

EUROPESE UNIE



Comité van de Regio's

DEVE-IV-003

Brussel, 8 februari 2006

ONTWERPADVIES

van de commissie Duurzame ontwikkeling

over de

"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"

COM(2005) 666 final

Rapporteur: **Laust GROVE VEJLSTRUP**
Gemeenteraadslid (DK/EVP)

Dit document zal worden besproken tijdens de vergadering van de commissie DEVE op 27 februari 2006 van 11 tot 18.30 uur.

DOCUMENT DOORGESTUURD AAN DE VERTALING OP 27/01/2006

CdR 47/2006 fr/da/SA/JV/lS

Het Comité van de Regio's,

Gezien de "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" COM(2005) 666 final, en het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen, COM(2005) 667 final - 2005/0281 (COD);

Gezien het besluit van de Europese Commissie van 5 januari 2006 om het Comité overeenkomstig de artt. 175 en 265, eerste alinea, van het EG-Verdrag over dit onderwerp te raadplegen;

Gezien het besluit van zijn bureau van 12 april 2005 om de commissie Duurzame ontwikkeling met het opstellen van een advies ter zake te belasten;

Gezien zijn advies over de mededeling van de Commissie "Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling" (COM(2003) 301 final – CdR 239/2003¹);

Gezien zijn verkennend verslag over "De omzetting van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen op lokaal en regionaal niveau" – CdR 254/2005);

Gezien het ontwerpadvies (CdR .../...) dat op 2006 door de commissie Duurzame ontwikkeling is goedgekeurd (rapporteur: **Laust GROVE VEJLSTRUP**, gemeenteraadslid (DK/EVP));

heeft tijdens zijn ... zitting op ... en ... (vergadering van ...) het volgende advies uitgebracht, dat met ... stemmen voor en ... stemmen tegen, bij ... onthoudingen, is goedgekeurd:

*

* *

¹

PBC 73 van 23 maart 2004, blz. 63.

1. Standpunten van het Comité van de Regio's

Algemene opmerkingen

- 1.1 Het Comité is verheugd over de thematische strategie van de Commissie, omdat de afvalproblematiek hiermee op geïntegreerde en holistische wijze wordt benaderd, waardoor verdere noodzakelijke milieubeschermingsmaatregelen op dit gebied doorgevoerd kunnen worden.
- 1.2 Het afvalstoffenbeleid is van fundamenteel belang voor het hele milieubeleid. Een milieuvriendelijker afvalstoffenbeleid zal het milieu als geheel dan ook sterk ten goede komen.
- 1.3 De lokale en regionale overheden in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van een zeer groot gedeelte van het EU-milieubeleid, waarvan afvalbehandeling tot de belangrijkste aspecten behoort.
- 1.4 Om van alleen het verwijderen van afval over te schakelen op een duurzaam, op preventie, hergebruik, recycling en terugwinning gericht beleid zijn forse inspanningen nodig. De lokale en regionale overheden hebben meer mankracht en middelen nodig om zich van deze taak te kunnen kwijten.
- 1.5 Het Comité vindt dat de hiërarchie inzake afvalbeheer het dragende en leidende beginsel binnen het afvalstoffenbeleid moet zijn, maar staat open voor alternatieven wanneer afdoende is aangetoond dat die werken.
- 1.6 Wel bestaat het gevaar dat de uitvoering van de thematische strategie op een aantal gebieden, zoals *end of waste* (wanneer afval niet langer als zodanig wordt beschouwd) en het vermengen van gevaarlijk afval, onnodige en ondoelmatige belemmeringen kan opwerpen, die mogelijk schadelijke gevolgen voor het milieu hebben.
- 1.7 Er bestaat nog altijd behoefte aan duidelijke wetgeving, bijvoorbeeld wat de definitie van recycling en terugwinning betreft.

Doelstellingen van de strategie

- 1.8 Het Comité onderschrijft de doelstellingen van de strategie en is het ermee eens dat het afvalstoffenbeleid van de EU kan bijdragen tot een vermindering van de globale negatieve milieueffecten van hulpbronnegebruik, en dat de EU ernaar dient te streven een recyclingsamenleving te worden.
- 1.9 Uit de omschrijving van de doelstellingen maakt het Comité op dat de aandacht gericht is op de hiërarchie inzake afvalbeheer.

Voorgestelde actie

Uitvoering, vereenvoudiging en modernisering van de bestaande wetgeving

- 1.10 Het is verstandig dat de aandacht in de strategie uitgaat naar de huidige implementatieproblemen, maar dit neemt niet weg dat er verdere initiatieven ontplooid moeten worden.
- 1.11 Het Comité kan zich erin vinden dat de bestaande wetgeving vereenvoudigd en gemoderniseerd moet worden voor zover milieubeschermingsmaatregelen daardoor gemakkelijker uitgevoerd kunnen worden.

De nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen

Artikel 1

- 1.12 Het Comité is ingenomen met de verwijzing naar de hiërarchie inzake afvalbeheer, een belangrijk uitgangspunt voor de inspanningen op dit gebied en de basis van een gezond en succesvol afvalstoffenbeleid.
- 1.13 Wel is het spijtig dat de hiërarchie is beperkt tot drie niveaus. Hergebruik, recycling en terugwinning worden aan elkaar gelijkgesteld, maar dit is in strijd met de geest van diverse wetgevingsteksten.
- 1.14 Het Comité betwijfelt of de lidstaten met de interpretatieruimte die het artikel biedt, wel de nodige maatregelen zullen treffen en de meest geschikte instrumenten zullen inzetten om de doelstellingen van het artikel te realiseren.

Artikel 2

- 1.15 Het Comité betreurt dat de rechtsbasis voor wetgeving inzake specifieke afvalstromen is geschrapt.

Artikel 3

- 1.16 Het Comité wijst erop dat de definitie van producent impliceert dat een partij die afval behandelt, altijd wordt beschouwd als afvalproducent, ongeacht de vraag of in de aard of samenstelling van het afval al dan niet worden gewijzigd. Dit is in strijd met het *end of waste*-concept van de Commissie zelf.

Artikel 5

- 1.17 Het Comité kan zich vinden in de nauwkeurigere definitie van terugwinning bij verbranding, maar wijst er wel op dat de definitie van terugwinning bij andere behandelingsvormen nog steeds erg onduidelijk is.

Artikel 8

1.18 Het Comité betreurt dat de verwijzing naar het beginsel dat de vervuiler betaalt, is geschrapt.

Artikel 11

1.19 Het Comité stelt bezorgd vast dat de invoering en definitie van *end of waste* grote gevolgen kan hebben, en ondoelmatig kan zijn, bijv. dat:

- er niet langer eisen gesteld kunnen worden aan de behandeling van producten die niet langer als afvalstoffen worden aangemerkt;
- producten die niet langer als afvalstoffen worden aangemerkt, niet opgespoord kunnen worden;
- de regels inzake plaats en wijze van verwerking niet meer gelden voor producten die niet langer als afvalstoffen worden aangemerkt.

1.20 Afvalstoffen worden alleen als *end of waste* bestempeld indien dit concrete winst voor het milieu oplevert. Aangezien niet nader wordt aangegeven wat onder "concrete milieuwinst" verstaan wordt, is echter zeer onduidelijk wat precies onder *end of waste* valt.

1.21 Gezien de hoofddoelstelling van de richtlijn - beperking van de milieueffecten van hulpbronnengebruik - betreurt het Comité dat de middelen van de Commissie niet zozeer worden ingezet t.b.v. afvalstromen die het grootste gevaar voor het milieu vormen, maar wel t.b.v. afvalstromen die het milieu niet langer bedreigen.

Artikel 12

1.22 Het is een goede zaak dat de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen en de kaderrichtlijn in één kaderrichtlijn worden bijeengebracht.

Artikel 16

1.23 Het Comité betreurt dat de regels voor het scheiden van gevaarlijke afvalstoffen alleen gelden voor behandelingsinstallaties (zie lid 1a) en 1d)).

Artikel 21

1.24 Het is goed dat de mogelijkheid bestaat om minimumnormen voor vergunningen vast te stellen. Het Comité steunt de desbetreffende bepalingen dan ook.

Artikel 25

1.25 Het Comité kan zich vinden in de regels over registratie van de partijen die zich met de laatste fasen van afvalverwerking bezig houden.

Artikel 26

1.26 Het Comité staat positief tegenover de strengere eisen inzake afvalbeheerplannen; het beschouwt deze plannen als nuttige, flexibele instrumenten die bovendien tot uitbreiding van de "best practices" op dit gebied kunnen bijdragen.

Artikel 30

- 1.27 Het feit dat de Commissie het aan de individuele lidstaat overlaat om indicatoren vast te stellen om de geboekte vooruitgang te evalueren, stemt het Comité tot zorg.

Artikel 32

- 1.28 Het Comité staat positief tegenover de nieuwe bepalingen inzake inspecties van de inzameling en het vervoer van afvalstoffen.

Bijlage V

- 1.29 Het Comité beschouwt de concordantietabel als een nuttig instrument om ervoor te zorgen dat de richtlijn volledig geïmplementeerd wordt.

Invoering van de levenscyclusbenadering

- 1.30 Het Comité vindt de introductie van levenscyclusanalyses in de thematische strategie een nuttig initiatief, waarmee wordt verduidelijkt dat afval in vele fasen wordt gecreëerd. Punt van kritiek is wel dat daarbij nauwelijks aandacht aan de beginfase van deze cyclus wordt geschonken, d.w.z. aan de producenten en hun verantwoordelijkheid om milieuvriendelijkere producten te maken.
- 1.31 Het Comité plaatst ook vraagtekens bij de concrete uitwerking van de levenscyclusanalyses. Het is van doorslaggevend belang dat er duidelijk in richtsnoeren wordt vastgesteld wie de analyses gaat valideren, omdat de betekenis van de analyses anders wordt uitgehold en hun functie verloren gaat.

Verbetering van de kennisbasis

- 1.32 Het Comité steunt de wens van de Commissie om voor betere kennis en informatie op afvalgebied te zorgen, omdat dit van cruciaal belang is om de omgang van producenten en overheden met afvalstoffen te verbeteren en het gedrag van consumenten zodanig te veranderen dat zij minder afval produceren.

Afvalpreventie

- 1.33 Het Comité is het ermee eens dat er een ambitieuzer afvalpreventiebeleid in de lidstaten gevoerd moet worden en vindt het dan ook verstandig dat wordt aangedrongen op de ontwikkeling van afvalpreventieprogramma's.

Op weg naar een Europese recyclingsamenleving

- 1.34 Het creëren van eerlijke concurrentievoorwaarden tussen de lidstaten is van cruciaal belang om milieuvervuilende handelingen zoals dumping in lidstaten die de minst strenge normen

hanteren te voorkomen. Het Comité schaart zich dan ook achter het initiatief van de Commissie op dit gebied.

Monitoring en evaluatie

1.35 De lokale en regionale overheden spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de strategie en hebben op het vlak van monitoring en evaluatie dan ook een essentiële taak te vervullen.

2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's

2.1 Het Comité dringt erop aan dat "hiërarchie inzake afvalbeheer" expliciet in de omschrijving van de doelstellingen van de strategie wordt opgenomen, zodat er geen twijfel over bestaat dat dit begrip het uitgangspunt van het afvalstoffenbeleid vormt.

2.2 Het Comité betreurt dat in de strategie niet wordt aangegeven welke gevolgen de overschakeling van de huidige oriëntatie van het afvalstoffenbeleid op de levenscyclusgedachte zal hebben. De instrumenten die nodig zijn om het nieuwe, op levenscyclus gebaseerde beleid uit te voeren zijn nog lang niet klaar. Het gebrek aan rechtszekerheid dat ondertussen ontstaat, vormt een ernstige bedreiging van de afvalsector en kan het milieu forse schade berokkenen. Het Comité dringt er dan ook op aan dat de gevolgen van de overschakeling van de *end of pipe*-benadering op de levenscyclusbenadering in de strategie worden belicht en pleit ervoor dat de lokale en regionale overheden gezien hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden op afvalgebied, worden betrokken bij het opstellen van richtsnoeren voor levenscyclusanalyses, en dat de nationale overheden verantwoordelijk worden gesteld voor het valideren van de resultaten van de analyses.

2.3 Het Comité staat kritisch tegenover de toepassing van de comitéprocedure in de artikelen 5, 6, 11, 21 en 35 van de kaderrichtlijn en zou graag zien dat deze door een andere procedure wordt vervangen. Het is van doorslaggevend belang dat er niet alleen een technisch, maar ook een politiek debat over de desbetreffende kwesties wordt gevoerd. Zo dragen de *end of waste*-criteria bij aan het verder afbakenen van het toepassingsgebied van de afvalstoffenwetgeving en zijn de bijlagen van groot belang voor de concrete uitvoering van de richtlijn. Het Comité dringt aan op een politieke besluitvormingsproces waarbij de relevante politieke actoren - en gezien hun verantwoordelijkheid en bevoegdheden op het gebied van afval behoren de lokale en regionale overheden hiertoe - worden betrokken. Het Comité dringt er tevens op aan dat de Commissie effectbeoordelingen van de voorgestelde wijzigingen uitvoert.

2.4 Het Comité pleit ervoor dat het *end of waste*- criterium pas wordt toegepast nadat het afval een behandeling heeft ondergaan. Dit betekent dat het pas mogelijk is afval uit de afvalstroom te halen wanneer dit daadwerkelijk in een nieuwe goederenstroom opgenomen kan worden.

2.5 Het Comité betreurt dat het verbod op vermenging fors wordt ingeperkt, in die zin dat het verbod wordt vervangen door aan voorwaarden gekoppelde vergunningen. Dit betekent een

aanzienlijke versoepeling met grote milieurisico's als gevolg. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook vast te houden aan het absolute verbod op het vermengen van gevaarlijk afval.

- 2.6 Het Comité steunt de oproep om in het afvalstoffenbeleid gebruik te maken van economische instrumenten, waaronder heffingen op basis van materiaal of behandeling, en wijst erop dat meerdere landen hiermee al succesvolle ervaringen hebben opgedaan. Het Comité betreurt wel dat deze oproep geen bindend karakter heeft en pleit er met het oog op o.m. de doeltreffendheid van het afvalstoffenbeleid en de mededingingsvoorwaarden voor dat deze oproep wordt vervangen door een verplichting. Doordat economische instrumenten nu uiteenlopend worden ingezet, wordt de concurrentie scheefgetrokken.
- 2.7 Het Comité pleit ervoor dat de bevoegde overheden de beschikking krijgen over voldoende middelen voor hun nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden die voortvloeien uit de strategie en de richtlijn, waaronder de bepalingen van de richtlijn inzake inspectie van de inzameling en het vervoer van afvalstoffen.
- 2.8 Het Comité roept de Commissie te kiezen voor minimumnormen i.p.v. geharmoniseerde normen. Het is nl. belangrijk dat de lidstaten flexibiliteit wordt geboden, en dat zij dus strengere normen kunnen hanteren om het milieu te beschermen.
- 2.9 M.b.t. de artikelen 4 en 13 vindt het Comité dat bij het opstellen van de lijsten van afvalstoffen uitgegaan moet worden van de bestaande lijsten. Er dient een duidelijke termijn voor het opstellen van deze lijsten vastgelegd te worden, en om juridische interpretatieproblemen te voorkomen dient de huidige lijst van kracht te blijven tot er een nieuwe wordt ingevoerd.
- 2.10 Het Comité pleit ervoor dat in artikel 19 van de richtlijn wordt verduidelijkt dat er eisen aan de kwaliteit van de ecologische behandeling gesteld kunnen worden, gezien de milieuwinst die dit zou opleveren.
- 2.11 Het Comité pleit er ook voor dat in de artikelen 29-31 van de kaderrichtlijn een bepaling inzake de herziening van de afvalpreventieprogramma's wordt opgenomen, zoals ook bij de afvalbeheerplannen het geval is. Zo zou de doelmatigheid van de plannen gewaarborgd worden.
- 2.12 Het Comité zou graag zien dat bij de evaluatie in 2010 alsook bij toekomstige evaluaties wordt bekeken of het energierendement van nieuwe installaties gezien de technologische ontwikkelingen hoger moet komen te liggen dan de voorgestelde 65%, en of er om diezelfde reden andere eisen aan recyclinginstallaties gesteld kunnen worden.