijn afvalstoffen is voldaan. In de praktijk zijn er geen gemeenten die metaal,



kunststof **en** glas niet gescheiden inzamelen. In plaats van het woordje 'en' zou hier 'of' moeten staan.

5. In artikel 3 van het besluit staan in het tweede lid verwijzingen naar het eerste lid. Vermoedelijk is hier bedoeld te verwijzen naar het eerste lid van artikel 2. Dat staat er nu echter niet, waardoor de verwijzing taalkundig verwijst naar het eerste lid van artikel 3. Dit is niet logisch. De NVRD gaat ervan uit dat bedoeld is om te verwijzen naar artikel 2 lid 1.
6. Bronscheiding is voor alle genoemde materialen de facto de norm volgens het concept-besluit. Nascheiding is mogelijk als het resultaat hiervan vergelijkbaar is met dat van bronscheiding, maar dit moet dan wel expliciet via de afvalstoffenverordening worden geregeld, met toepassing van de gemeentelijke inspraakverordening. De toetsingsplicht uit artikel 3 lid 2 leidt er toe dat gemeenten zowel besluiten tot nascheiding van restafval als besluiten tot de gescheiden inzameling van mengstromen zoals plastic, metalen en drankenkartons (PMD), elke vijf jaar door de gemeenteraad moeten laten heroverwogen. Aangezien alle gemeenten in Nederland ofwel een PMD mengsel gescheiden inzamelen, ofwel het restafval laten nascheiden op deze materialen, komt dit er in de praktijk op neer dat alle gemeenten dergelijke besluiten elke vijf jaar moeten heroverwegen. Dit levert in onze ogen een onwenselijk hoge administratieve en bestuurlijke lastendruk op. Zolang aan de noodzakelijke kwaliteitscriteria kan worden voldaan is er geen enkele reden om beslissingen voor nascheiding of voor de gescheiden inzameling van mengstromen elke vijf jaar te heroverwegen. Bovendien levert een dergelijke heroverwegingsplicht veel onzekerheid op voor investeerders en exploitanten van nascheidingsinstallaties, wat belemmerend zal werken op de ontwikkeling van deze technieken.
De NVRD stelt daarom voor om de in artikel 3 lid 2 genoemde termijn van 5 jaar te vervangen door elke 10 jaar, of zodra de ontwikkelingen op het gebied van gescheiden inzameling van afvalstoffen en andere relevante ontwikkelingen op het gebied van beheer van afvalstoffen daartoe aanleiding geven. Daarmee wordt de toepassing flexibeler terwijl tegelijk de administratieve en bestuurlijke lastendruk voor gemeenten wordt beperkt en de zekerheid voor exploitanten en investeerders in nascheidingstechnieken wordt vergroot.
7. In artikel 10, lid 2, wordt verwezen naar artikel 3, onderdeel F. Dit onderdeel bestaat niet. Waarschijnlijk is hier artikel 4, onderdeel F bedoeld.