



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2005
COM(2005) 666 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Werk maken van duurzaam hulpbronengebruik: een thematische strategie inzake
afvalpreventie en afvalrecycling**

{SEC(2005) 1681}
{SEC(2005) 1682}

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	De huidige situatie.....	4
3.	Doelstellingen van een zich verder ontwikkelend EU-beleid inzake afvalstoffen	6
4.	Actie	7
5.	Welk effect zullen de voorgestelde veranderingen sorteren?	9
6.	De internationale situatie.....	11
7.	Monitoring en evaluatie	12
8.	Toetsing.....	13
	BIJLAGE I: Belangrijkste maatregelen.....	14
	BIJLAGE II: FINANCIËEL MEMORANDUM.....	23

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Werk maken van duurzaam hulpbronnengebruik: een thematische strategie inzake
afvalpreventie en afvalrecycling**

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Afval vormt voor de Europeanen een ecologische, maatschappelijke en economische uitdaging. Voor sommigen roept het woord afval uitsluitend negatieve associaties op: bergen vuilniszakken, zwerfvuil en stortplaatsen die het milieu vergiftigen. Volgens anderen liggen hier kansen verscholen – Europa's streven om zijn afval op milieuvriendelijke wijze te verwerken, heeft geresulteerd in extra werkgelegenheid en kansen voor bedrijven. De afvalbeheer- en -recyclingsector vertoont een sterke groei en heeft in de EU-25 een omzet bereikt van naar schatting meer dan 100 miljard euro. Zijn arbeidsintensieve activiteiten zorgen voor 1,2 à 1,5 miljoen banen. Het aandeel van de recyclingindustrie in de toelevering van grondstoffen aan de verwerkende industrie gaat in stijgende lijn: momenteel wordt ten minste 50 % van het papier en het staal, 43 % van het glas en 40 % van de non-ferrometalen die in de EU worden geproduceerd, verkregen uit gerecycleerde materialen.

De voorbije 30 jaar heeft de afvalproblematiek in het milieubeleid van de EU een centrale plaats ingenomen en is er terzake aanzienlijke vooruitgang geboekt. Stortplaatsen en verbrandingsinstallaties die bronnen van zware verontreiniging zijn, worden gesaneerd. Er worden nieuwe technieken ontwikkeld voor de verwerking van gevaarlijk afval. Gevaarlijke stoffen worden uit afgedankte voertuigen en elektrische en elektronische apparatuur verwijderd. Het gehalte aan dioxine en andere verontreinigende stoffen in de uitstoot van verbrandingsovens neemt af.

Gaandeweg begint afval steeds meer te worden gezien als een waardevolle bron van grondstoffen voor de industrie. In toenemende mate worden benaderingen zoals hergebruik, recycling en terugwinning van energie toegepast op types afval waarvoor specifieke regelgeving is vastgesteld – verpakkingsafval, autowrakken, afgedankte elektrische en elektronische apparaten, biologisch afbreekbaar afval en autobanden. Door biologisch afbreekbaar afval niet te storten en de recycling- en terugwinningpercentages te verhogen, wordt tegelijk een bijdrage geleverd tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Ondanks deze successen blijft afval echter wel een probleem. De hoeveelheid afval blijft namelijk toenemen. De bestaande wetgeving wordt in sommige gevallen niet doeltreffend ten uitvoer gelegd en er bestaan tussen de lidstaten grote verschillen qua benadering van de problematiek. De mogelijkheden tot afvalpreventie en -recycling worden nog niet ten volle benut. Met de toenemende kennis van de milieueffecten van hulpbronnengebruik wordt in het afvalbeleid nog onvoldoende rekening gehouden.

De onduurzame tendensen inzake afvalproductie en de desbetreffende beleidsaspecten zijn een bron van zorg omdat de productie van afval een symptoom kan zijn van uit milieuoogpunt

inefficiënt gebruik van de hulpbronnen. Bovendien is afvalbeheer zelf ook een oorzaak van emissies in lucht, water en bodem alsook van lawaai en andere hinderlijke effecten die milieueffecten veroorzaken en waaraan een economische kostprijs is verbonden.

Bovendien blijft de EU-afvalstoffenwetgeving – ondanks de jurisprudentie van het Hof – vaak ondoorzichtig, zodat over de interpretatie ervan al talloze rechtszaken zijn gevoerd. Een en ander leidt tot overlappings in de regelgeving en tot onzekerheid voor de bevoegde instanties en de afvalindustrie, waardoor noodzakelijke investeringen dreigen te worden ontmoedigd.

Uit al deze elementen blijkt duidelijk dat de tijd gekomen is om het afvalbeleid van de EU onder de loep te leggen en te evalueren met het oog op de vaststelling van een strategisch kader voor de toekomst. Zoals het zesde milieuoactieprogramma (MAP) voorschrijft, worden in deze strategie doelstellingen vastgesteld en worden de instrumenten aangegeven die de EU in staat moeten stellen om tot een beter afvalbeheer te komen.

Tezelfdertijd wordt zo een aanzienlijke vereenvoudiging en verduidelijking van het bestaande juridisch kader tot stand gebracht, overeenkomstig de EU-doelstellingen inzake betere regelgeving. Afval is aangewezen als een prioritair thema voor de vereenvoudiging van het Gemeenschapsrecht [COM(2005) 535]. In deze strategie worden de initiële stappen beschreven die in de loop van deze eerste herziening noodzakelijk zijn gebleken, en wordt uiteengezet welke benadering de Commissie zal hanteren om tot een betere EU-afvalwetgeving te komen.

Ten slotte bouwt de strategie voort op de bestaande wetgeving en op uitvoerig overleg met alle betrokken partijen. Beklemtoond wordt dat een onverkorte en doeltreffende uitvoering door de lidstaten een *conditio sine qua non* is voor reële vooruitgang m.b.t. de doelstellingen van deze strategie.

2. DE HUIDIGE SITUATIE

In de EU wordt huishoudelijk afval momenteel verwijderd door middel van storten (49 %), verbranding (18 %) en recycling en compostering (33 %). In de nieuwe lidstaten, die grote inspanningen hebben geleverd en investeringen hebben gedaan om zich aan het EU-*acquis* te conformeren, doet zich weliswaar een snelle ontwikkeling voor maar blijft storten de belangrijkste verwijderingstechniek. Er bestaan enorme verschillen tussen de lidstaten, waarvan er sommige nauwelijks recyclen (90 % storten, 10 % recycling en terugwinning van energie) terwijl andere veel milieuvriendelijker te werk gaan (10 % storten, 25 % terugwinning van energie en 65 % recycling).

Het huidige EU-afvalbeleid is gebaseerd op een hiërarchie van opties inzake afvalbeheer. Dit houdt in dat – in het ideale geval – het ontstaan van afval wordt voorkomen; als preventie niet mogelijk is, dienen de afvalstoffen zoveel mogelijk te worden hergebruikt, gerecycleerd en teruggewonnen, waarbij zo weinig mogelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van storten. Het storten van afval is de slechtst mogelijke oplossing voor het milieu, aangezien het leidt tot een verlies van grondstoffen en in de toekomst mogelijke gevaren voor het milieu kan opleveren. De “hiërarchie inzake afvalbeheer” moet niet worden gezien als een absolute wet, aangezien aan verschillende verwerkingsmethoden voor afval verschillende milieueffecten kunnen zijn verbonden. Wel komt de doelstelling van een op recycling en terugwinning gerichte samenleving erop neer dat afvalstoffen dienen “op te klimmen” in de hiërarchie, zodat er steeds minder wordt gestort en steeds meer wordt gerecycleerd en teruggewonnen.

Het juridisch kader¹ dat aan deze strategische benadering ten grondslag ligt, omvat horizontale wetgeving inzake afvalbeheer, bijvoorbeeld de kaderrichtlijn afvalstoffen, de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen en de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen. Deze worden aangevuld met specifiekere wetgeving betreffende de verwerking en verwijdering van afval, zoals de richtlijnen inzake het storten en het verbranden van afvalstoffen, alsook wetgeving ter regulering van het beheer van specifieke afvalstromen (afgewerkte olie, PCB's en PCT's en batterijen). Voor bepaalde cruciale afvalstromen, namelijk verpakkingsafval, autowrakken en afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA), zijn streefcijfers inzake recycling en terugwinning vastgesteld. Voor een grafische presentatie van de wetgeving in kwestie wordt verwezen naar het diagram in bijlage III van document SEC(2005) 1682 van de diensten van de Commissie.

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt, blijft de totale hoeveelheid afval toenemen en neemt de hoeveelheid afval die wordt gestort, in absolute cijfers niet af. Tussen 1990 en 1995 is de totale afvalproductie in de EU en de EVA met 10 % toegenomen, het BBP daarentegen slechts met 6,5 %. De productie van vast huishoudelijk afval (VHA) is verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van deze toename. Daarbij lijkt er een relatie te bestaan met het niveau van de economische activiteit, aangezien zowel de productie van VHA als het BBP in de EU-25 tussen 1995 en 2003 met 19 % zijn toegenomen. Ook bepaalde kleinere maar niettemin belangrijke afvalstromen zwellen aan: de productie van gevaarlijk afval is tussen 1998 en 2002 met 13 % toegenomen terwijl het BBP slechts met 10 % groeide. Nu de economische groei naar verwachting zal aantrekken, zal de stijgende trend inzake afvalproductie, zowel wat het totale volume als wat de meeste afvaltypes afzonderlijk betreft, wellicht doorzetten. Zo voorspelt het Europees milieuagentschap bijvoorbeeld dat de productie van papier- en karton-, glas- en plasticafval tegen 2020 met 40 % zal zijn toegenomen in vergelijking met het niveau van 1990. De OESO voorspelt dat de productie van VHA tot in 2020 zal blijven toenemen, zij het in een iets trager tempo. Het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek voorspelt een toename van de VHA-productie met 42,5 % tegen 2020 in vergelijking met het niveau van 1995. In de nieuwe lidstaten (EU-10) wordt met een relatief snellere toename van de VHA-productie gerekend.

Hoewel recycling en afvalverbranding in stijgende lijn gaan, neemt de absolute hoeveelheid afval die wordt gestort niet af omdat de totale hoeveelheid afval toeneemt. Zo is bijvoorbeeld de hoeveelheid kunststofafval die wordt gestort, tussen 1990 en 2002 met 21,7 % toegenomen ondanks het feit dat het stortingspercentage voor dat type afval is gedaald van 77 % naar 62 %.

Deze onduurzame trends zijn gedeeltelijk te wijten aan een onbevredigende tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving, die op haar beurt voor een deel is toe te schrijven aan het feit dat bepaalde onderdelen van het beleid en het juridisch kader voor verbetering vatbaar zijn.

Er doet zich een aantal problemen voor op het stuk van de **uitvoering**, gaande van het dumpen van afval op stortplaatsen die niet correct worden beheerd tot de overbrenging van ladingen afvalstoffen in strijd met de internationale overeenkomsten terzake. Onduidelijke definities en meningsverschillen over de juiste interpretatie van de wetgeving hebben evenmin bijgedragen tot een betere uitvoering maar wel aanleiding gegeven tot rechtsgedingen. Ondanks uitspraken van het Europees Hof van Justitie is er over bepaalde aspecten, zoals de

¹ Zie bijlage III voor een uitvoerige lijst van rechtsinstrumenten.

vraag wanneer afval niet langer als afval moet worden aangemerkt, nog steeds geen duidelijkheid geschapen.

Hoewel **afvalpreventie** al jarenlang het belangrijkste streefdoel is van het beleid inzake afvalbeheer, zowel op EU-niveau als in de lidstaten, is er tot dusver maar weinig vooruitgang geboekt bij de vertaling daarvan in praktische actie. De in het verleden vastgestelde communautaire en nationale streefcijfers zijn nooit op een bevredigende manier nagekomen.

Recycling en terugwinning kennen succes. Het betreft echter slechts een beperkt aandeel van de afvalhoeveelheid. De recyclingrichtlijnen waren tot dusver gericht op specifieke afvalstromen. In de context van het communautaire afvalbeleid hebben zij bijgedragen tot een beperking van de milieueffecten door de bevordering van scheiding aan de bron en recycling van afvalstromen zoals batterijen, verpakkingsmateriaal, autowrakken en afgedankte elektrische en elektronische apparaten. Deze snel aanzwellende afvalstromen zijn wegens hun gevaarlijk en complex karakter van groot belang. Zij vertegenwoordigen echter slechts een kleine fractie van de totale hoeveelheid afval die wordt geproduceerd.

Bovendien neemt de hoeveelheid afval die wordt gerecycleerd weliswaar toe, maar gelden er alleen afvalverwerkingsnormen voor stortplaatsen en verbrandingsinstallaties en, tot op zekere hoogte, in het geval van recycling. Dit vormt een milieuprobleem omdat bepaalde recyclinginstallaties zelf verontreiniging kunnen veroorzaken indien zij niet correct worden gerund. Er zijn dus normen nodig, niet alleen ter bescherming van het milieu maar ook om economische redenen, namelijk om gelijke concurrentievoorwaarden tot stand te helpen brengen voor gerecycleerd materiaal.

Tegen deze achtergrond zijn ter voorbereiding van de thematische strategie ook een grootschalig onderzoek van de bestaande situatie en een inventarisatie van de problemen en vraagstukken uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in de hieronder uiteengezette voorstellen voor een meer holistische benadering van afvalpreventie en -recycling.

3. DOELSTELLINGEN VAN EEN ZICH VERDER ONTWIKKELEND EU-BELEID INZAKE AFVALSTOFFEN

Het afvalstoffenbeleid van de EU kan bijdragen tot een vermindering van de globale negatieve milieueffecten van hulpbronnengebruik. Als het ontstaan van afval wordt voorkomen en recycling en terugwinning van afvalstoffen worden bevorderd, zal dit de grondstoffenefficiëntie van de Europese economie vergroten en de negatieve milieueffecten van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen verminderen. Dit zal bijdragen tot de instandhouding van de natuurlijke reserves die voor duurzame economische groei van essentieel belang zijn.

De basisdoelstellingen van het huidige EU-afvalbeleid – het ontstaan van afval voorkomen en hergebruik, recycling en terugwinning bevorderen teneinde negatieve milieueffecten zoveel mogelijk te beperken – blijven geldig en worden door de nieuwe, effectgerelateerde benadering ondersteund.

De doelstelling op lange termijn bestaat erin, van de EU een recyclinggerichte samenleving te maken die afvalproductie probeert te vermijden en afvalstoffen als hulpbronnen weet te benutten. Als strenge ecologische referentienormen worden gehandhaafd, zal de interne markt een gunstig klimaat garanderen voor recycling- en terugwinningactiviteiten.

4. ACTIE

Om deze doelstellingen te realiseren en zodoende een hoger niveau van milieubescherming te garanderen, wordt voorgesteld het bestaande juridisch kader te moderniseren – dit wil zeggen de levenscyclusanalyse tot een integrerend onderdeel van de beleidsvorming te maken en de EU-afvalstoffenwetgeving te verduidelijken, te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Dit zal de huidige uitvoeringsproblemen helpen oplossen en de EU definitief het pad naar een in economisch en in milieupzicht efficiënte recyclingsamenleving doen inslaan. De thans gekoesterde milieuambities worden gehandhaafd en versterkt terwijl tegelijk de basis wordt gelegd voor duurzame groei.

Hiertoe is een combinatie vereist van maatregelen ter bevordering van afvalpreventie, -recycling en -hergebruik die een maximale vermindering van het over de hele levenscyclus van de hulpbronnen gecumuleerde effect garandeert. Dit houdt in:

- **Hernieuwde nadruk op de onverkorte uitvoering van de bestaande wetgeving.** Bij de tenuitvoerlegging in de lidstaten doen zich allerlei problemen voor, gaande van het voortbestaan van illegale stortplaatsen in verscheidene lidstaten tot interpretatieverschillen in andere. Een deel van de strategie is erop gericht dubbelzinnige bepalingen te verduidelijken, klaarheid te scheppen ten aanzien van betwiste interpretaties en wetgeving die niet de verhoopte milieuvoordelen heeft opgeleverd, bij te stellen. De Commissie zal het Comité voor het beheer van afvalstoffen gebruiken als forum voor de uitwisseling van informatie en goede praktijken en voor het signaleren van problemen op het stuk van de tenuitvoerlegging. Zij zal alle juridische middelen blijven inzetten om ervoor te zorgen dat het *acquis* in alle lidstaten op uniforme wijze wordt toegepast en gehandhaafd.
- **Vereenvoudiging en modernisering van de bestaande wetgeving,** als de ervaring uitwijst dat dit noodzakelijk is, teneinde - overeenkomstig de doelstellingen inzake betere regelgeving - de administratieve lasten te verlichten zonder het niveau van milieubescherming te verlagen. Een en ander zal resulteren in een kosteneffectievere afvalwetgeving. Hiertoe zijn diverse ingrepen vereist. Om te beginnen moet de kaderrichtlijn afvalstoffen op een aantal punten worden gewijzigd: versmelting met de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen, invoering van de levenscyclusbenadering, verduidelijking van de omstandigheden waarin afval niet langer als afval moet worden aangemerkt alsook van de definities van terugwinning en verwijdering, invoering van een definitie van recycling en het bieden van een oplossing voor overlappingen tussen bepaalde onderdelen van de afvalwetgeving en de overige milieuwetgeving. Ten tweede: intrekking van de richtlijn afgewerkte olie en overheveling van de bepalingen van die richtlijn inzake de inzameling van afvalolie naar de kaderrichtlijn afvalstoffen. Ten derde: een in 2006 in te dienen voorstel om de drie richtlijnen inzake afval van de titaandioxide-industrie te consolideren. Ten vierde zal de Commissie, naast de voorstellen die samen met deze strategie worden aangenomen, in het kader van een voortdurende en systematische toetsing van de EU-afvalwetgeving de noodzaak van verdere maatregelen onderzoeken en daarbij verdere uitvoering geven aan de doelstellingen inzake betere regelgeving en vereenvoudiging, overeenkomstig het tijdschema waarin de mededeling COM(2005) 535 voorziet. Een en ander omvat onder meer de aanstaande toetsingen die krachtens de afvalstoffenrichtlijnen zelf zijn vereist, bijvoorbeeld de toetsing van de autowrakkenrichtlijn in 2006 en de toetsing van de AEEA-richtlijn in 2008,

alsook een herziening van de afvalstoffenomenclatuur. Ten slotte zullen er zich, wanneer de gemeenschappelijke normen waarin deze strategie voorziet eenmaal zijn ingevoerd, nieuwe kansen voordoen voor de totstandbrenging van een vereenvoudigde regelgeving m.b.t. de overbrenging van afvalstoffen die nog meer stimulansen biedt voor recycling en terugwinning van afval.

- **Invoering van de levenscyclusbenadering in het afvalbeleid.** Het milieubeleid is traditioneel toegespitst op de begin- en de eindfase van de levenscyclus: winning van grondstoffen, bewerking en fabricage aan de ene kant, en afvalbeheer aan de andere. Thans wordt erkend dat veel milieueffecten van hulpbronnen samenhangen met de gebruikfase². Er moet rekening worden gehouden met alle fasen van de levenscyclus van hulpbronnen: er kunnen zich tussen de verschillende fasen immers “trade-offs” voordoen waarbij maatregelen die worden getroffen om de milieueffecten in één fase te reduceren, leiden tot een groter milieueffect in een andere fase. Het spreekt vanzelf dat het milieubeleid moet garanderen dat de negatieve milieueffecten over de hele levenscyclus van hulpbronnen worden geminimaliseerd. Toepassing van de levenscyclusbenadering maakt het makkelijker om prioriteiten vast te stellen en meer gerichte beleidsmaatregelen te nemen, zodat een zo groot mogelijk positief milieuresultaat wordt gerealiseerd in verhouding tot de geleverde inspanningen.

De levenscyclusbenadering zal in de EU-wetgeving worden geïntegreerd via een verduidelijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen, zodanig dat daarin uitdrukkelijk naar de levenscyclusbenadering wordt verwezen. Dat zal aanzienlijke consequenties hebben voor de formulering van nieuw beleid en voor de toekomstige beginselen en praktijk inzake afvalbeheer. De recente herziening van de recycling- en terugwinningstreefcijfers voor verpakkingsafval vormde het eerste voorbeeld van de toepassing van de levenscyclusbenadering bij de beleidsvorming. Voor elke betrokken materiaalsoort worden nieuwe streefcijfers vastgesteld op basis van een analyse van de ecologische en economische effecten gedurende de hele levenscyclus van het materiaal. Ook bij de herziening van het beheer van afgewerkte olie is de levenscyclusbenadering gehanteerd.

- **Bevordering van een ambitieuzer afvalpreventiebeleid** door het verduidelijken van de verplichting voor de lidstaten om afvalpreventieprogramma's op te stellen en openbaar te maken. Op EU-niveau wil de Commissie zich sterk maken voor de toepassing van de IPPC-richtlijn, geïntegreerd productbeleid en andere instrumenten die de verspreiding van goede praktijken kunnen bevorderen.
- **Betere kennis en informatie** ter onderbouwing van de verdere ontwikkeling van afvalpreventiebeleid.
- **Ontwikkeling van gemeenschappelijke referentienormen inzake recycling.** Om de goede werking van de interne markt voor recycling te garanderen, worden in het voorstel EU-brede minimumnormen voor recyclingactiviteiten en gerecycleerde materialen vastgesteld. Dit moet een hoog niveau van milieubescherming garanderen en voorkomen dat er ecologische dumpingpraktijken worden toegepast. Daartoe zullen de kaderrichtlijn afvalstoffen en de IPPC-richtlijn worden gewijzigd. De eerste prioriteit bij deze aanpak geldt het biologisch afval.

² COM(2003) 302, Geïntegreerd productbeleid.

- **Verdere uitwerking van het recyclingbeleid van de EU.** Voortbouwend op de uitvoering van de bestaande EU-afvalstoffenwetgeving zullen nieuwe manieren worden verkend om recycling te bevorderen. Met name zal uitvoerig de praktische en economische haalbaarheid op lange termijn van een materiaalgerelateerde benadering worden onderzocht. De lidstaten zullen ook worden aangespoord om intensiever gebruik te maken van economische instrumenten en meer werk te maken van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken door betere coördinatie in het Comité voor het beheer van afvalstoffen.

De voorgestelde acties en wijzigingen worden nader uiteengezet in bijlage I, waarin ook een indicatief tijdschema is opgenomen voor de indiening van de diverse voorstellen ter uitvoering van de thematische strategie.

5. WELK EFFECT ZULLEN DE VOORGESTELDE VERANDERINGEN SORTEREN?

Deze thematische strategie zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de bestaande praktijk in de lidstaten en nieuwe kansen scheppen voor andere opties inzake afvalbeheer dan storten. Hierdoor zal een nettoverschuiving naar de hogere niveaus van de hiërarchie inzake afvalbeheer worden bevorderd. Een en ander wordt hieronder samengevat (voor nadere bijzonderheden, zie de bijgaande effectbeoordeling).

Minder storten van afval

De actie die in het kader van de thematische strategie wordt ondernomen, zal ertoe bijdragen dat voor een steeds groter deel van de afvalstromen andere oplossingen dan storten worden toegepast. Mede dankzij een sterkere nadruk op juiste tenuitvoerlegging en op de bevordering van economische instrumenten zal de kostprijs van het storten evolueren naar een niveau dat beter de reële milieukostprijs van deze vorm van afvalbeheer weergeeft. Dit zal er wellicht toe leiden dat minder afval wordt gestort. Omdat storten in vele lidstaten nog steeds de “standaardoplossing” voor afvalverwijdering is, zal het overstappen op andere opties echter nog wel enige tijd vergen. Bovendien blijft voor sommige afvaltypes storten wellicht toch de enige haalbare oplossing. Voorts hebben de nieuwe lidstaten enige tijd nodig om de voor alternatieve opties vereiste infrastructuur op te zetten en de erfenis van het verleden te verwerken.

In 2010 zal de hoeveelheid afval die in de EU wordt gestort, opnieuw worden gezien. Indien dan nog steeds onaanvaardbaar veel afval - of afval van bepaalde types - wordt gestort en de beoogde afname van de praktijk van het storten zich niet snel genoeg voltrekt, zullen verdere verbodsbepalingen met betrekking tot het storten van afval worden overwogen.

Meer compostering en meer terugwinning van energie uit afval

Naarmate minder afval wordt gestort, zullen de betrokken afvalstromen worden afgeleid naar een scala van milieuvriendelijkere alternatieven op hogere niveaus van de hiërarchie inzake afvalbeheer.

De invoering van kwaliteitsmaatstaven voor composteringsinstallaties en voor compost zal de marktvooruitzichten voor het composteren verbeteren.

Wat de terugwinning van energie uit afval betreft, zal de strategie ervoor zorgen dat de energie-efficiëntie toeneemt. De Commissie stelt voor een begin te maken met de hantering

van efficiëntiedrempelwaarden om te bepalen of de verwerking van afval in gemeentelijke verbrandingsinstallaties als terugwinning dan wel als verwijdering moet worden aangemerkt. Dit zal de EU ook helpen om haar streefcijfers in het kader van de richtlijn inzake de bevordering van elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen te realiseren.

Het zijn de lidstaten zelf die moeten bepalen wat in de gegeven omstandigheden de meest milieuvriendelijke oplossing is.

Meer en betere recycling

De komende vijf jaren zijn van cruciaal belang voor de uitvoering van de recyclingrichtlijnen. Van de vaststelling van minimumkwaliteitsnormen voor bepaalde recyclinginstallaties mag een significante verbetering van de situatie worden verwacht; het is de bedoeling dat een aanzienlijk deel van het voor recycling bestemd afval op korte termijn onder minimumkwaliteitsnormen komt te vallen, in plaats van slechts 8 à 10 % zoals thans het geval is. Op welke recyclinginstallaties minimumkwaliteitsnormen van toepassing dienen te zijn, hangt af van het milieurisico. Zo moet worden gegarandeerd dat naarmate recycling steeds vaker de voorkeursoptie inzake afvalverwijdering wordt, de milieueffecten van die keuze beheersbaar blijven en marktvoorwaarden worden geschapen die ervoor zorgen dat het recyclingpercentage even snel blijft toenemen als thans het geval is.

Kwaliteitsnormen voor recycling zullen de vraag naar en de acceptatie van gerecycleerde materialen doen toenemen. Daardoor zullen afvalstromen naar recycling en hergebruik worden verlegd. Bovendien zal een beter functionerende, op EU-normen gebaseerde interne markt voor recycling ervoor zorgen dat deze activiteit plaatsvindt waar dit het efficiëntst is. Dat zal de kosten doen dalen en zo recycling en hergebruik nog meer stimuleren.

Voor een aantal materialen is nu reeds sprake van een bevredigende recyclingsituatie, waarbij hoge marktprijzen ervoor zorgen dat het recyclingpercentage in stijgende lijn blijft gaan. Zo is bijvoorbeeld het gebruik van papierafval voor de productie van nieuw papier verdubbeld tussen 1991 (25 %) en 2004 (50 %). In het geval van andere materialen lijken bepaalde factoren een volledige ontwikkeling van de recyclingmarkt in de weg te staan. Thans wordt actie ondernomen om deze hindernissen uit de weg te ruimen. In 2010 zal de situatie opnieuw worden bezien. Indien bepaalde materialen niet worden gerecycleerd terwijl aan de recycling ervan nochtans milieuvoordelen zijn verbonden, kan gerichte actie worden ondernomen met behulp van het daartoe meest geschikte beleidsinstrument (economisch instrument, verantwoordelijkheid van de producent, stortverbod, inzameling- of recyclingstreefcijfer).

Belangrijkste voordelen en positieve effecten

Deze inspanningen kunnen de kosteneffectiviteit van het EU-afvalbeleid verbeteren en aanzienlijke maatschappelijke en milieuvoordelen opleveren:

- het afvalbeleid zal nadrukkelijker worden toegespitst op de milieueffecten, waardoor het doeltreffender en kosteneffectiever wordt;
- het regelgevingskader voor activiteiten op het gebied van afvalbeheer zal worden verbeterd, waardoor de kosten worden gedrukt en hinderpalen voor afvalrecycling en -terugwinning een minder belangrijke rol gaan spelen;

- het afvalpreventiebeleid zal op nationaal niveau ten uitvoer worden gelegd, omdat deze aanpak de grootste ecologische en economische doeltreffendheid garandeert en ervoor zorgt dat actie wordt ondernomen zo dicht mogelijk bij de plaats waar het afval ontstaat;
- een toename van de terugwinning van afvalstoffen zorgt voor een vermindering van de emissies die met afvalverwijdering gepaard gaan en levert milieuvoordelen op zoals een daling van de uitstoot van broeikasgassen.

Deze positieve effecten worden geïllustreerd door de volgende gekwantificeerde voorbeelden:

- door nog meer huishoudelijk afval te composteren, te recyclen en er energie uit terug te winnen in plaats van het te storten, kan een extra vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ten belope van 40 tot meer dan 100 megaton CO₂-equivalent per jaar worden gerealiseerd;
- door de omstandigheden te verduidelijken waarin afval niet langer als afval dient te worden aangemerkt, kan een deel van de administratieve kosten in samenhang met de afvalwetgeving worden verlaagd. In de sector recycling van aggregaten worden deze kosten bijvoorbeeld op ongeveer 1 % van de omzet geraamd;
- meer recycling leidt tot meer werkgelegenheid: met de recycling van 10 000 ton afval zijn in het beste geval 250 banen gemoeid, in vergelijking met 20 à 40 als het afval wordt verbrand en ongeveer 10 als het wordt gestort. Zelfs als rekening wordt gehouden met een afname van de werkgelegenheid bij de winning en productie van primaire grondstoffen levert dit hoe dan ook een bescheiden nettotoename van de werkgelegenheid op.

6. DE INTERNATIONALE SITUATIE

De meeste ontwikkelde economieën en vele ontwikkelingslanden streven ernaar hun afvalbeheer te verbeteren. Landen met minder geavanceerde afvalbeheersystemen proberen meestal de afvalbeheerpraktijken op een basaal niveau te verbeteren, vooral op het stuk van storten van huishoudelijk afval en beheer van gevaarlijk afval. Landen met een meer geavanceerd afvalbeheersysteem proberen het ontstaan van afval zo veel mogelijk te voorkomen en afvalrecycling en -terugwinning te intensiveren.

De belangrijkste initiatieven op internationaal niveau zijn het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel) en de OESO-werkzaamheden m.b.t. de controle op de overbrenging van afvalstoffen en de ontwikkeling van internationaal overeengekomen maatstaven voor milieuvriendelijk afvalbeheer. Daarbij is het onder meer de bedoeling, in ontwikkelingslanden de institutionele en extra-institutionele capaciteit inzake afvalbeheer te versterken. Via haar beleid en met name de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen, die een hoog niveau van milieubescherming beoogt, draagt de EU bij tot de totstandkoming van een internationaal controlesysteem.

Op initiatief van Japan hebben de G8 onlangs werkzaamheden inzake afvalvermindering, hergebruik en recycling aangevat.

Hier volgen enkele voorbeelden van beleid dat door andere geïndustrialiseerde landen is ontwikkeld:

- Japan beschikt over een uitgebreide afvalwetgeving en ontwikkelt daarnaast onder de noemer “vermindering, hergebruik en recycling” andere beleidsinitiatieven ter bevordering van duurzame productie en consumptie. Deze behelzen wettelijk vastgestelde streefcijfers voor globale afvalpreventie, afvalrecycling en het vermijden van definitieve verwijdering. Japan streeft ernaar om 24 % van het huishoudelijk afval te recyclen en ten hoogste 50 % van zijn afval definitief te verwijderen. Naast deze streefcijfers heeft Japan recyclingwetgeving ingevoerd; een deel daarvan beoogt soortgelijke doelstellingen als de EU-recyclingrichtlijnen (inzake verpakkingsafval, AEEA en autowrakken), terwijl een ander deel kwesties betreft waarvoor geen EU-wetgeving is vastgesteld (bouwmaterialen en levensmiddelen). Wat het plaatselijk niveau betreft, zijn er lokale besturen die een vergoeding verlangen voor afvalverwerking en een belasting heffen op het storten van industrieel afval.
- In de USA wordt zowel op federaal niveau als op het niveau van de staten afvalbeleid ontwikkeld. De federale overheid heeft een indicatief langetermijnstreefcijfer van 35 % vastgesteld als nationaal recyclingpercentage voor huishoudelijk afval, en ondersteunt dit via een reeks hoofdzakelijk op vrijwilligheid gebaseerde programma’s. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om initiatieven ter bevordering van “slimme” ontwerpen en ter vermindering van de milieueffecten van producten. Diverse staten hebben wetgeving ingevoerd om het storten van afval te beperken en recycling van diverse afvalstromen te bevorderen, met inbegrip van wetgeving die soortgelijke doelen nastreeft als de EU-recyclingrichtlijnen (inzake verpakkingsafval en AEEA). Ook wordt aandacht besteed aan de grote hoeveelheden huishoudelijk afval die worden geproduceerd.
- China heeft een aantal wetten met betrekking tot afvalbeheer ten uitvoer gelegd. Het land levert met name inspanningen om een “kringlooeconomie” te bevorderen. Momenteel ontwikkelt China plannen op middellange en lange termijn om dit concept uit te werken. Ook bestaat er in China een groeiende vraag naar recycleerbare materialen. Dat heeft recentelijk geleid tot een zekere druk op de markt voor deze materialen; dit effect zal naar verwachting in de toekomst nog sterker worden.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Er zal continu worden gecontroleerd of de strategie effect sorteert. Dat vereist een volgehouden inspanning om de statistische gegevens met betrekking tot het storten en recyclen van afval te verbeteren en een solidere kennisbasis op te bouwen op het stuk van milieueffecten en indicatoren. Een beoordeling van het afvalbeleid van de lidstaten, een analyse van hun tenuitvoerleggingsverslagen en continu overleg met alle betrokken partijen moeten daartoe bijdragen.

8. TOETSING

De Commissie zal de vooruitgang bij het bereiken van het doel van de strategie in 2010 aan een toetsing onderwerpen. Deze toetsing zal onder meer een beoordeling omvatten van de vooruitgang die is geboekt met het afvalpreventiebeleid, de toepassing van de levenscyclusbenadering bij het afvalbeheer – met inbegrip van het beheer van biologisch afval – en de totstandbrenging van een Europese recyclingsamenleving. Een en ander zal worden meegenomen bij de eindbeoordeling van het zesde MAP.

BIJLAGE I: Belangrijkste maatregelen

1. VEREENVOUDIGING EN MODERNISERING VAN DE BESTAANDE WETGEVING

De definitie van afval

In de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn afvalstoffen gedefinieerd als afgedankte producten of materialen. Op basis van een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden heeft de Commissie geconcludeerd dat deze definitie niet wezenlijk moet worden gewijzigd, maar dat moet worden verduidelijkt wanneer afval ophoudt afval te zijn (en een nieuwe of secundaire hulpbron wordt). Daarom is een wijziging van de richtlijn voorgesteld waarbij afvalstroomgerelateerde criteria worden vastgesteld om te bepalen wanneer afval ophoudt afval te zijn. Dit kan leiden tot een verbetering van de milieuprestaties van gerecycleerde producten, doordat ondernemingen worden aangemoedigd gerecycleerde producten te fabriceren die aan deze milieucriteria beantwoorden, en tot een vermindering van de lasten voor recyclingactiviteiten met laag risico. Om de rechtspositie van de economische operatoren en de bevoegde autoriteiten te verduidelijken, zal de Commissie voorts een mededeling publiceren waarin op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie richtsnoeren worden verstrekt over kwesties met betrekking tot bijproducten in diverse sectoren van het bedrijfsleven, en met name over de vraag wanneer bijproducten als afval dienen te worden beschouwd en wanneer niet. Ter gelegenheid van de toetsing van deze strategie in 2010 zal de Commissie evalueren of deze richtsnoeren doeltreffend zijn gebleken.

Uit de huidige definitie van afval is niet duidelijk op te maken wanneer afval adequaat is behandeld en als een product dient te worden beschouwd. Dit is een probleem, want het schept rechtsonzekerheid en brengt administratieve kosten met zich mee voor ondernemingen en bevoegde autoriteiten. Het kan ertoe leiden dat het standpunt hieromtrent van lidstaat tot lidstaat en zelfs van regio tot regio verschilt, wat problemen veroorzaakt in de interne markt. Bovendien is er gerecycleerd materiaal van slechte kwaliteit in de handel, wat problemen schept voor potentiële kopers en correcte verkopers.

Uit het overleg met belanghebbenden en met de lidstaten en uit de analyse van de Commissie is gebleken dat dit probleem zich slechts voor een relatief klein aantal afvalstromen voordoet. Het is met andere woorden mogelijk om te bepalen voor welke afvalstromen criteria moeten worden opgesteld op basis van potentiële baten voor het milieu en voor de economie. De eerste reeks afvalstromen die via dit systeem zullen worden aangepakt, omvat compost, gerecycleerde aggregaten en – afhankelijk van de conclusies van een lopend onderzoek naar de milieueffecten – het gebruik van dierlijk vet als brandstof.

De Commissie is voornemens dit probleem in twee stappen aan te pakken: eerst zal zij in de kaderrichtlijn afvalstoffen de procedure voor de goedkeuring van de criteria vaststellen en vervolgens zal zij specifieke afvalstromen voor dit systeem selecteren op basis van de baten voor het milieu en de economie. Alvorens een voorstel te doen zal de Commissie studies uitvoeren en belanghebbenden raadplegen.

Dit moet resulteren in:

- een verbetering van de milieuprestaties van gerecycleerde producten, aangezien economische operatoren ernaar streven het niveau te bereiken waarop hun gerecycleerd product niet langer als afval wordt beschouwd;
- een grotere zekerheid en voorspelbaarheid voor kopers van gerecycleerde producten of materialen;
- een vereenvoudiging van de regelgeving voor afval met laag risico dat als secundair materiaal wordt gebruikt.

Een voorwaarde voor de uitvoering van deze aanpak is dat de milieucriteria op een hoog niveau worden vastgesteld teneinde de milieurisico's te beperken. Naast de milieucriteria moeten ook criteria voor gebruiksgeschiktheid worden vastgesteld om een levensvatbare markt voor de gerecycleerde producten te garanderen. Deze criteria voor gebruiksgeschiktheid kunnen van bestaande CEN-normen of uit soortgelijke bronnen worden afgeleid.

Bij de selectie van de afvalstromen en de opstelling van criteria wordt rekening gehouden met een breed gamma aan factoren, met name het risico dat het gerecycleerde product op oneigenlijke wijze kan worden gebruikt of uit de EU kan worden geëxporteerd met het oog op voorgewende nuttige toepassing, of dat het product een milieueffect heeft dat had kunnen worden voorkomen als het product als afval was geclassificeerd. Een andere factor is het bestaan van een levensvatbare markt voor het desbetreffende gerecycleerde product. De Commissie zal deze factoren tegen elkaar afwegen wanneer zij afvalstromen en criteria voorstelt.

De definitie van verwijdering en terugwinning

Het belangrijkste probleem met de definities van verwijdering en terugwinning in de kaderrichtlijn afvalstoffen is dat ze voor verschillende doeleinden worden gebruikt. In de recyclingrichtlijnen worden ze gebruikt om streefcijfers vast te stellen en in de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen om te bepalen of de regels van de interne markt van toepassing zijn op de overbrenging van afval.

Idealiter zouden ze alleen voor het vaststellen van streefcijfers mogen worden gebruikt en zou de overbrenging van afval met een eenvoudiger systeem moeten worden beoordeeld. Door de hiaten in de huidige Europese normen voor afvalbeheer en door het feit dat de structuren en beleidsmaatregelen op het vlak van afvalbeheer moeten worden aangepast, is het te vroeg om de afvalwetgeving in die zin te wijzigen.

De definities in de huidige wetgeving, zoals die geïnterpreteerd zijn door het Europese Hof van Justitie, zijn niet bevorderlijk voor goede milieupraktijken, bijvoorbeeld wat energierugwinning uit afval in gemeentelijke verbrandingsinstallaties betreft. De Commissie is van oordeel dat verdere definiëring noodzakelijk is en stelt daarom een wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen voor, waarbij de definitie van terugwinning wordt gebaseerd op de vervanging van hulpbronnen in de economie in plaats van in de specifieke installatie. De wijziging zal het bovendien mogelijk maken om de milieuproblemen die het gevolg zijn van nieuwe technologieën en praktijken geval per geval te behandelen via een comitéprocedure.

De Commissie stelt voor een begin te maken met de hantering van efficiëntiedrempels om afvalverwerking in gemeentelijke verbrandingsinstallaties te classificeren als terugwinning of verwijdering. Volgens de huidige jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wordt de overgrote meerderheid van de gemeentelijke verbrandingsinstallaties ingedeeld in de klasse verwijderingsinstallaties. Deze classificering kan negatieve gevolgen hebben die tot een verslechtering van het milieu leiden. Zo wordt verbranding met energierugwinning gewoonlijk beschouwd als een middel om biologisch afbreekbaar afval weg te houden van stortplaatsen. Wanneer verbranding in dezelfde categorie als storten wordt ingedeeld, bestaat het risico dat sommige lokale overheden de goedkoopste optie (storten) zullen kiezen, met alle negatieve gevolgen voor het milieu vandien. Bovendien worden gemeentelijke verbrandingsinstallaties met hoge energie-efficiëntie gediscrimineerd in vergelijking met bijstookinstallaties, die even energie-efficiënt zijn maar aan minder strenge emissiecontroles zijn onderworpen.

De milieuvoordelen van verbranding worden beter weerspiegeld wanneer in de definitie van terugwinning rekening wordt gehouden met het feit dat energie die geproduceerd wordt door een gemeentelijke verbrandingsinstallatie in de plaats komt van andere hulpbronnen in andere energie-installaties. De energie-efficiëntie van gemeentelijke verbrandingsinstallaties kan evenwel sterk variëren. Bij lage energie-efficiëntie is verbranding wellicht niet milieuvriendelijker dan storten. Bij hoge energie-efficiëntie kan verbranding even milieuvriendelijk zijn als mechanische recycling of compostering van bepaalde afvalstromen.

Uit de effectbeoordeling blijkt dat het gebruik van een energie-efficiëntiedrempel voor gemeentelijke verbrandingsinstallaties zowel economische als milieuvoordelen kan opleveren. Door de drempel af te stemmen op de prestaties van een installatie die met de beste beschikbare technieken werkt, kunnen de streefwaarden voor stortreductie gemakkelijker worden gehaald.

De Commissie stelt voor een energie-efficiëntiedrempel, waarboven gemeentelijke verbranding als terugwinning wordt beschouwd, op te nemen in de kaderrichtlijn afvalstoffen. De drempel is gebaseerd op de beste beschikbare technieken, waarbij rekening wordt gehouden met de aanbeveling in het BREF-document (referentiedocument voor beste beschikbare technieken) inzake afvalverbranding, namelijk een equivalentiefactor van 2,6 om energie in de vorm van elektriciteit te vergelijken met energie in de vorm van warmte, d.w.z. 1 kWh elektriciteit is equivalent aan 2,6 kWh warmte, en een factor van 1,1 voor stadsverwarming.

Dit voorstel stimuleert het geven van een andere bestemming dan storten aan afval, alsook het gebruik van de beste beschikbare technieken voor het terugwinnen van energie uit afval dat in gemeentelijke verbrandingsinstallaties wordt verbrand. Aangezien de efficiëntiedrempel regelmatig wordt aangepast aan de technologische vooruitgang, wordt het dankzij dit voorstel ook mogelijk de milieuprestaties van dergelijke energierugwinning permanent te verbeteren.

Deze verduidelijking van de definities bevordert de werking van een interne recyclingmarkt waarin strenge milieunormen worden toegepast. De situatie moet echter permanent worden gevolgd.

Een ander voorbeeld van de problemen die met dit systeem worden verholpen, zijn de gevallen waarin het gebruik van afval voor het oprichten van storten als terugwinning wordt beschouwd.

De definitie van recycling

In de kaderrichtlijn afvalstoffen dient een definitie van recycling te worden opgenomen die zal worden gebruikt als richtsnoer bij het vaststellen van beleidsmaatregelen en doelstellingen op recyclinggebied.

Andere vereenvoudigingsmaatregelen

Met het oog op een verbetering van de regelgeving:

- worden overlappingsen tussen de vergunningsprocedures van de kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (de IPPC-richtlijn) weggewerkt door aan te geven dat geen aanvullende afvalvergunning vereist is wanneer reeds een IPPC-vergunning is verleend;
- wordt Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen samengevoegd met de kaderrichtlijn afvalstoffen, teneinde overlappingsen weg te werken en verouderde bepalingen te schrappen;
- zal de Commissie in 2006 een consolidering voorstellen van de drie richtlijnen inzake afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie, waarbij de bepalingen worden gemoderniseerd en verouderde bepalingen worden afgeschaft.

De Commissie zal ook bij de toetsing van de afvalrichtlijnen die krachtens de EU-afvalwetgeving is vereist (bijv. de richtlijnen inzake verbranding, emissiegrenswaarden, storten, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en het gebruik van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur) streven naar betere regelgeving en, in het kader van een systematische toetsing van de EU-afvalwetgeving, indien nodig wijzigingen van de bestaande EU-wetgeving voorstellen.

2. DE INVOERING VAN DE LEVENSCYCLUSBENADERING IN HET AFVALBELEID

De milieuvoordelen van het afvalbeleid zijn complex omdat ze zich voordoen in verschillende fasen van de levenscyclus en in verschillende vormen, en zijn derhalve moeilijk te kwantificeren of te vergelijken. Het is echter duidelijk dat het afvalbeleid moet bijdragen tot een vermindering van het milieueffect over de volledige levenscyclus van hulpbronnen. In veel gevallen betekent dit gewoon dat met het nodige gezond verstand naar de ruimere context moet worden gekeken, maar ook dat gebruik moet worden gemaakt van beoordelingsinstrumenten zoals levenscyclusbeoordelingen.

De Commissie stelt voor de doelstellingen van het afvalbeleid in het kader van de kaderrichtlijn afvalstoffen te verduidelijken teneinde de levenscyclusbenadering expliciet toe te passen. Het EU-afvalbeleid moet tot doel hebben het negatieve milieueffect van afvalproductie en -beheer te verminderen en ertoe bij te dragen dat het gebruik van hulpbronnen een kleiner effect heeft op het milieu.

3. VERBETERING VAN DE KENNISBASIS

Om de levenscyclusbenadering te kunnen toepassen, is er behoefte aan een verbetering van de kennisbasis met betrekking tot de impact van hulpbronnengebruik, afvalproductie en –beheer alsook aan systematischere voorspellingen en modellen.

De kennisbasis zal met name worden verbeterd via het mechanisme dat in de thematische strategie inzake hulpbronnen is beschreven en via initiatieven die in het kader van het geïntegreerd productbeleid worden genomen. Bovendien zullen ook het Europese Milieuagentschap, Eurostat en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek een rol blijven spelen bij de uitbouw van een krachtige wetenschappelijke en economische kennisbasis voor het afvalbeleid.

Een andere belangrijke stap is dat, in overleg met de wetenschappelijke gemeenschap en met belanghebbenden, basisrichtsnoeren moeten worden vastgesteld om levenscyclusunstrumenten gemakkelijker bruikbaar te maken voor het opstellen van beleid inzake afval, waarbij ook overeenstemming moet worden bereikt over de aanpak en de methodologie. Het doel hiervan is deze instrumenten gemakkelijker te kunnen gebruiken bij beleidsbeslissingen, van lokaal tot Europees niveau.

4. AFVALPREVENTIE

De mogelijkheden voor afvalpreventie hangen af van een aantal factoren: economische groei, de mate waarin economische operatoren al goede praktijken voor het beperken van afval toepassen, enz. Preventie is alleen mogelijk wanneer invloed wordt uitgeoefend op de praktische beslissingen in de verschillende fasen van de levenscyclus: de manier waarop een product wordt ontworpen, gefabriceerd, ter beschikking wordt gesteld van de consumenten en uiteindelijk wordt gebruikt. De productie van huishoudelijk afval hangt ook samen met het gedrag van de consument, dat onder meer wordt bepaald door sociale factoren, individueel inkomensniveau en collectieve welvaart.

In deze strategie worden geen doelstellingen voor de preventie van afval in de EU vastgesteld omdat dit niet de meest doeltreffende en eco-efficiënte manier is om afvalpreventie aan te moedigen. Dergelijke doelstellingen houden immers geen rekening met de complexiteit van het milieueffect: een afname van het gewicht van het afval kan gepaard gaan met een toename van het milieueffect, maar een kleine gewichtsbepierking kan ook een grote vermindering van het milieueffect tot gevolg hebben. Maatregelen ter bevordering van afvalpreventie moeten bovendien rekening houden met nationale productie- en consumptiepatronen, met de voorspelde tendens van deze patronen en met het verband tussen deze patronen en de economische groei.

In het kader van deze strategie wordt een gecoördineerde benadering van afvalpreventie voorgeschreven, waarbij het preventiebeleid wordt toegespitst op het beperken van het milieueffect en een kader wordt opgezet voor specifieke nationale beleidsmaatregelen. Op alle beheersniveaus moeten maatregelen ter preventie van afval worden genomen. Op Europees niveau kunnen de IPPC-richtlijn en het geïntegreerd productbeleid een belangrijke bijdrage leveren tot afvalpreventie. De referentiedocumenten inzake beste beschikbare technieken (BREF's), die in het kader van de IPPC-richtlijn zijn opgesteld, bevatten nuttige informatie over afvalpreventie. Deze aspecten van de BREF's moeten worden versterkt en de lidstaten, de industrie en andere belanghebbenden moeten regelmatig informatie over goede

praktijken uitwisselen. Ten slotte is de Commissie voornemens opnieuw werk te maken van een kader voor initiatieven inzake eco-design, in het kader van het geïntegreerd productbeleid.

De meeste preventie maatregelen moeten evenwel op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden genomen. Een voorbeeld hiervan zijn doelstellingen voor afvalpreventie. De kaderrichtlijn afvalstoffen zal worden gewijzigd om duidelijker te maken dat de lidstaten verplicht zijn publiek toegankelijke programma's voor afvalpreventie op te stellen in het kader van duurzame productie en consumptie.

5. OP WEG NAAR EEN EUROPESE RECYCLINGSAMENLEVING

Aangezien alle in de handel gebrachte hulpbronnen vroeg of laat afval worden en elke productieve activiteit een bepaalde vorm van afval oplevert, moeten maatregelen worden genomen om afval weer in de economische cyclus te brengen. De recyclingsector heeft behoefte aan een regelgevingskader dat recyclingactiviteiten aanmoedigt.

Momenteel bestaat er een tendens om de controles en beperkingen van het vervoer van afval in de interne markt te verstrengen. Dit zal niet automatisch tot een verbetering van de milieusituatie leiden, maar wellicht wel tot erg gedetailleerde wetgeving en microbeheer van afval op nationaal of regionaal niveau. Dit kan mogelijk tot gevolg hebben dat er minder recyclebaar afval beschikbaar komt voor de EU-industrie, met name in kleine lidstaten. Om deze tendens om te buigen moeten in de hele EU gelijke kansen voor recyclingactiviteiten worden gecreëerd. Er moeten ook normen worden opgesteld om te garanderen dat de recyclingactiviteiten zelf milieuvriendelijk zijn.

In sommige gevallen stimuleren marktkrachten de ontwikkeling van recyclingactiviteiten, maar in het algemeen werken marktsignalen eerder de verwijdering van afval in de hand. Er is dan ook behoefte aan stimulansen voor de recycling en terugwinning van afval. Vooral economische instrumenten en nationale storthellingen zijn veelbelovende stimulansen.

Gelijke kansen voor recycling

De totstandbrenging van een interne recyclingmarkt met hoge milieunormen zou als voordeel hebben dat goede praktijken over de hele EU worden verspreid en dat de recyclingsector beter profijt kan trekken van de interne markt.

De bestaande wetgeving zal worden aangevuld met een aantal maatregelen die de EU in staat stellen de kloof op het gebied van afvalnormen te overbruggen:

- de invoering van efficiëntiecriteria voor geselecteerde terugwinningprocessen onder de kaderrichtlijn afvalstoffen en de opstelling van richtsnoeren voor de toepassing van sommige bepalingen van de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen teneinde voorgewende terugwinning te voorkomen;
- de verspreiding van goede praktijken via in de kaderrichtlijn afvalstoffen opgenomen minimumnormen voor relevante terugwinningprocessen en toekomstige uitbreidingen van het toepassingsgebied van de IPPC-richtlijn tot geselecteerde afvalbeheeractiviteiten;
- de toevoeging van een nieuwe bepaling aan de kaderrichtlijn afvalstoffen om de vaststelling van milieucriteria voor specifieke afvalstromen mogelijk te maken

teneinde te bepalen wanneer afvalstoffen niet meer onder het toepassingsgebied van de afvalwetgeving vallen maar als producten moeten worden beschouwd.

Betere uitwisseling van informatie over nationale belastingen op de verwijdering van afval

De heersende opvatting is dat verwijderingbelastingen kostenefficiënt zijn en het afvalbeheer sterk kunnen verbeteren. Grote verschillen in verwijderingbelastingen tussen de lidstaten kunnen echter leiden tot onnodige afvaltransporten en kunnen de mededinging tussen exploitanten van afvalbeheer in de verschillende lidstaten beïnvloeden.

Aangezien er weinig kans bestaat dat er op dit gebied overeenstemming op EU-niveau wordt bereikt, zou een eerste stap erin kunnen bestaan de lidstaten aan te moedigen dit type economisch instrument op nationaal niveau te gebruiken. De Commissie spoort de lidstaten aan om informatie over hun regelingen inzake verwijderingbelasting uit te wisselen en de Commissie hiervan op de hoogte te houden.

Nieuwe manieren om recycling aan te moedigen

De recyclingrichtlijnen die in het voorbije decennium zijn aangenomen, vergemakkelijken het opzetten en financieren van recyclinginfrastructuur voor grote afvalstromen. De toepassing van deze benadering op een nieuwe reeks afvalstromen valt echter moeilijk te rechtvaardigen. Voor kleinere afvalstromen of afvalstromen met een kleiner effect op het milieu zouden de milieubaten van een dergelijke benadering niet opwegen tegen de hoge administratieve kosten.

Als de organisatie en de bevordering van recycling voor alle afvalstromen aan marktkrachten wordt overgelaten, is het evenwel niet mogelijk de milieuvoordelen van recycling volledig te benutten. Momenteel geniet de volledige tenuitvoerlegging van de EU-recyclingrichtlijnen prioriteit, maar in de toekomst is er behoefte aan een soepelere benadering met een ruimer toepassingsgebied. Bij de herziening van deze strategie zal worden nagegaan of er behoefte is aan aanvullende maatregelen om recycling te stimuleren. Zo zal met name worden overwogen over te stappen op een meer materiaalgerelateerde benadering, eventueel in combinatie met producentenaansprakelijkheid. In dat geval wordt nagegaan of de marktstimulansen op zichzelf volstaan om recycling van een bepaald materiaal aan te moedigen, dan wel of er maatregelen nodig zijn om hinderpalen voor recycling uit de weg te ruimen. Een groot aantal maatregelen komt hiervoor in aanmerking, en de levenscyclusbenadering garandeert dat de milieuvoordelen van recycling tegen de laagst mogelijke kostprijs worden verwezenlijkt.

Recyclingstreefcijfers

In diverse EU-afvalrichtlijnen zijn streefcijfers voor recycling en terugwinning vastgesteld. Uit de recente herziening van de recycling- en terugwinningstreefcijfers in de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval is gebleken hoe belangrijk het wel is dat het niveau van de streefcijfers is aangepast aan het toepassingsgebied van de definitie en dat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van elk materiaal. Zonder een dergelijke analyse bestaat het gevaar dat streefcijfers worden vastgesteld die processen met weinig of geen milieubaten bevorderen of die technologieën die aanzienlijke milieubaten kunnen opleveren maar die het moeilijk hebben een plaats op de markt te veroveren, niet krachtig genoeg bevorderen.

Door deze complexe situatie moet bij het bepalen van het niveau van de streefcijfers rekening worden gehouden met het toepassingsgebied van de definitie van recycling voor de verschillende materialen, zoals reeds is gebeurd bij de herziening van de streefcijfers in de verpakkingsrichtlijn, en met de specifieke kenmerken van elk materiaal. Wanneer in de toekomst voorstellen worden gedaan voor nieuwe of herziene recycling- of terugwinningstreefcijfers moet ernaar worden gestreefd de rendabiliteit van recycling en terugwinning te optimaliseren en te vermijden dat technologieën worden bevorderd die niet geschikt zijn voor het desbetreffende materiaal.

Beheer van biologisch afbreekbaar afval

Het grootste negatieve effect van biologisch afbreekbaar afval op het milieu ontstaat wanneer het wordt gestort. Bij het storten van biologisch afbreekbaar afval komt immers methaan vrij, een broeikasgas dat 21 keer krachtiger is dan kooldioxide. In Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen is daarom bepaald dat tweederde van het biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval niet mag worden gestort en dat de lidstaten een nationale strategie voor het beheer van niet naar stortplaatsen overgebrachte biologisch afbreekbare afvalstoffen moeten opzetten. De naleving van deze verplichtingen zal in aanzienlijke mate bijdragen tot de vermindering van het milieueffect van biologisch afbreekbaar afval, vooral wat de emissie van broeikasgassen betreft.

Het verslag van de Commissie over de nationale strategieën komt evenwel tot de volgende conclusie: "Na analyse van de strategieën is het niet duidelijk of de lidstaten die de stortreductiedoelstellingen nog niet hebben bereikt, deze in de toekomst zullen bereiken. Het lijkt erop dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. De Commissie zal met name aandacht besteden aan de verwezenlijking van de doelstelling van 2006 en alle passende maatregelen nemen om te goede tenuitvoerlegging van de richtlijn te garanderen"³.

Er bestaat geen optie voor het beheer van biologisch afbreekbaar afval die vanuit milieuoogpunt beter is dan alle andere. De milieubalans van de diverse opties voor het beheer van dit type afval hangt af van een aantal lokale factoren, zoals de inzamelsystemen, de samenstelling en kwaliteit van het afval, de klimatologische omstandigheden, het effect op klimaatverandering, de mate waarin compost de bodemverarming kan helpen bestrijden en andere categorieën van milieueffecten. De lidstaten moeten derhalve de levenscyclusbenadering toepassen om strategieën voor het beheer van dit afval vast te stellen.

De Commissie zal richtsnoeren opstellen voor de toepassing van de levenscyclusbenadering bij het beheer van biologisch afbreekbaar afval. Zij zal deze richtsnoeren meedelen aan de lidstaten en hen verzoeken hun nationale strategieën opnieuw te bezien. Deze richtsnoeren bieden ook een houvast voor lokale en regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van plannen voor het beheer van gemeentelijk afval.

Ook wat afvalnormen betreft moet er op EU-niveau actie worden ondernomen. In de context van de in de kaderrichtlijn afvalstoffen voorgestelde bepaling ter vaststelling wanneer afval niet langer als dusdanig wordt beschouwd, zullen criteria voor de kwaliteit van compost

³ COM(2005) 105 - Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de nationale strategieën voor de vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen, overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen.

worden aangenomen. De Commissie zal bij de herziening van de IPPC-richtlijn ook voorstellen om de biologische behandeling van afval onder het toepassingsgebied van die richtlijn te laten vallen.

Naar aanleiding van de goedkeuring van de thematische strategie inzake de bodem en de aanverwante maatregelen zal Richtlijn 86/278/EEG van de Raad betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringslib in de landbouw worden herzien teneinde terzake strengere kwaliteitsnormen vast te stellen.

Bij de herziening van de strategie zal met name worden ingegaan op de vooruitgang op het gebied van het beheer van biologisch afbreekbaar afval en op de behoefte aan aanvullende maatregelen.

Beheer van afgewerkte olie

De levenscyclusbenadering is toegepast op de wetgeving inzake afgewerkte olie (Richtlijn 75/439/EEG).

Deze richtlijn regelt de verwijdering van afgewerkte olie; zij schrijft voor dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van regeneratie. Omdat deze richtlijn niet altijd goed is toegepast, heeft het Europees Hof van Justitie arresten geveld tegen vijf lidstaten. Uit recent onderzoek, gebaseerd op de levenscyclusbenadering, is gebleken dat regeneratie van afgewerkte olie geen duidelijke milieuvordelen heeft ten opzichte van het gebruik ervan als brandstof. Bovendien wordt nog te weinig afgewerkte olie ingezameld. Hoewel ongepaste verwijdering van afgewerkte olie een groot negatief milieueffect kan hebben en dus vermeden dient te worden, levert de huidige regelgeving niet het gewenste resultaat op. Dit instrument zal dan ook worden ingetrokken en vervangen door een nieuwe bepaling in de kaderrichtlijn afvalstoffen, waarbij de lidstaten nog steeds verplicht zijn afgewerkte olie in te zamelen, maar waarbij niet langer prioriteit wordt gegeven aan regeneratie. Deze nieuwe bepaling garandeert dat de lidstaten hun inzamelplicht volledig naleven, waarmee het belangrijkste milieuprobleem met betrekking tot afgewerkte olie toch is opgelost.

Volgende stappen: tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling en van de overige maatregelen en activiteiten die hiertoe bijdragen

In het kader van de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling voorgestelde en/of geplande maatregel	Termijn
Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen en tot intrekking van de richtlijn inzake de verwijdering van afgewerkte olie	Samen met deze strategie voorgesteld
Verslag over de toepassing van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval	2006
Herziening van de in Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken vastgestelde doelstellingen	2006
Voorstel voor een richtlijn waarbij de drie richtlijnen	2006

betreffende afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie worden gebundeld	
Publicatie van richtsnoeren die verduidelijken wanneer bijproducten al dan niet als afval moeten worden beschouwd, op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie	2006
Publicatie van richtsnoeren voor lidstaten betreffende de toepassing van de levenscyclusbenadering bij het beheer van biologisch afbreekbaar afval dat niet wordt gestort	2006
Verbetering van de kennis over het effect van hulpbronengebruik, afvalproductie en afvalbeheer; meer systematische voorspellingen en modellen	Begint in 2006
Voorstel om het toepassingsgebied van de IPPC-richtlijn te verduidelijken en uit te breiden tot andere afvalbeheeractiviteiten, met inbegrip van de biologische behandeling van afval met het oog op terugwinning, het klaarmaken van gevaarlijke afvalstoffen voor verbranding en het behandelen van slakken met het oog op terugwinning	2007, wanneer een algehele herziening van de IPPC-richtlijn plaatsvindt
Voorstel voor de herziening van Richtlijn 86/278/EEG betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringslib in de landbouw	2007
Publicatie van basisrichtsnoeren om het gebruik van levenscyclusinstrumenten voor het opstellen van afvalbeleid te vergemakkelijken, met een overeengekomen benadering en methodologie	2007
Publicatie van richtsnoeren met betrekking tot sommige bepalingen van de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen, teneinde voorgewende terugwinning te bestrijden	2007
Publicatie van richtsnoeren betreffende minimummilieunormen voor vergunningen voor installaties die niet onder de IPPC-richtlijn vallen en betreffende de beste beschikbare technieken voor het vermengen van gevaarlijk afval	2007
Beoordeling van de stand van zaken en van de behoefte aan aanvullende maatregelen om de overgang naar een Europese recyclingsamenleving te stimuleren	2007
Herziening van de doelstellingen van Richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	2008
Goedkeuring van een eerste reeks kwaliteitsnormen om te bepalen wanneer afval ophoudt afval te zijn, te beginnen met compost en gerecycleerde aggregaten	2008 – afhankelijk van de inwerkingtreding van de herziene kaderrichtlijn

Overige maatregelen en activiteiten die bijdragen tot de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling

Marktontwikkeling

Verscheidene lidstaten hebben initiatieven genomen om de afvalrecyclingmarkt te ontwikkelen; het doel van deze initiatieven was de technische en economische hinderpalen voor recycling uit de weg te ruimen en de vraag naar gerecycleerd materiaal te vergroten (bijv. door het opstellen van normen, door informatie die relevant is voor de markt beter beschikbaar te maken en door overheidsopdrachten). Dergelijke initiatieven kunnen een aanvulling vormen op de beleidsmaatregelen inzake recycling en kunnen worden opgenomen in de nationale stappenplannen voor de tenuitvoerlegging van het Actieplan inzake milieutechnologieën.

Onderzoek en technologie

De Commissie zal erop toezien dat de Europese fondsen voor onderzoek en ontwikkeling op het vlak van afvaltechnologieën beter worden aangewend voor het oplossen van de belangrijkste milieuproblemen die door afval worden veroorzaakt.

Beste praktijken

De Commissie steunt de verspreiding en overdracht van beste praktijken op het vlak van bewustmaking, opleiding en aanmoedigingsinitiatieven en -systemen op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

Staatssteun

De richtsnoeren betreffende staatssteun voor milieubescherming worden herzien. Deze herziening zal onder meer verduidelijken in welke gevallen staatssteun mag worden verleend voor afvalrecyclingactiviteiten.

Voorzover nodig zullen bij de herziening van de strategie in 2010 bovendien aanvullende maatregelen worden vastgesteld om afvalpreventie te stimuleren, de levenscyclusbenadering toe te passen bij het afvalbeheer en het streefdoel van een Europese recyclingsamenleving naderbij te brengen.

BIJLAGE II
FINANCIËEL MEMORANDUM

1. BENAMING VAN HET VOORSTEL

Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling

2. ABM/ABB-KADER

Beleidsterrein: 07 – Milieu

Activiteit: 07 04 – Tenuitvoerlegging van het milieubeleid

3. BEGROTINGSONDERDELEN

3.1. Begrotingsonderdelen (beleidsuitgaven en bijbehorende uitgaven voor technische en administratieve bijstand (vroegere BA-onderdelen)) inclusief omschrijving:

07 01 04 01 – Wetgevings-, bewustmakings- en andere algemene activiteiten in verband met communautaire actieprogramma's op milieugebied – Uitgaven voor administratief beheer.

07 04 02 – Bewustmakings- en andere algemene activiteiten in verband met communautaire actieprogramma's op milieugebied.

3.2. Duur van de actie en van de financiële gevolgen:

De strategie loopt over tien jaar (2005-2015). Dit financieel memorandum heeft betrekking op de eerste periode van vijf jaar (2005-2010).

3.3. Begrotingskenmerken:

Begrotingsonderdeel	Soort uitgave		Nieuw	Bijdrage EVA	Bijdrage kandidaat-lidstaten	Rubriek financiële vooruitzichten
07 04 02	Niet-verplicht	GK ⁴	NEE	NEE	NEE	Nr. 3

⁴ Gesplitste kredieten.

4. OVERZICHT VAN DE MIDDELEN

De personele en administratieve middelen worden gehaald uit de in het raam van de jaarlijkse begrotingsprocedure aan het behorende DG (DG Milieu) toegewezen middelen.

4.1. Financiële middelen

4.1.1. Overzicht van de vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK)

in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Soort uitgave	Punt nr.		Jaar 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
---------------	----------	--	-----------	------	------	------	------	------	--------

Beleidsuitgaven⁵

Vastleggingskredieten (VK)	8.1	a		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Betalingskredieten (BK)		b		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Administratieve uitgaven binnen het referentiebedrag⁶

Technische & administratieve bijstand (NGK)	8.2.4	c		0	0	0	0	0	0
---	-------	---	--	---	---	---	---	---	---

TOTAAL REFERENTIEBEDRAG

Vastleggingskredieten		a+c		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Betalingskredieten		b+c		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Administratieve uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen⁷

Personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven (NGK)	8.2.5	d	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,916
Andere niet in het referentiebedrag begrepen administratieve uitgaven (NGK)	8.2.6	e	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

⁵ Uitgaven die niet onder hoofdstuk xx 01 van de betrokken titel xx vallen.

⁶ Uitgaven in het kader van artikel xx 01 04 van titel xx.

⁷ Uitgaven in het kader van hoofdstuk xx 01, met uitzondering van de artikelen xx 01 04 en xx 01 05.

Totale indicatieve kosten van de maatregel

TOTAAL VK inclusief personeelsuitgaven	a+c +d+ e	0,488	0,804	0,954	0,806	0,802	0,650	4,504
TOTAAL BK inclusief personeelsuitgaven	b+c +d+ e	0,488	0,704	0,854	0,906	0,802	0,750	4,504

Medefinanciering

Indien het voorstel door lidstaten of uit andere bronnen (geef aan welke) wordt medegefinancierd, geef dan een raming daarvan in de onderstaande tabel (voeg extra rijen toe indien de medefinanciering uit meer dan een bron afkomstig is):

in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Medefinancieringsbron		Jaar n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5	Totaal
.....	f							
TOTAAL VK inclusief medefinanciering	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Verenigbaarheid met de financiële programmering

- Het voorstel is verenigbaar met de bestaande financiële programmering.
- Het voorstel vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van de financiële vooruitzichten.
- Het voorstel vergt wellicht toepassing van de bepalingen van het Interinstitutioneel Akkoord⁸ (flexibiliteitsinstrument of herziening van de financiële vooruitzichten).

4.1.3. Financiële gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel heeft de volgende financiële gevolgen voor de ontvangsten:

in miljoen euro (tot op een decimaal nauwkeurig)

⁸ Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.

Begrotingsonderdeel	Ontvangsten	Vóór de actie [Jaar n-1]	Situatie na de actie					
			[Jaar n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ⁹
	a) <i>Ontvangsten in absolute bedragen</i>							
	b) <i>Vershil in ontvangsten</i>	Δ						

4.2. Personele middelen in voltijdequivalenten (VTE) (ambtenaren, tijdelijk en extern personeel) – zie punt 8.2.1.

Jaarlijkse behoeften	Jaar 2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale personele middelen	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486

5. KENMERKEN EN DOELSTELLINGEN

5.1. Behoeftte waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

Aanpakken van de door het beheer van afvalstoffen veroorzaakte milieuproblemen. De strategie behelst acties ter verbetering van het afvalbeheer en van het regelgevingskader waarbinnen dit beheer plaatsvindt.

5.2. Meerwaarde van het communautaire optreden, samenhang van het voorstel met andere financiële instrumenten en mogelijke synergie

Afvalbeheer is een economische activiteit die plaatsvindt binnen de interne markt. Deze activiteit is in hoge mate gereguleerd en er is een gemeenschappelijke aanpak vereist om de efficiëntie van de markt te verbeteren.

5.3. Doelstellingen, verwachte resultaten en bijbehorende indicatoren van het voorstel in de context van het ABM

De doelstelling van de strategie is een reeks acties op te zetten die de milieueffecten van afvalstoffen helpen terugdringen en die bijdragen tot de vermindering van de milieueffecten van het gebruik van hulpbronnen.

⁹ Voeg zo nodig extra kolommen toe (wanneer de duur van de actie langer is dan 6 jaar).

Om dat te bewerkstelligen is een aantal concrete acties gepland:

- 1) vereenvoudiging en modernisering van het regelgevingskader inzake afvalbeheer;
- 2) verbetering van de kennisbasis op dit gebied;
- 3) ontwikkeling van stimulansen om afvalpreventie en afvalrecycling te bevorderen.

Nadere gegevens over de verwachte resultaten en effecten zijn opgenomen in respectievelijk de mededeling en de daaraan gehechte effectbeoordeling.

5.4. Wijze van uitvoering (indicatief)

X *Gecentraliseerd beheer*

- rechtstreeks door de Commissie
- gedelegeerd aan:
 - uitvoerende agentschappen
 - door de Gemeenschappen opgerichte organen als bedoeld in artikel 185 van het Financieel Reglement
 - nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbardienstverleningstaak

Gedeeld of gedecentraliseerd beheer

- met lidstaten
- met derde landen

Gezamenlijk beheer met internationale organisaties (geef aan welke)

Opmerkingen: de maatregelen die zijn gepland in het kader van deze strategie zullen rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd door de Commissie (bestellen van studies, organisatie van vergaderingen, beheer van dienstverleningscontracten, enz.) en door de lidstaten (tenuitvoerlegging van regelgeving en aanbevelingen).

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

6.1. Toezicht

De Commissie stelt voor om de doeltreffendheid van de strategie vijf jaar na de publicatie van de mededeling te evalueren. Daartoe zal de Commissie een verslag opstellen dat bij de instellingen zal worden ingediend.

6.2. Evaluatie

6.2.1. Evaluatie vooraf

De thematische strategie is onderworpen aan een effectbeoordeling die zal worden gepubliceerd wanneer de mededeling wordt aangenomen.

6.2.2. Naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie of evaluatie achteraf genomen maatregelen (ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan)

De aanpak om het beleid te sturen met behulp van een thematische strategie is een nieuwigheid binnen het zesde Milieuactieprogramma¹⁰. De in het kader van deze specifieke strategie genomen maatregelen gaan echter niet verder dan de normale administratieve praktijken (opzetten van studies, organisatie van vergaderingen van deskundigen, dienstverleningscontracten waarmee vrij geringe bedragen gemoeid zijn) waarvoor passende financiële waarborgprocedures bestaan.

6.2.3. Vorm en frequentie van toekomstige evaluaties

De Commissie stelt voor de doeltreffendheid van de thematische strategie vijf jaar na de publicatie van de mededeling te evalueren. Daartoe zal de Commissie een verslag publiceren dat bij de instellingen zal worden ingediend.

7. FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

De voorgestelde maatregelen behelzen uitsluitend uitgaven voor personeel, vergaderingen van deskundigen en studiecontracten. Voor deze laatste gelden de gebruikelijke controlemechanismen van de Commissie, zodat er geen aanvullende fraudebestrijdingsmaatregelen nodig zijn.

Potentiële begunstigen en contractanten moeten met name voldoen aan de bepalingen van het Financieel Reglement en het bewijs leveren van hun

¹⁰ Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1).

juridische en financiële soliditeit. In het geval van subsidiëring moeten zij voorlopige informatie verstrekken over hun inkomsten en uitgaven met betrekking tot het project/de activiteit waarvoor subsidies worden aangevraagd. De betalingen geschieden op basis van de voorwaarden die in de subsidiëringsovereenkomst zijn vastgelegd en op basis van naar behoren door de begunstigde geaarmerkte en door de betrokken dienst van de Commissie gecontroleerde inkomsten- en uitgavenstaten. Er kunnen ook controles ter plaatse worden uitgevoerd en de begunstigten moeten alle gegevens en bewijsstukken tot vijf jaar na de voltooiing van het project bijhouden.

8. MIDDELEN

8.1. Financiële kosten van de doelstellingen van het voorstel

Vastleggingskredieten, in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

(Doelstellingen, acties en outputs)	Soort output	Gem. kosten	Jaar 2005		Jaar 2006		Jaar 2007		Jaar 2008		Jaar 2009		Jaar 2010		TOTAAL	
			Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten	Aantal	Totale kosten
DOELSTELLING ¹¹																
Vorbereiding van besluiten van de Commissie ter vaststelling van uitvoeringsmaatregelen																
- Raadpleging van deskundigen	Verslagen	0,040			2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	8	0,400
- Studies	Verslagen	0,150			1	0,150	2	0,300	1	0,150	1	0,150			5	0,750
TOTALE KOSTEN					0,230		0,380		0,230		0,230		0,080		1,150	

¹¹ Zoals beschreven in punt 5.3.

8.2. Administratieve uitgaven

8.2.1. Aantal en soort personeelsleden

Soort post		Huidig of extra personeel dat zal worden ingezet voor het beheer van de actie (aantal posten/VTE)					
		Jaar 2005	Jaar 2006	Jaar 2007	Jaar 2008	Jaar 2009	Jaar 2010
Ambtenaren of tijdelijk personeel ¹² (XX 01 01)	A*/AD	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Uit art. XX 01 02 gefinancierd personeel ¹³							
Uit art. XX 01 04/05 gefinancierd ander personeel ¹⁴							
TOTAAL		4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

8.2.2. Omschrijving van de taken die uit de actie voortvloeien

De uit te voeren taken behoren tot de normale administratieve praktijk en omvatten het opzetten van studies, de organisatie van vergaderingen van deskundigen, het beheer van dienstverleningscontracten, enzovoort.

8.2.3. Herkomst van het (statutaire) personeel

- Posten die momenteel zijn toegewezen aan het beheer van het te vervangen of te verlengen programma
- Posten die al zijn toegewezen in het kader van de JBS/VOB-procedure voor jaar n
- Posten waarom in het kader van de volgende JBS/VOB-procedure zal worden gevraagd
- Bestaande posten binnen de beherende dienst die worden heringedeeld (interne herindeling)

¹² Waarvan de kosten NIET door het referentiebedrag worden gedekt.

¹³ Waarvan de kosten NIET door het referentiebedrag worden gedekt.

¹⁴ Waarvan de kosten door het referentiebedrag worden gedekt.

- Posten die voor jaar n nodig zijn maar die in het kader van de JBS/VOB-procedure voor dat jaar nog niet zijn toegewezen

8.2.4. *Andere administratieve uitgaven binnen het referentiebedrag (XX 01 04/05 – Uitgaven voor administratief beheer)*

in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Begrotingsonderdeel (nummer en omschrijving)	Jaar 2005	Jaar 2006	Jaar 2007	Jaar 2008	Jaar 2009	Jaar 2010	TOTAAL
1. Technische en administratieve bijstand (inclusief bijbehorende personeelsuitgaven)							
Uitvoerende agentschappen ¹⁵							
Andere technische en administratieve bijstand							
- <i>intern</i>							
- <i>extern</i>							
Totaal technische en administratieve bijstand							

¹⁵ Verwijs naar het specifieke financieel memorandum voor de betrokken uitvoerende agentschappen.

8.2.5. *Personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen*

in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Soort personeel	Jaar 2005	Jaar 2006	Jaar 2007	Jaar 2008	Jaar 2009	Jaar 2010
Ambtenaren en tijdelijk personeel (XX 01 01)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430
Uit art. XX 01 02 gefinancierd personeel (hulpfunctionarissen, gedetacheerde nationale deskundigen, personeel op contractbasis, enz.) (vermeld begrotingsonderdeel)						
Totaal personeelsuitgaven en aanverwante uitgaven die NIET in het referentiebedrag zijn begrepen)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430

Berekening – *Ambtenaren en tijdelijke functionarissen*

Voor elke VTE moet worden gerekend op 108 000 euro per jaar.

Berekening – *Uit artikel XX 01 02 gefinancierd personeel*

8.2.6 *Andere administratieve uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen*

in miljoen euro (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

	Jaar 2005	Jaar 2006	Jaar 2007	Jaar 2008	Jaar 2009	Jaar 2010	TO-TAAL
XX 01 02 11 01 – Dienstreizen	0,002	0,008	0,008	0,010	0,006	0,004	0,038
XX 01 02 11 02 – Conferenties en vergaderingen							

XX 01 02 11 03 – Comités ¹⁶		0,080	0,080	0,080	0,080	0,080	0,400
XX 01 02 11 04 – Studies en adviezen							
XX 01 02 11 05 – Informatiesystemen							
2. Totaal andere beheersuitgaven (XX 01 02 11)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
3. Andere uitgaven van administratieve aard							
Totaal andere administratieve uitgaven die NIET in het referentiebedrag zijn begrepen	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

Berekening - *Andere administratieve uitgaven die niet in het referentiebedrag zijn begrepen*

Er wordt van uitgegaan dat een gemiddelde dienstreis 1000 euro kost.

¹⁶ Vermeld het soort comité en de groep waartoe het behoort.