



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 08.11.1995
COM(95) 522 def.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT

OVER HET BELEID OP HET GEBIED VAN HET AFVALBEHEER

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT
OVER HET BELEID OP HET GEBIED VAN HET AFVALBEHEER**

INHOUD

SAMENVATTING

I. INLEIDING

II. REGELGEVING OP HET GEBIED VAN HET AFVALBEHEER

III. TENUITVOERLEGGING EN TOEZICHT

**IV. SPECIFIEKE COMMUNAUTAIRE ACTIES OP HET GEBIED VAN HET
AFVALBEHEER**

- PRIORITAIRE AFVALSTROMEN
- AFVALSTATISTIEKEN

V. VOORLICHTING EN OVERLEG

VI. MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING

VII. CONCLUSIE

SAMENVATTING

De resolutie van de Raad van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid in antwoord op de mededeling van de Commissie over een communautaire strategie voor het afvalbeheer bevat een aantal richtsnoeren en verzoeken die als krachtlijnen zijn bedoeld voor het communautair afvalbeleid van de jaren 90.

In dit verslag beschrijft de Commissie de aanpak die zij heeft gevolgd voor de uitwerking van een alomvattend afvalbeleid binnen de Gemeenschap, dat van toepassing is op alle afvalcategorieën.

De Commissie heeft een aantal algemene wetgevingsmaatregelen voorgesteld die een juridisch kader vormen voor het communautair afvalbeleid. Die maatregelen zijn reeds door de Raad vastgesteld, net als bepaalde andere, meer specifieke voorschriften betreffende bijzondere soorten afval (verpakkingsafval) of afvalverwijderingstechnieken (verbranding). Andere maatregelen bevinden zich in het laatste stadium vóór hun definitieve goedkeuring (PCB's, storten van afvalstoffen).

Afgezien van bovengenoemde wetgevende werkzaamheden zijn er acties ondernomen en voorstellen ingediend inzake het beheer van bijzondere afvalstromen, het opstellen van afvalstatistieken en onderzoek naar de toepassing van nieuwe economische instrumenten en technieken die het mogelijk moeten maken om het einddoel te bereiken, namelijk van het afvalbeheer een noodzakelijke, algemeen aanvaarde, economisch winstgevende en ecologisch verantwoorde praktijk te maken.

Bij de evaluatie van de toepassing van het communautair afvalstoffenbeleid zijn een aantal problemen aan het licht gekomen. Oplossing daarvan zal het de Gemeenschap mogelijk maken een doeltreffender afvalbeleid te voeren. Het is in de eerste plaats belangrijk zich te baseren op door iedereen aanvaarde en in acht genomen definities en beginselen. Voorts is het raadzaam om tussen de communautaire instellingen eensgezindheid te bereiken over de op lange termijn te volgen strategie en er zich toe te verbinden die toe te passen. Het is ook belangrijk de politieke wil van de Lid-Staten te versterken om een afvalbeheer in gesloten kring tot stand te brengen. Er moeten nieuwe instrumenten worden ontwikkeld die het wetgevend werk aanvullen en een betere technische en economische basis leggen voor het beleid en de maatregelen van de Gemeenschap. Tenslotte moet de samenwerking en de dialoog tussen de instellingen van de Gemeenschap, de Lid-Staten en de betrokken partijen en sectoren worden versterkt, zodat het communautair afvalbeleid kan worden ontplooid op basis van de beginselen van transparantie, subsidiariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid. In dat verband is het passend een bijzondere inspanning te wijden aan voorlichting en opleiding op het gebied van het afvalbeheer.

I. INLEIDING

De Commissie heeft dit verslag aan de Raad en het Europees Parlement opgesteld in antwoord op het verzoek van de Raad in zijn **Resolutie van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid**¹.

Dit verslag dat oorspronkelijk voor eind 1992 was bedoeld, wordt pas nu ingediend om:

- er de laatste ontwikkelingen in te kunnen opnemen betreffende de drie belangrijke wetgevende maatregelen waarop het communautair afvalstoffenbeleid berust, namelijk de kaderrichtlijn over afvalstoffen, de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen en de verordening betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap;
- er aanvullende informatie in te kunnen verstrekken over andere bij de Raad ingediende wetsvoorstellen, namelijk de voorstellen betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, betreffende het storten van afvalstoffen en betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen.

Het door de Commissie in 1992 vastgestelde **Beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling (vijfde actieprogramma)**² betekent een nieuwe kwalitatieve stap voorwaarts omdat daarin de basis wordt gelegd voor een communautair milieubeleid dat gericht is op duurzame groei.

Het vijfde actieprogramma luidt een nieuwe aanpak in die gebaseerd is op de beginselen van preventie, gezamenlijke verantwoordelijkheid, subsidiariteit, integratie en transparantie.

Het is op basis van die beginselen dat de Commissie een afvalbeleid wil ontwikkelen dat bijdraagt tot duurzame ontwikkeling.

¹ PB nr. C 122 van 18.5.1990, blz. 2.

² COM(92) 23 def. van 20.5.1992.

II. REGELGEVING OP HET GEBIED VAN HET AFVALBEHEER

Sinds de vaststelling in september 1989 van een **communautaire strategie voor het afvalbeheer**³ zijn de acties op dit gebied gericht op de volgende vijf thema's:

- preventie;
- bevordering van nuttige toepassing;
- minimalisering van definitieve verwijdering;
- reglementering van het vervoer;
- curatieve maatregelen;

Onder elk van die thema's vallen verschillende werkzaamheden:

- preventie: schone technologieën en produkten, hergebruik;
- nuttige toepassing: recycling en transformatie van materialen, terugwinning van energie;
- verwijdering: optimale exploitatie van stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, bij voorkeur gepaard gaand met terugwinning van energie;
- vervoer: minimalisering van en toezicht op de overbrenging van afvalstoffen;
- curatieve maatregelen: sanering van verontreinigde locaties.

Die hoofdthema's hebben vanaf 1989 aanleiding gegeven tot een aantal wetgevende maatregelen en zullen eveneens ten grondslag liggen van de toekomstige communautaire actieprogramma's.

De strategie berust op een samenhangende aanpak van het afvalbeheer op communautaire schaal. Een belangrijke voorafgaande voorwaarde was de uitwerking van een adequaat juridisch kader waarbij de definities en basisbegrippen zijn vastgelegd. Die taak is ten uitvoer gebracht dankzij de vaststelling van de drie volgende communautaire wetgevingsmaatregelen, die momenteel de hoeksteen vormen van het communautair afvalbeleid.

- **Richtlijn 91/156/EEG⁴ tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG⁵ betreffende afvalstoffen**

Deze richtlijn levert het juridisch kader voor het voorkomen, beheren en verwijderen van afvalstoffen, zoals bedoeld in de communautaire strategie voor het afvalbeheer. De richtlijn bestaat in hoofdzaak uit de volgende elementen:

- een definitie van afvalstoffen;
- het vastleggen van een gemeenschappelijke terminologie, op basis van Beschikking 94/3/EG van de Commissie van 20 december 1993⁶ houdende vaststelling, overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen, van een lijst van afvalstoffen (algemeen de Europese afvalcatalogus genoemd);

³ SEC(89) 934 def. van 18.9.1989.

⁴ PB nr. L 78 van 26.3.1991, blz. 32.

⁵ PB nr. L 194 van 25.7.1975, blz. 39.

⁶ PB nr. L 5 van 7.1.1994, blz. 15.

- de vaststelling van de beginselen van nabijheid (verwijdering in een van de meest nabij gelegen daarvoor geschikte installaties) en zelfverzorgendheid voor de Gemeenschap als geheel;
- de invoering van plannen voor het beheer van afvalstoffen als essentiële hulpmiddelen om de doelstellingen van het beleid te behalen.

Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen⁷

Deze richtlijn die **Richtlijn 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen⁸** vervangt, is een toepassingsrichtlijn van Richtlijn 75/442/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG, betreffende afvalstoffen. Zij omvat aanvullende en stringenter voorschriften ten einde rekening te houden met de specifieke eigenschappen van gevaarlijke afvalstoffen. De richtlijn heeft de volgende doelstellingen:

- het beheer van gevaarlijke afvalstoffen in de Gemeenschap verbeteren;
- gevaarlijke afvalstoffen op nauwkeurige en uniforme wijze definiëren;
- ervoor zorgen dat de controle op verwijdering en nuttige toepassing van deze afvalstoffen zoveel mogelijk is gewaarborgd.

De gevaarlijke afvalstoffen worden nauwkeurig en uniform gedefinieerd via een lijst waarvan de opstelling een zeer moeilijke taak is gebleken. Om die reden is de datum van toepassing van de richtlijn verschoven naar 27 juni 1995. Aangezien de lijst op 15 december 1994 door de Raad is vastgesteld, is het mogelijk zich aan die datum te houden.

Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap⁹

Deze verordening vervangt **Richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen¹⁰**. De richtlijn past de regelgeving aan aan de nieuwe situatie van de interne markt en zet de relevante internationale overeenkomsten om in communautair recht, meer bepaald de Overeenkomst van Lomé IV en het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, alsmede het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen die voor nuttige toepassing zijn bestemd. Als

⁷ PB nr. L 377 van 31.12.1991, blz. 20.

⁸ PB nr. L 84 van 31.3.1978, blz. 43.

⁹ PB nr. L 30 van 6.2.1993, blz. 1.

¹⁰ PB nr. L 326 van 13.12.1984, blz. 31.

één van de gevolgen van de genoemde internationale overeenkomst wordt bij deze verordening de uitvoer van gevaarlijke of radioactieve afvalstoffen uit de Europese Unie naar ACP-landen verboden.

In deze verordening wordt rekening gehouden met de nieuwe aanpak die er in bestaat de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen zoveel mogelijk te beperken op basis van het beginsel van zelfverzorgendheid en nabijheid. De verordening reglementeert voorts de controle op de overbrenging van voor nuttige toepassingen bestemd afval, om er zo voor te zorgen dat nuttige toepassing wordt bevorderd en tegelijk te voorkomen dat afval wordt vervoerd voor toepassingen die uit milieu-overwegingen onaanvaardbaar zijn.

Deze drie wetgevende maatregelen vormen het algemeen kader waarbinnen meer specifieke richtlijnen zijn uitgewerkt, onder meer betreffende de optimale verwijdering van afvalstoffen.

Verbranding van afvalstoffen

Na de vaststelling door de Raad van **richtlijnen betreffende nieuwe (89/369/EEG)¹¹ en bestaande (89/429/EEG)¹² installaties voor de verbranding van stedelijk afval**, heeft de Commissie bij de Raad een voorstel ingediend voor een **richtlijn betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen¹³**. Dit voorstel behelst een samenhangende aanpak inzake milieubescherming, waarbij - steunend op de communautaire regelgeving op die gebieden - niet alleen met luchtvervuiling rekening wordt gehouden, maar ook met de bescherming van de bodem en het oppervlakte- en grondwater. De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op de recentste technieken voor de preventie en vermindering van verontreiniging. De richtlijn is op 15 december 1994 vastgesteld.

Als gevolg van de snelle technische evolutie op dit gebied bereidt de Commissie een nieuw voorstel voor een richtlijn betreffende de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen voor, die bedoeld is om de richtlijnen inzake de verbranding van stedelijk afval te vervangen en ook niet-gevaarlijk industrieel afval onder de richtlijn te doen vallen.

Het storten van afvalstoffen

De Commissie heeft bij de Raad een voorstel ingediend voor een **richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen¹⁴**. Dat voorstel is bedoeld om een horizontaal kader tot stand te brengen waarbij stortplaatsen aan een specifieke vergunningsplicht worden onderworpen en worden verplicht bepaalde criteria te hanteren voor de aanvaardbaarheid van de verschillende soorten afval in stortplaatsen van welbepaalde klassen, welke naargelang van hun respectieve klasse moeten zijn ingericht. Het doel hiervan is de risico's voor de volksgezondheid, alsmede de negatieve effecten op het milieu, met name

¹¹ PB nr. L 163 van 14.6.1989, blz. 32.

¹² PB nr. L 203 van 1989, blz. 50.

¹³ PB nr. L 365 van 1992, blz. 34.

¹⁴ PB nr. C 190 van 22.7.1991, blz. 1.

de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater en van de bodem en de lucht, zoveel mogelijk te beperken. Krachtens de richtlijn worden technische normen en normen op milieugebied op basis van een hoog milieubeschermingsniveau vastgesteld voor de exploitatie van stortplaatsen. Ook is er voorzien in controle- en nazorgprocedures bij de sluiting van de stortplaats. Nadat het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité een positief advies hadden uitgebracht, heeft de Raad op 9 juni 1994 een politiek akkoord bereikt met het oog op een gemeenschappelijk standpunt.

Een ander onderdeel van de regelgeving inzake afvalbeheer is de wetgeving betreffende de effecten op het milieu van bepaalde produkten in het afvalstadium.

Verpakkingen en verpakkingsafval

Ten einde de op dat gebied van elkaar verschillende nationale wetgevingen te harmoniseren hebben het Europees Parlement en de Raad in december 1994 een **richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval**¹⁵ vastgesteld.

De richtlijn heeft betrekking op alle in de Gemeenschap verhandelde verpakkingen en verpakkingsafval en heeft de harmonisatie van de nationale maatregelen ten doel ten einde een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen zonder de werking van de interne markt te verstoren.

Overeenkomstig de communautaire strategie inzake afvalbeheer, is in de richtlijn vastgesteld dat het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval in de eerste plaats op de preventie van verpakkingsafval moet gericht zijn en als verdere grondbeginselen het hergebruik van verpakkingen, de recycling en andere vormen van nuttige toepassing van verpakkingsafval moet omvatten, zodat in de toekomst de hoeveelheid definitief te verwijderen afval kan dalen. Er wordt geen strakke hiërarchie ingevoerd omdat daardoor de nodige flexibiliteit verloren gaat en een inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van niet-discriminatie tussen verpakkingsmaterialen en -systemen en tussen verschillende oplossingen voor het afvalbeheer. Het algemeen beginsel van equivalentie tussen hergebruik, nuttige toepassing (terugwinning) en recycling blijft gehandhaafd.

In de richtlijn zijn de volgende streefwaarden vastgesteld:

- terugwinning: tussen 50% en 60% van alle verpakkingsafval;
- recycling: tussen 25% en 45% van al het in verpakkingsafval aanwezige materiaal, met een minimum van 15% voor elk verpakkingsmateriaal.

Om rekening te houden met bijzondere situaties bevat de richtlijn een clausule waarbij het de Lid-Staten is toegestaan verder reikende doelstellingen vast te stellen, mits aan bepaalde voorwaarden, bij voorbeeld dat hun beleid de andere Lid-Staten niet hindert bij de uitvoering van een soortgelijk beleid, wordt voldaan. Met het oog op bepaalde specifieke omstandigheden van een aantal landen krijgen die overeenkomstig de richtlijn meer tijd om de doelstellingen van de eerste fase te halen.

¹⁵ PB nr. L 365 van 31.12.1994, blz. 10.

De Lid-Staten moeten de nodige maatregelen treffen om te zorgen voor retour-, inzamel- en terugwinningssystemen waarmee kan worden voldaan aan de doelstellingen van de richtlijn. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel mogen de Lid-Staten hun eigen beheersystemen opzetten, naargelang van hun nationale omstandigheden en overeenkomstig de voorwaarden van het Verdrag.

Batterijen en accu's

Om door bepaalde types batterijen en accu's veroorzaakte milieuproblemen te voorkomen heeft de Raad op 18 maart 1991 **Richtlijn 91/157/EEG inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten**¹⁶ (kwik, cadmium of lood) vastgesteld.

Krachtens deze richtlijn:

- is het op de markt brengen van batterijen en accu's met een hoog gehalte aan zware metalen verboden;
- moeten op de in de bijlage genoemde batterijen en accu's merktekens worden aangebracht (Richtlijn 93/86/EEG van de Commissie van 4 oktober 1993);
- zijn de Lid-Staten verplicht voor de in de bijlage genoemde batterijen en accu's preventie- en inzamelprogramma's op te zetten.

PCB's en PCT's

Met het oog op de preventie van de risico's van PCB's en PCT's voor de volksgezondheid en het milieu is een nieuw voorstel ingediend voor een **richtlijn van de Raad betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen (PCB) en polychloorterfenylen (PCT)**¹⁷, die **Richtlijn 76/403/EEG**¹⁸ over hetzelfde onderwerp zal vervangen. Het doel van deze richtlijn is ervoor te zorgen dat het beheer van PCB's en PCT's beter wordt gecontroleerd en dat die stoffen in betere omstandigheden worden verwijderd en vervangen.

In december 1994 is over dit voorstel binnen de Raad een politiek akkoord tot stand gebracht.

In hoofdstuk IV van deze mededeling zijn de maatregelen voor bepaalde bijzondere afvalstromen beschreven.

¹⁶ PB nr. L 78 van 26.3.1991, blz. 38.

¹⁷ PB nr. C 319 van 1988, blz. 57.

¹⁸ PB nr. L 108 van 26.4.1976, blz. 41.

III. TENUITVOERLEGGING EN TOEZICHT

Toepassingsmaatregelen

Na de vaststelling van de herziene kaderrichtlijn (Richtlijn 91/156/EEG) betreffende afvalstoffen is een **Comité voor de aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang** opgericht. Het comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie, die het comité voorstellen voor te treffen maatregelen voorlegt. Het comité heeft zijn werkzaamheden in december 1991 aangevat en heeft inmiddels de in Richtlijn 91/156/EEG bedoelde lijst van afvalstoffen (de Europese afvalcatalogus) opgesteld en voorstellen voor wijziging van de richtlijn betreffende batterijen ingediend. Voorts heeft het comité de lijst van gevaarlijke afvalstoffen besproken en een positief advies uitgebracht over een vervolgnotitie en over de bijlagen van Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Bovendien heeft een werkgroep, ingesteld door het comité, het verschil tussen "afvalstoffen" en "producten" besproken.

Richtlijn inzake de verslagen

Een van de maatregelen die is genomen om de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de communautaire regelgeving te verbeteren, is **Richtlijn 91/692/EEG van de Raad tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied**¹⁹.

Overeenkomstig bepaalde communautaire richtlijnen inzake milieubescherming moeten de Lid-Staten verslagen indienen over de maatregelen die zij ter uitvoering van de richtlijnen hebben genomen. Op basis van die nationale rapporten stelt de Commissie algemene rapporten op, zodat een alomvattende evaluatie van de doeltreffendheid van de uitvoering van de richtlijnen in de Gemeenschap als geheel mogelijk wordt.

Krachtens de richtlijn in kwestie worden de voorschriften voor het opstellen van verslagen over de verschillende richtlijnen geharmoniseerd en:

- moeten de nationale verslagen om de drie jaar worden opgesteld op basis van een door de Commissie, bijgestaan door een comité, uitgewerkte vragenlijst;
- dienen die verslagen uiterlijk negen maanden na het einde van de periode van drie jaar waarover wordt gerapporteerd, te worden toegezonden;
- publiceert de Commissie binnen een periode van negen maanden na indiening van de rapporten van de Lid-Staten een algemeen verslag over de betrokken sector.

De eerste verslagen over de uitvoering van de afvalstoffenrichtlijnen betreffen de periode 1995 tot/met 1997 en worden de Commissie vóór 1 oktober 1998 toegezonden. Op 24 oktober 1994 heeft de Commissie de relevante vragenlijsten vastgesteld, meer bepaald in verband met Richtlijn 75/439/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 87/101/EEG²⁰, inzake de verwijdering van afgewerkte olie, Richtlijn 75/442/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG (kaderrichtlijn) en Richtlijn 86/278/EEG²¹ betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw.

¹⁹ PB nr. L 377 van 31.12.1991.

²⁰ PB nr. L 42 van 12.2.1987.

²¹ PB nr. L 181 van 4.7.1986.

IV. SPECIFIEKE COMMUNAUTAIRE ACTIES OP HET GEBIED VAN HET AFVALBEHEER

PRIORITAIRE AFVALSTROMEN

In zijn resolutie van 7 mei 1990 heeft de Raad aanbevolen dat actieprogramma's voor bepaalde specifieke soorten afval worden uitgewerkt, en heeft hij de Commissie verzocht voorstellen voor communautaire maatregelen op te stellen.

In een eerste fase werd in samenwerking met de Lid-Staten een inventaris opgemaakt. Op basis daarvan heeft de Commissie in 1991 haar programma over prioritaire afvalstromen gelanceerd. Zij was van oordeel dat om zo goed mogelijke resultaten te behalen, in de zin van een aanmerkelijke daling van het afvalvolume en de verbetering van het beheer van de voornaamste afvalstromen, zij een betere deelname van alle bij elk van die stromen betrokken partijen moest waarborgen en specifieke overlegprocedures moest hanteren. Dit standpunt is in overeenstemming met de beginselen van het vijfde actieprogramma op het gebied van het milieu.

Overeenkomstig de afgesproken procedure bepaalt een voor een project verantwoordelijke groep, waarin alle op communautair vlak betrokken partijen (Lid-Staten, Europese Commissie, producenten, distributiebedrijven, leveranciers van materialen en organisaties ter bescherming van het milieu en de consument) zijn vertegenwoordigd, wat de door een bepaald type afval veroorzaakte problemen zijn. Voorts formuleert dat comité de doelstellingen die moeten worden vastgesteld om die problemen op te lossen of te verminderen, bestudeert het de verschillende mogelijke strategieën en stelt het te lanceren acties en te treffen maatregelen voor.

Aangezien bepaalde voorgestelde maatregelen niet alleen op de afvalfase een invloed uitoefenen, maar ook op allerlei andere fasen in de levenscyclus van een produkt, zoals de produktie-, distributie- of gebruiksfase, moet elke overwogen maatregel met alle betrokken partijen (overheid, industrie en consumenten) worden besproken.

De nieuwe aanpak voor het programma inzake prioritaire afvalstromen had onder meer als doel nieuwe instrumenten te bestuderen voor de uitvoering van het communautair afvalstoffenbeleid, die verschillen van en een aanvulling vormen op de tot nog toe gevolgde uitsluitend reglementerende aanpak.

De sinds 1991 gelanceerde projecten in het kader van het programma "prioritaire afvalstromen" zijn:

Oude banden

Dit project is gestart begin 1991 en is eind 1993 afgerond.

De strategie die door alle betrokken partijen is voorgesteld is oude banden tegen het jaar 2000 niet langer te storten of ze zonder terugwinning van energie te verbranden.

Te dien einde verdient het aanbeveling:

- de hoeveelheid oude banden te verminderen door preventieve maatregelen te treffen op het gebied van het onderhoud van banden;
- het aantal gecoverde (d.w.z. van een nieuwe profiellaag voorziene) autobanden te verhogen van 20% in 1990 tot 25% in 2000;
- tegen het jaar 2000 ten minste 65% van de oude banden terug te winnen (30% in 1990).

Het door de projectgroep aan de Commissie toegestuurde eindverslag omvat:

- een voorstel voor een aanbeveling (van de Commissie) inzake preventie-, terugwinnings- en verwijderingsmaatregelen voor oude banden, met het oog op de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen;
- een voorstel voor een resolutie (van de Raad) betreffende oude banden, waarin de aanbeveling in positieve zin wordt onthaald en de Commissie en de Lid-Staten om een gezamenlijke evaluatie van de uitvoering van de voorgestelde maatregelen wordt verzocht;
- een voorstel voor wijziging van de richtlijn van de Raad over het storten van afvalstoffen, waardoor het storten van oude banden met ingang van 1996 en van vormalen oude banden met ingang van 2000 wordt verboden. Dat verbod heeft tot doel ervoor te zorgen dat voor oude banden overeenkomstig de in 1990 vastgestelde strategie andere beheersmiddelen worden gebruikt.

De Commissie is voornemens de voorstellen van de projectgroep te ondersteunen via een voorstel voor een richtlijn van de Raad, die kan worden aangevuld met andere maatregelen, zoals vrijwillige overeenkomsten of technische en economische instrumenten, en welke de volgende doelstellingen heeft:

- ervoor zorgen dat oude banden vanaf 1998 en vormalen oude banden vanaf 2000 niet langer mogen worden gestort;
- de voorwaarden vaststellen voor de ontwikkeling van een markt voor gecoverde, opnieuw ingesneden of gerecycleerde banden en voor granulaat van oude banden;
- de grondbeginselen vastleggen waarop communautaire kwaliteitsnormen inzake teruggewonnen banden kunnen worden gebaseerd.

Afgedankte motorvoertuigen

Het project inzake afgedankte motorvoertuigen is in 1991 gelanceerd en de resultaten zijn in maart 1994 aan de diensten van de Commissie voorgelegd.

Met het aan de diensten van de Commissie voorgestelde strategisch plan wordt beoogd recycling te bevorderen door de voor verwijdering bestemde afvalstoffen tegen 2002 tot 15% en tegen 2015 tot 5% te beperken. Het is gebaseerd op de integratie van de inzameling en verwerking van uit het verkeer genomen voertuigen in netwerken waarin beide categorieën activiteiten worden uitgevoerd. Dank zij die integratie, gecombineerd met een optimale terugwinning van alle niet uit metaal vervaardigde delen, moet het mogelijk zijn de hogere kosten op een op marktbeginselen gebaseerde wijze te dekken.

De strategie op korte termijn is gebaseerd op de totstandbrenging van een vergunningstelsel voor geïntegreerde inzamelings- en verwerkingsnetwerken, alsmede op de aflevering aan de laatste eigenaar van een voertuig van een retourcertificaat wanneer dat voertuig aan het netwerk wordt afgeleverd.

De strategie op lange termijn omvat geavanceerde ontwerpen van voertuigen die terugwinning gemakkelijker maken.

De Commissie bestudeert momenteel de resultaten van de projectgroep en zal dan zo spoedig mogelijk besluiten welke maatregelen moeten worden getroffen en welke vrijwillige overeenkomsten mogelijk zijn.

Afvalstoffen uit de sector van de gezondheidszorg

Afval van de gezondheidszorg is aangemerkt als een prioritaire afvalstroom wegens de diversiteit en de complexiteit van de samenstelling ervan en de gevaren die het oplevert voor het milieu, met name gezien de besmettingsrisico's.

Volgens de conclusies van de groep, die de Commissie in december '94 zijn toegezonden, moet de Commissie een voorstel voor een richtlijn bij de Raad indienen, waarbij:

- a) de basisbegrippen inzake het beheer van afval uit de gezondheidssector, bij voorbeeld hun definitie en indeling,
- b) de in de plaatsen waar dergelijk afval wordt voortgebracht, te volgen voorschriften voor de bescherming van het milieu en
- c) de buiten de plaatsen waar dergelijk afval wordt voortgebracht, te volgen voorschriften voor de bescherming van het milieu

worden vastgesteld;

De andere momenteel besproken projecten zijn:

Bouw- en sloopafval

De algemene doelstelling van dit project is de vermindering van de hoeveelheid van dit type gestort afval door prioriteit te geven aan het hergebruik of de recycling van grondstoffen.

Afval van elektrische en elektronische apparatuur

De algemene doelstelling van dit project is de definitieve verwijdering, de terugwinning van kostbare grondstoffen en energie en een beter ontwerp van apparaten zodat ze in de afvalfase gemakkelijker op milieuvriendelijke wijze kunnen worden verwerkt.

Gechloreerde oplosmiddelen

De Commissie heeft reeds in 1991 de aanzet gegeven tot een project betreffende gechloreerde oplosmiddelen. De uitvoering van het protocol van Montréal inzake CFK's heeft dit project op de achtergrond gedrongen aangezien de vier voornaamste beoogde oplosmiddelen onder dat protocol vallen.

AFVALSTATISTIEKEN

De Commissie heeft onderstreept dat de ontwikkeling en actualisering van een gegevensbank over de afvaltypes en -stromen in de Gemeenschap zeer belangrijk is om te kunnen bepalen op welk punt van het afvaltraject een bepaald afvalbeleid tot de beste resultaten kan leiden.

Met het oog op een strikte toepassing van de communautaire wetgeving is een van de doelstellingen en acties van het vijfde actieprogramma de verzameling van gegevens over de produktie van afvalstoffen en de karakterisering (gevaarlijk of niet-gevaarlijk) daarvan, alsmede over de bestaande afvalbehandelingsinstallaties.

De ervaring heeft aangetoond dat een kwantitatieve en kwalitatieve raming zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is omdat de Lid-Staten geen uniforme nomenclatuur gebruiken.

In dat verband hebben de diensten van de Commissie (Eurostat - DG XI) een werkgroep "Milieustatistieken" opgericht, die een programma voor de uitwerking van een systeem van afvalstatistieken heeft opgezet.

In een eerste fase van het programma is een inventaris opgemaakt van de in de Lid-Staten beschikbare statistieken, en zijn die laatste verzameld en gepubliceerd in de brochure "Statistieken en milieu 1991".

Uit dat onderzoek is gebleken dat de afvalstatistieken van de Lid-Staten van wisselende kwaliteit en zeer onvolledig zijn en niet met elkaar kunnen worden vergeleken wegens afwijkende administratieve voorschriften, met name wat de nationale afvalcatalogi betreft.

Om die situatie te verhelpen, is een statistische methode voorgesteld. Die omvat een stelsel voor het opvragen van gegevens bij industriële (produktie en behandeling van afval), gemeentebesturen (inzameling en behandeling) en behandelingsbedrijven. Ook wordt voorgesteld de gegevens op de documenten die het afval bij overbrenging vergezellen, voor statistische doeleinden te gebruiken. Voorts berust de voorgestelde aanpak op een gemeenschappelijke nomenclatuur die gebaseerd is op de Europese afvalcatalogus.

De tweede fase van het programma behelst de uitvoering van een aantal modellenquêtes in vier Lid-Staten (Denemarken, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) ten einde de voorgestelde methode alsmede de Europese afvalcatalogus te beproeven. Op basis van de resultaten (eind 1994) wordt een definitief programma uitgewerkt dat moet uitmonden in de vaststelling van een wettelijk kader voor de opstelling van communautaire afvalstatistieken. De Commissie heeft onlangs de benodigde voorbereidende werkzaamheden aangevat.

V. VOORLICHTING EN OVERLEG

Vanaf de eerste aanzet tot de uitwerking van een communautair afvalstoffenbeleid is het overleg met de Lid-Staten en de industriële en beroepsverenigingen op officiële wijze geregeld door de oprichting van comités en ad hoc werkgroepen.

Comité "beheer van afvalstoffen"

Het comité "beheer van afvalstoffen" is opgericht bij Besluit 76/431/EEG van de Commissie van 21 april 1976. Het heeft als taak de Commissie van advies te dienen inzake de uitwerking van het afvalbeleid, de toepassing van de daarmee verband houdende richtlijnen en eventuele voorstellen voor nieuwe wetgevende initiatieven.

Het comité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie die twee vertegenwoordigers per Lid-Staat benoemt. Het comité vergadert twee keer per jaar.

Ad hoc comité Commissie-industrie voor het afvalbeheer

Voorts is in 1991 een ad hoc comité, bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, opgericht dat de problemen bij het afvalbeheer bespreekt. Het comité moet een regelmatig contact waarborgen tussen die sectoren en de Commissie en moet de uitwisseling van standpunten over problemen bij het afvalbeheer verbeteren. Daarnaast kunnen nog andere bijzondere werkgroepen worden opgericht om naargelang van de behoeften specifieke onderwerpen te behandelen.

Al die comités en werkgroepen zorgen er reeds voor dat de werkzaamheden van de Commissie op transparante wijze verlopen, zodat daarmee aan een van de grondbeginselen van het vijfde programma wordt voldaan.

Voorts nodigt de Commissie bij de uitwerking van communautaire wetgeving niet alleen nationale deskundigen uit om hun mening bekend te maken, maar eveneens vertegenwoordigers van de betrokken industrietakken, van de consumentenorganisaties en van niet-gouvernementele milieu-organisaties (dat gebeurde met name bij de voorbereiding van de richtlijnen betreffende verpakkingen en stortplaatsen en de opstelling van de lijst van afvalstoffen). Ook is er geregeld overleg met de industrie, de NGO's en de consumentenorganisaties in het kader van de werkzaamheden inzake prioritaire afvalstromen.

Tegenover bepaalde partners die zorgen voor de verspreiding van informatie (plaatselijke en regionale autoriteiten, NGO's, marktdeelnemers, vakbonden, enz.) voert de Commissie een actief voorlichtingsbeleid.

VI. MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING

Bij de uitwerking van de wetgeving betreffende het afvalbeheer en de uitvoering daarvan, heeft de Commissie onderstaande en met elkaar verbonden problemen ontmoet.

- a) de technische en administratieve uitvoering van de op communautair niveau vastgestelde maatregelen. Niet zelden ontbreken de in de communautaire teksten bedoelde administratieve en technische structuren op nationaal niveau. Gedeeltelijke tenuitvoerlegging of afwezigheid van tenuitvoerlegging op basis van een bij unanimiteit aangenomen richtlijn doet het probleem rijzen van de aanpassing van de administratieve, technische en organisatorische infrastructuur van de Lid-Statens;
- b) het gebrek aan betrouwbare basisgegevens op statistisch, technisch en economisch gebied, waarop de Commissie zich bij haar beleidskeuzen en de uitwerking van haar regelgeving kan baseren. De meeste sinds 1989 voorgestelde maatregelen, met name dergelijke belangrijke voorstellen als die betreffende verpakkingen en stortplaatsen, zijn niet voorafgegaan door een kosten/baten- en kosten/efficiëntie-analyse, wat bij de Lid-Statens tot twijfels aangaande hun economische rechtvaardiging heeft geleid;
- c) de onduidelijkheid van de rechtshandelingen en de dubbelzinnigheid van bepaalde begrippen waarop dit beleid gebaseerd is. Bij de toepassing van de drie peilers van de communautaire afvalstoffenwetgeving, namelijk Kaderrichtlijn 75/442/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG, betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen en Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, doen zich problemen voor, wat tot onzekerheid bij de overheidsinstanties en de economische spelers leidt en veel misverstanden doet ontstaan;
- d) de gebrekkige werking van het overleg. Hoewel de Commissie door verscheidene comités wordt bijgestaan (twee raadgevende comités en één regelgevingscomité), heeft het overleg niet de verwachte resultaten opgeleverd, voornamelijk omdat in die comités de partijen ontbreken die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het afvalbeleid.

Al die moeilijkheden kunnen niet uitsluitend via wetgeving worden opgelost. Andere middelen - technische (verzamelen van gegevens, kosten/baten-analyses), economische (financiële steun, economische instrumenten) en het beheer betreffende (plannen, vrijwillige overeenkomsten) - blijken noodzakelijk te zijn en moeten naast reglementering worden aangewend.

Bovengenoemde opmerkingen doen concluderen dat een intensiever overleg met alle betrokken partijen nodig is, met andere woorden dat met de voornaamste partners netwerken, zowel administratieve als operationele, moeten worden uitgebouwd.

VII. CONCLUSIE

In de bovenstaande alinea's zijn de voornaamste werkzaamheden beschreven die de Gemeenschap in de loop van de laatste vijf jaar heeft verricht op het gebied van het afvalstoffenbeleid. Bij deze werkzaamheden is de hoofdaandacht uitgegaan naar het opzetten van een wetgevingskader, terwijl, wat de diensten van de Commissie betreft, ook moet worden gewezen op de studie van nieuwe benaderingen, de uitwerking van nieuwe instrumenten en de analyse van nieuwe problemen die een invloed kunnen hebben op de toekomstige koers.

De Commissie heeft in dat opzicht verschillende initiatieven gestart, zoals het onderzoeken van netwerken op Gemeenschapsniveau in de afvalsector, wijzigingen van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen en, mocht het geval zich voordoen, van het verdrag van Bazel, een betere tenuitvoerlegging en toepassing van de bestaande bepalingen en de bevordering van economische instrumenten in de afvalsector.

Die regelgeving berust op de volgende drie pijlers: Richtlijn 75/442/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG, betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen en Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Deze wetgeving wordt aangevuld met specifieke richtlijnen en voorstellen (laatstelijk betreffende verpakkingen, de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen, het storten van afvalstoffen en PCB's).

De Commissie is daarom voornemens de volgende maanden in nauwe samenwerking met de Lid-Staten een mededeling op te stellen waarin een strategie wordt ontvouwd die niet uitsluitend op wetgeving berust, maar stoelt op intensiever overleg met alle betrokken partijen en betere voorlichting van het publiek en waarbij rekening wordt gehouden met, onder meer, het overleg op het gebied van Europese infrastructuurnetwerken, de noodzaak om "afvalstoffen" beter te definiëren met betrekking tot "producten" en om een betere praktische tenuitvoerlegging van verordening 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen te verzekeren, de overbrenging van afval naar derde landen, de wettelijke aansprakelijkheid, de economische instrumenten en de toepassing van de bestaande voorschriften.

ISSN 0254-1513

COM(95) 522 def.

DOCUMENTEN

NL

14

Catalogusnummer : CB-CO-95-564-NL-C

ISBN 92-77-95344-6

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg