



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Handhaving Elektronica afval 2009

milieustraten en handelaren

Datum 6 mei 2010
Status Definitief

Colofon

| | |
|----------------|---|
| Contactpersoon | drs. P.J.M. van Oosterhout T 010-2244424 F 010-2244485 VROM-Inspectie Regio Zuid-West Afval Weena 723 Postbus 29036 3001 GA Rotterdam |
| Auteurs | Paul van Oosterhout |

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Samenvatting..... | 5 |
| 2 | Aanleiding en Doel..... | 7 |
| 2.1 | Aanleiding..... | 7 |
| 2.2 | Doelstelling..... | 9 |
| 2.3 | Afbakening..... | 9 |
| 2.4 | Leeswijzer..... | 10 |
| 3 | Controles milieustraten..... | 11 |
| 3.1 | Achtergrond..... | 11 |
| 3.2 | Controle aanpak..... | 12 |
| 3.3 | Bevindingen..... | 12 |
| 3.3.1 | Bevoegd gezag, inname en registratie..... | 12 |
| 3.3.2 | Rapportage aan B&W..... | 12 |
| 3.3.3 | Meenemen, sorteren en demonteren..... | 13 |
| 3.3.4 | Afgifte aan NVMP/ICT-Milieu en derden..... | 13 |
| 3.3.5 | Samenwerking kringloopwinkel..... | 14 |
| 3.3.6 | Overeenkomst tussen NVMP en NVRD..... | 14 |
| 3.4 | Conclusies en aanbevelingen..... | 14 |
| 3.4.1 | Conclusies..... | 14 |
| 3.4.2 | Aanbevelingen..... | 15 |
| 4 | Controles handelaren..... | 16 |
| 4.1 | Achtergrond en bedrijveselectie..... | 16 |
| 4.1.1 | Terug-naar-de-bron onderzoeken..... | 16 |
| 4.2 | Bevindingen..... | 17 |
| 4.2.1 | Bezochte bedrijven..... | 17 |
| 4.2.2 | bekendheid met afvalstoffenwetgeving..... | 17 |
| 4.2.3 | Inkoop en registratie..... | 17 |
| 4.2.4 | Inrichting, opslaan en bewerken..... | 18 |
| 4.2.5 | Afgifte en relatie naar EVOA..... | 18 |
| 4.2.6 | Overtredingen..... | 18 |
| 4.3 | Conclusies en aanbevelingen..... | 19 |
| 4.3.1 | Conclusies..... | 19 |
| 4.3.2 | Aanbevelingen..... | 20 |
| 5 | Regelgeving en nalevingsondersteuning..... | 21 |
| 5.1 | Afval of niet..... | 21 |
| 5.1.1 | brief inzake garantiegoederen..... | 21 |
| 5.2 | EVOA..... | 22 |
| 5.2.1 | brochure en voorlichting Afrikaanse exporteurs..... | 22 |
| 5.3 | Wm en AMVB's..... | 22 |
| 5.4 | Communicatie over handhavingsacties..... | 23 |
| 5.4.1 | Terug-naar-de-bron en Garantiegoederen..... | 23 |
| 5.4.2 | LOM ketenkrant..... | 24 |
| 5.4.3 | NOVA..... | 24 |
| 5.4.4 | NVRD blad GRAM..... | 24 |
| 6 | Conclusies en aanbevelingen..... | 26 |
| 6.1.1 | Conclusies..... | 26 |
| 6.1.2 | Aanbevelingen..... | 26 |

1 Samenvatting

In 2009 heeft de VROM-Inspectie Programma EVOA een handhavingsproject uitgevoerd gericht op het voorkomen van illegale export van elektronica-afval naar Niet-OESO-landen. Naast controles in de havens is in 2009 met name aandacht besteed aan de rol van milieustraten in de elektronica-keten en zijn risicovolle handelaren in elektronica gecontroleerd. Het onderhavige rapport geeft een weerslag van deze activiteiten.

Milieustraten

In de periode mei tot en met september 2009 zijn achttien milieustraten gecontroleerd op hun afgifte van elektronica-afval. Hierbij zijn geen overtredingen geconstateerd. Wel is geconstateerd dat tweederde van de milieustraten (een deel van het ingezamelde) elektronica-afval niet afgeven aan de producentencollectieven zoals NVMP/ICT-Milieu, maar verkopen aan vergunde afvalbedrijven. Slechts één op de zes onderzochte milieustraten bleek hierover financieel te rapporteren aan B&W. De colleges van B&W in de onderzochte gemeenten waren niet of nauwelijks betrokken bij de afweging tot vermarkten van het elektronica-afval en de verdiensten ervan. Dit lijkt veranderd sinds in mei 2009 is een akkoord gesloten tussen de NVMP en de NVRD. De VNG heeft in oktober 2009 dit akkoord met positief advies aan haar leden heeft voorgelegd. Inmiddels geven vrijwel alle milieustraten alle ingezamelde consumentenelektronica af aan NVMP en ICT-Milieu.

Handelaren

In de periode juni tot oktober 2009 zijn twintig handelaren in elektronica-afval gecontroleerd. Bij de helft van deze handelaren zijn overtredingen van de milieuwetgeving geconstateerd. Het blijkt moeilijk 'zware' overtredingen (uitvoer of wederverkoop van afvalstoffen) te constateren. Op één plek in de handhavingsketen zijn het afvalkarakter en de intenties van de handelaar moeilijk vast te stellen. De aanbevelingen uit eerder onderzoek zoals verplichten van afgifte van elektronica-afval aan de producentencollectieven of anders herinvoeren van registratieverplichting voor afgifte aan niet producentencollectieven, zijn nog steeds actueel.

"Uit een opschriftboekje met
"Herman, Deventer, 14 Tv's"
is weinig op te maken over
het afvalkarakter van de apparatuur."

De *terug-naar-de-bron* onderzoeken zijn succesvol gebleken. Hierbij is vanuit concrete EVOA-overtredingen in de haven teruggezocht naar de oorspronkelijke ontdoener. Tegen vier grote handelaren en grootwinkelbedrijven is strafrechtelijk opgetreden. Door dit optreden hebben drie grootwinkelbedrijven hun afgiftebeleid aangepast.

Kringloopwinkels

Bij de controles van milieustraten is vastgesteld dat sommige al het aangeboden elektronica-afval grootschalig afgeven aan een kringloopwinkel. Dit is niet verboden maar rechtvaardigt vervolgonderzoek naar de verwerking. Ook bij de controles van handelaren bleek dat onrepareerbare elektronica werd afgegeven aan kringloopwinkels.

Aanbevolen wordt om de gemeenten te adviseren bewust om te blijven gaan met de afgifte van elektronica-afval door milieustraten en de afgifte tegen vergoeding aan de inzamelcollectieven van producenten en importeurs te blijven monitoren. Verder wordt voorgesteld om in 2010 aandacht te besteden aan een volgende schakel in de keten van elektronica-afval: kringloopbedrijven. Voorts wordt aanbevolen de handhaving van de illegale uitvoer van elektronica-afval in een ketenbenadering voort te zetten. Zowel landinwaarts in het kader van "Terug-naar-de-bron" als andersom in samenwerking met andere overheden, bijvoorbeeld via het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Tenslotte wordt de suggestie gedaan om vanwege de moeilijke bewijslast enkele strafrechtelijke onderzoeken op elektronica-afval te laten uitvoeren waarbij mogelijkheden van bijzondere opsporing zoals observatie, worden gezien.

2 Aanleiding en Doel

2.1 Aanleiding

De VROM-Inspectie (VI) is belast met de handhaving van de Europese Verordening betreffende in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen EG 1013/2006 (EVOA). Naast de in samenwerking met de douane op alle afvalstromen uitgevoerde reguliere controles aan de EU buitengrenzen (met name in de havens van Rotterdam en Amsterdam), worden bepaalde afvalstromen als prioritair bestempeld. Om de illegale export van dergelijk afval aan te pakken worden specifieke handhavingsprojecten opgezet.

De EVOA gaat over afvalstoffen. Dit rapport gaat niet over tweedehandsapparaten die zelfstandig werken waaraan niets defect is en die op juiste wijze verpakt, worden uitgevoerd naar een land waar voor deze tweedehands apparaten een reguliere markt bestaat. Deze apparaten zijn immers geen afvalstoffen en de EVOA is er niet op van toepassing.

Hergebruik van nog functionerende elektronica in ontwikkelingslanden is sociaal gezien een goed uitgangspunt. In die landen ontbreken vaak de financiële middelen om nieuwe apparaten aan te schaffen en is men blij met een tweedehands apparaat. Dit past ook in het uitgangspunt van het Nederlandse en Europese afvalbeleid dat producthergebruik de voorkeur heeft boven andere vormen van afvalbeheer. Wel dient er voor te worden gewaakt dat de apparaten die naar ontwikkelingslanden gaan inderdaad nog werken en dat er een legale markt voor bestaat. Apparaten die niet meer werken, worden in Europa aangemerkt als afval en mogen niet of niet zonder vergunning naar ontwikkelingslanden worden uitgevoerd. Dergelijke apparaten worden in ontwikkelingslanden gebruikt voor het oogsten van onderdelen. Van deze afvalstoffen wordt tenminste een deel in voor mens en milieu slechte omstandigheden gerecycleerd of gestort, aangezien er in ontwikkelingslanden vooralsnog onvoldoende milieuverantwoorde verwerking aanwezig is.

In het kader van dit project wordt elektronica-afval gezien als afgedankte elektr(on)isch apparaten die defect zijn. Of mengpartijen van defecte en niet defecte elektronische apparatuur waarvan consumenten zich hebben ontdaan en die niet gesorteerd of getest is, danwel niet deugdelijk verpakt. Uitvoer van dergelijk elektronica-afval is naar de meeste niet-OESO-landen zonder vergunning verboden.

De milieurisico's van slechte verwerking van afgedankt elektronica-afval zijn aanzienlijk. Elektr(on)ische apparaten bevatten vaak gevaarlijke stoffen zoals (H)CFK's, kwik, cadmium, broomhoudende brandvertragers en kathodeglas. Bij een slechte verwerking, zoals bij verbranden in de open lucht, komen deze stoffen vrij. Deze kunnen de gezondheid van arbeiders en andere personen direct of indirect aantasten doordat ze het (grond)water bijvoorbeeld verontreinigen. In een aantal gebieden in China waar elektronica-afval wordt verwerkt, zijn gezondheidsschade en aangeboren afwijkingen door deze stoffen vastgesteld¹.

Tegelijkertijd is er een noodzaak om te verzekeren dat waardevolle delen en stoffen uit het elektronica-afval worden teruggewonnen en opnieuw gebruikt bij de

1 "Medical investigation of E-waste Demanufacturing Industry, Guiyu Town"; Shantou University; Shantou, China.

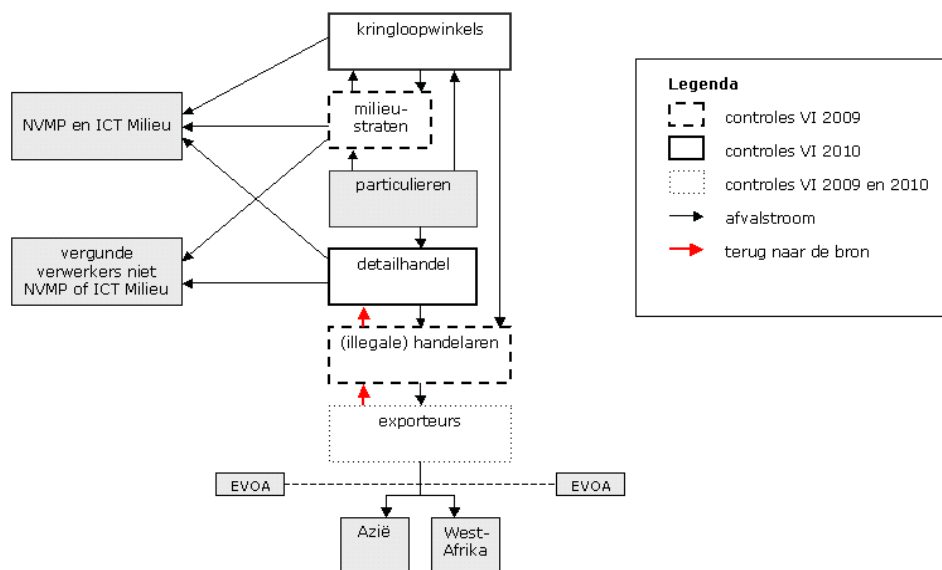
vervaardiging van nieuwe producten, waardoor er een verminderde druk op de winning van grondstoffen ontstaat. Volgens de Europese Commissie is elektronica-afval de snelst groeiende afvalstroom in de EU².

De milieurisico's van elektronica-afval in combinatie met de geringe of ontbrekende verwerkingsmogelijkheden in importerende landen en omvang van deze stroom, maakt dat de VI sinds 2004 meerdere projecten heeft uitgevoerd naar de export van elektronica-afval. Hieruit bleek dat veel afgedankte apparaten in strijd met de EVOA illegaal geëxporteerd worden naar niet-OESO-landen. In de hele keten bleken bedrijven afval af te geven aan niet geregistreerde of vergunde inzamelaars. Deze inzamelaars verkochten de apparaten direct door aan exporteurs of zij exporteerden de apparaten zelf. In 2005 en 2006 heeft de VI ingegrepen op deze markt door nalevingsondersteuning (compliance assistance) te bieden aan de elektrotechnische detailhandel en bevoegde gezagen. Daarnaast zijn controles in de hele keten uitgevoerd zoals bij detailhandel, inzamelaars, handelaren en exporteurs en is handhavend opgetreden.

Een beeld van de nalevingsketen elektronica-afval is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1

Aanpak Elektronica afval 2009/2010



Er is, in ieder geval in Europa, sprake van een voortdurende aandacht voor de uitvoer en verwerking van elektronica-afval. Diverse onderzoeken tonen aan dat nog altijd sprake is van uitvoer van westers elektronica-afval naar Azië en Afrika. De aandacht in de media voor dit onderwerp blijft groot, zoals ook campagnes van

2 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and elektronical equipment. (WEEE) 3/12/2008 Com (2008) 810 final COD(2008)0241

Greenpeace en media aandacht zoals in Trouw³, Argos⁴, Nova, Terzake en Vranckx⁵ en een recent rapport⁶ van de Verenigde Naties laten zien.

De VI-Nazorgactie elektronica-afval 2008⁷ stelde vast dat handhavingsacties nodig blijven om het nalevingsniveau verder te verhogen. Hierbij werd aangegeven dat ketenaanpak nodig is om de illegale export van elektronica-afval aan te pakken. Aanbevolen werd de kennis in de elektronica keten over afgifte en export van garantie goederen te vergroten.

In 2009 is hieraan invulling gegeven door een nieuw handhavingsproject gericht op het voorkómen van illegale export van elektronica-afval naar niet-OESO-landen. Daarbij ging specifiek de aandacht uit naar de rol van milieustraten in de keten van elektronica-afval en werd gericht gecontroleerd bij handelaren in deze keten. Door bij geconstateerde overtredingen bij controles in de havens nadrukkelijk op zoek te gaan naar de oorspronkelijke ontdoeners van dit afval, werden ook toeleveranciers aangepakt.

Naar aanleiding van signalen over het vermarkten van elektronica-afval door milieustraten (containerparken, afvalbrengstations, etc,) danwel het weglekken van elektronica-afval bij milieustraten naar niet NVMP gecontracteerde verwerkers, is besloten om een deelproject te draaien op milieustraten.

2.2 Doelstelling

De twee hoofddoelen van dit project zijn: inzicht te verkrijgen in de inname en afgifte van elektronica-afval door milieustraten en het controleren van en optreden tegen illegale handelaren, om de illegale stroom elektronica-afval naar exporteurs te verkleinen.

2.3 Afbakening

Dit project is afgebakend tot afval bestaande uit afgedankte elektr(on)isch apparatuur voor persoonlijk of zakelijk gebruik. Industriële installaties en onderdelen zoals elektriciteitskabels, elektromotoren, en transformatoren zijn niet meegenomen. In dit rapport wordt als verzamelnaam het begrip elektronica-afval gehanteerd.

In het VI Programma Bodem en Afval Nationaal is ook een onderzoek naar recycling van elektrische en elektronische apparaten uitgevoerd⁸. Over dit onderzoek dat de mate van naleving van de doelstellingen voor nuttige toepassing en hergebruik als product of materiaal (van onderdelen, materialen en stoffen) bij de verwerking van elektronica-afval onderzoekt, is een apart rapport uitgebracht.

De resultaten van de controles waarvan in dit rapport melding wordt gemaakt, geven geen statistisch correct beeld weer van de situatie in de branches. Bij de milieustraten betreft het een te gering aantal bedrijven om generieke conclusies uit te trekken. Bij de handelaren is door de wijze van bedrijvenselectie geen sprake van een representatief onderzoek. Er kunnen geen algemene uitspraken over worden

3 Trouw 22 februari 2010, Ontwikkelingsland is stortplaats voor e-afval.

4 VPRO radio Argos 24 januari 2009

5 Terzake Canvas 6 februari 2009, Vranckx 7 februari 2009, Import van E-afval in Ghana.

6 Unep, recycling from ewaste tot resources, juli 2009.

7 Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief d.d. 18 november 2009 kenmerk DP 2009051902

8 <http://www.vrominspectie.nl/actueel/publicaties/recycling-elektrische-en-elektronische-apparaten.aspx>

gedaan. Hooguit kunnen bepaalde trends en aanbevelingen voor verder onderzoek en de te hanteren controle aanpak worden gesignaleerd.

2.4 Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de achtergrond, aanpak en bevindingen van het deelonderzoek milieustraten. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet hoe de controles bij de handelaren in elektronica-afval zijn opgezet, uitgevoerd en welke resultaten dit heeft opgeleverd. In hoofdstuk 5 "Regelgeving en nalevingsondersteuning" wordt ingezoomd op de diverse stukken wet- en regelgeving die een rol spelen bij dit project. Bij de start van het project is een "tafel van 11"⁹-analyse uitgevoerd. Mede als gevolg hiervan is ook concreet gewerkt aan tal van initiatieven als nalevingsondersteuning. Per wetgevingsonderdeel zijn hiervan de compliance assistance -acties als resultaten en inzet opgenomen in hoofdstuk 5

In het slothoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen van het project samengebracht.

⁹ www.vrominspectie.nl/organisatie/jaarcontract-en-prioriteiten/interventiestrategie/tafel-van-elf/

3 Controles milieustraten

3.1 Achtergrond

Bij het toezicht van het VI Programma EVOA is de focus met name gericht op het voorkomen en stoppen van de illegale uitvoer van afvalstoffen. Het is echter moeilijk om de stroom elektronica-afval alleen aan de grens te stoppen. Elektronica-afval "reist" vaak als tweedehands product. Daarom werkt de VI vanuit het Programma EVOA steeds ook landinwaarts om in de keten te zoeken naar stromen elektronica-afval die illegaal verhandeld worden.

Er is een legale retourketen in Nederland waarbij particulieren zich zonder kosten van hun oude elektr(on)isch apparatuur kunnen ontdoen. Zij kunnen deze gratis inleveren bij aankoop van nieuwe soortgelijke apparatuur bij de detaillist: de "oud voor nieuw" regeling. De detaillisten kunnen deze afgedankte apparaten zonder kosten afgeven aan een retoursysteem van de samenwerkende producenten en importeurs. Voor de consumentenmarkt zijn de NVMP en ICT-Milieu veruit de grootste inzamelaars van elektronica-afval. Particulieren kunnen er ook voor kiezen om hun oude apparatuur naar de milieustraat te brengen. De milieustraat kan het elektronica-afval tegen vergoeding afgeven aan het retoursysteem. Zowel de milieustraat als de detaillist zijn niet verplicht de ingezamelde apparatuur aan de samenwerkende producenten en importeurs af te geven. Afgeven aan een vergund afvalbedrijf is een legale optie. Dat betekent dat op dit punt in de keten elektronica-afval legaal of illegaal kan weglekken uit de inzamelketen die is opgezet door de producentenorganisaties.

Uit eerder onderzoek en publicaties¹⁰ bleek dat milieustraten een aanzienlijk deel van het elektronica-afval 'vermarkten'. Door de prijsontwikkeling van metalen heeft een deel van het elektronica-afval een duidelijk positieve waarde. Het verkopen van elektronica-afval aan derden, afvalbedrijven, zou meer opleveren dan afgifte aan NVMP of ICT-Milieu.

Uit de radioreportage van VPRO Argos¹¹ bleek dat deze bedrijfsvoering niet altijd bij wethouders bekend was. De producenten en importeurs zijn in beginsel verantwoordelijk voor de terugname van hun apparatuur als die in de afvalfase komt. De Minister van VROM is dan ook voorstander van een ruimere instroom van elektronica-afval naar een retoursysteem van samenwerkende producenten en importeurs.

Daarbij speelt mee dat burgers via de bij aankoop van een elektr(on)isch apparaat verschuldigde verwijderingsbijdrage, de retoursystemen van de samenwerkende producenten en importeurs mede financieren. Indien gemeenten het, door deze burgers bij hun afgegeven elektronica-afval vermarkten ontstaat het risico dat het draagvlak voor dit financieringssysteem wegvalt. Van de afvalstroom die op deze wijze uit het retoursysteem van samenwerkende producenten en importeurs weglekt, is immers niet bekend welk percentage wordt gerecycled. De consument betaalt bij aanschaf van zijn apparatuur een bijdrage maar kan er mogelijk niet op vertrouwen dat zijn afgedankte apparaat, éénmaal afgegeven bij de milieustraat, op een verantwoorde wijze wordt verwerkt.

¹⁰ Radioreportage VPRO Argos 24 januari 2009 en "Onderzoek naar complementaire afvalstromen voor e-waste in Nederland" door Witteveen en Bos april 2008

¹¹ VPRO argos d.d 24 januari 2009.

Ook zou er een trend kunnen ontstaan waarbij afgedankte apparaten waarvan de verwerking geld kost, worden afgegeven aan de collectieven, terwijl afgedankte apparaten die nog geld kunnen opleveren worden verkocht aan afvalbedrijven. De kosten voor de collectieven van recyclage van elektronica-afval en eventueel de verwijderingsbijdrage zouden hierdoor onnodig hoog kunnen oplopen. Een en ander leidde tot de onderzoeksvraag op welke wijze milieustraten in Nederland hun elektronica-afval afgeven.

3.2 Controle aanpak

Voorafgaand aan de controles is er overleg geweest met de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdirecteuren (NVRD) waar vrijwel alle milieustraten al dan niet via de gemeente bij aangesloten zijn. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met producentenorganisatie NVMP over het totale project. Er zijn daarnaast ook gesprekken gehouden met enkele deskundigen op dit terrein.

Op basis van geografische spreiding en gemeentegrootte zijn milieustraten geselecteerd voor controle. Om een goed globaal beeld te krijgen van de milieustraten is er een vragenlijst ontwikkeld om de controles te standaardiseren en de verwerking en interpretatie van de gegevens te vereenvoudigen. In een proefbezoek is de controleopzet getoetst.

In de periode mei tot en met september 2009 zijn achttien milieustraten gecontroleerd op hun afgifte van elektronica-afval. Deze inspecties zijn vooraf aangekondigd. Er heeft een administratieve controle plaatsgevonden. Er zijn gesprekken gevoerd op de milieustraat en er is een rondgang over het terrein gemaakt. Als er reden was voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld bij een kringloopwinkel, vond dat bezoek (in beginsel) direct aansluitend plaats zonder vooraankonding.

3.3 Bevindingen

3.3.1 Bevoegd gezag, inname en registratie

De achttien milieustraten werken met een vergunning afgegeven door de provincie. Jaarlijks controleert de provincie de milieuvergunning. Alle milieustraten op twee na nemen elektronica-afval in. Twee milieustraten sturen al het elektronica-afval door naar de lokale kringloopwinkel in hun gemeente. Er zijn weinig (vier) milieustraten die een registratie van de inname van elektronica-afval bijhouden. Ongeveer de helft (acht) van de milieustraten gaf aan elektronica-afval in te nemen van bedrijven en hiervan geven twee milieustraten aan, bonnen van de afgifte/inname te verstrekken.

3.3.2 Rapportage aan B&W

De keuze van afgifte van ingenomen elektronica-afval aan marktpartijen of aan het inzamelcircuit van de productenorganisaties kent, behalve een financiële afweging, ook een politiek aspect. De retoursystemen van producenten en importeurs kunnen

met de verwijderingsbijdrage kostendekkend werken als alle schakels in de keten goed functioneren. Indien milieustraten het van burgers ontvangen elektronica-afval verkopen aan afvalbedrijven en niet aan een door producenten en importeurs opgezet inzamelsysteem, is dat een beslissing met maatschappelijk en politiek belang. Op termijn kan dat het draagvlak voor de hele inzameling van elektronica-afval ondergraven. De verslaglegging aan B&W over de afgifte van elektronica-afval is een indicatie voor de betrokkenheid van B&W bij het onderwerp.

Een derde van de milieustraten (zes) zegt te rapporteren aan het college van B&W over de afgifte van elektronica-afval. Een derde zegt dat niet te doen en een derde zegt het niet te weten. Van de milieustraten die rapporteren aan B&W verschilt de rapportage van een jaarverslag tot een totaaloverzicht, tot rapportages op grond van de dienstverleningsovereenkomst of een extern accountantsverslag. Slechts drie milieustraten geven aan een financiële rapportage over de afgifte van elektronica-afval aan B&W te sturen. Van de zes milieustraten die zeggen te rapporteren aan B&W is er slechts één die al het elektronica-afval afgeeft aan NVMP/ICT-Milieu. De rest geeft een deel van het afval aan NVMP/ICT-milieu af en een ander deel aan derden.

3.3.3 *Meenemen, sorteren en demonteren*

Bij geen van de milieustraten is het voor het eigen personeel toegestaan om elektronica-afval zelf mee te nemen voor eigen gebruik of handel. Ongeveer de helft (acht) van de milieustraten sorteert het elektronica-afval in diverse fracties naar apparaat. Het wordt vaak opgesplitst in oud ijzer (ferro), klein wit en bruingoed (OWEB) en ICT-apparatuur. Van demontage van elektronica-afval bij de onderzochte milieustraten is vrijwel geen sprake. Slechts in één geval werd marginaal gedemonteerd.

3.3.4 *Afgifte aan NVMP/ICT-Milieu en derden*

Een derde van de milieustraten (zes) geeft alle elektronica-afval af aan NVMP/ICT-Milieu. De meeste milieustraten (tien) geven zowel elektronica-afval aan NVMP/ICT-Milieu als aan andere afvalbedrijven af.

De helft van de milieustraten registreert de hoeveelheid elektronica-afval die aan NVMP/ICT-Milieu wordt afgegeven.

Twee derde van de milieustraten (twaalf) geeft ook deels elektronica-afval af aan andere bedrijven dan via de producenten collectieven NVMP/ICT-Milieu. De feitelijke afgifte verschilt tussen de milieustraten van alleen groot witgoed (acht) tot (vrijwel) al het ingezamelde elektronica-afval (twee). Ook wordt vaak (zeven) ICT-afval apart aan derden verkocht. Opmerkelijk is dat soms wordt afgegeven aan afvalbedrijven die via een ander spoor ook als contractpartner recycleren in opdracht van de producentencollectieven NVMP/ICT-Milieu. Bij de helft (negen) van de onderzochte milieustraten was sprake van aantoonbare inkomsten door de verkoop van elektronica-afval.

Bij afgifte aan andere bedrijven was in alle onderzochte gevallen sprake van afgifte aan (Wm of VIHB) vergunde bedrijven.

Acht milieustraten gaven aan elektronica-afval te sorteren. Al deze milieustraten verkopen dit ook deels aan andere bedrijven (afvalinzamelaars of verwerkers) en hebben daar inkomsten van.

3.3.5 *Samenwerking kringloopwinkel*¹²

De helft van de milieustraten geeft aan samen te werken met een kringloopwinkel. Deze samenwerking verschilt van afgifte van alle elektronica-afval (twee) tot afgifte van slechts een klein gedeelte aan een kringloopwinkel.

Een derde van de milieustraten geeft aan elektronica-afval in te nemen van een kringloopwinkel.

Op de vraag of de milieustraten denken dat een lokale kringloopwinkel afgeeft aan handelaren in tweedehands elektronische apparaten antwoordden drie milieustraten bevestigend. Deze kringloopwinkels zijn bezocht. Hier was onjuiste afgifte niet aan te tonen. Bij één andere kringloopwinkel was afgifte van elektronica-afval aan onbevoegden aan te tonen.

3.3.6 *Overeenkomst tussen NVMP en NVRD*

Op 25 mei 2009 hebben de NVMP en ICT-Milieu met de NVRD (zie paragraaf 3.2) na jaren van onderhandeling een akkoord bereikt over de volledige inname door NVMP/ICT-Milieu van al het bij de milieustraten ingeleverde elektronica-afval. Iedere gemeente mag daarbij afzonderlijk de deelname aan het nieuwe vergoedingen- en afgiftesysteem bekrachtigen. De VNG heeft in oktober 2009 hierover een positief advies gegeven aan haar leden. Bij het afronden van dit rapport (begin mei 2010) blijken vrijwel alle gemeenten de overeenkomst te hebben getekend en akkoord te gaan met afgifte van al het ingezamelde elektronica-afval aan NVMP/ICT-Milieu.

3.4 **Conclusies en aanbevelingen**

3.4.1 *Conclusies*

Er zijn bij de afgifte van elektronica-afval door milieustraten geen overtredingen geconstateerd. Bij geen van de milieustraten is meenemen van elektronica-afval door het personeel toegelaten en dat is ook niet geconstateerd.

Soms wordt vrijwel al het elektronica-afval aan een kringloopwinkel afgegeven. Er zijn kringloopbedrijven die zeer grote hoeveelheden elektronisch afval ontvangen, groter dan ze zelf in de lokale winkel kunnen verkopen.

Er is weinig registratie van inname van elektronica-afval door milieustraten. Slechts twee onderzochte milieustraten registreren de inname van elektronica-afval op bedrijfsniveau en geven ontvangstbonnen af aan zakelijke ontdoeners (bedrijven die meerdere apparaten tegelijk inleveren). Hierdoor is bij controle van zakelijke ontdoeners lastig aan te tonen of afgedankte apparaten goed worden afgegeven.

Tweederde (twaalf) van de onderzochte milieustraten geven een deel van het elektronica-afval af aan andere partijen dan de producentencollectieven. Tien hiervan geven een deel van het elektronica-afval wel af aan de producentencollectieven. Zeker de helft (negen) van de onderzochte milieustraten hebben inkomsten door de afgifte van elektronica-afval aan andere partijen dan de producentencollectieven. Slechts één op de zes (drie) onderzochte milieustraten geven aan actief financieel te rapporteren over de afgifte van de elektronica-afval aan het college van B&W. De colleges van B&W in de onderzochte gemeenten waren niet of nauwelijks betrokken bij de afweging tot vermarkten van het elektronica-afval en de

¹² Onder het begrip kringloopwinkel gaat een breed palet aan activiteiten schuil. Soms charitatief soms commercieel. Het kan gaan om op lokale kleinschalige verkoop gerichte activiteiten of om grote commerciële bedrijven of om werkervaringsprojecten waar ook gerepareerd of gedemonteerd wordt.

verdiensten ervan. Dit lijkt veranderd sinds in mei 2009 is een akkoord gesloten tussen de NVMP en de NVRD. De VNG heeft in oktober 2009 dit akkoord met positief advies aan haar leden heeft voorgelegd. Inmiddels geven vrijwel alle milieustraten alle ingezamelde consumentenelektronica af aan NVMP en ICT-Milieu.

3.4.2 *Aanbevelingen*

De bevindingen leiden tot drie aanbevelingen.

Gemeenten te blijven wijzen op de mogelijkheid van afgifte tegen vergoeding van het elektronica-afval aan de NVMP en ICT-Milieu en het belang van monitoren van deze afgifte.

Milieustraten die elektronica-afval innemen van zakelijke ontdoeners (detailhandel, kringloopbedrijven, handelsondernemingen) zouden de inname moeten registreren en afgiftebonnen afgeven die moeten worden bewaard als bewijs van legale afgifte.

In 2010 in een VI-handhavingsproject aandacht te besteden aan de schakel van kringloopbedrijven.

4 Controles handelaren

4.1 **Achtergrond en bedrijveselectie**

Uit het VI-onderzoek nazorg actie Elektronisch Afval 2008 was al gebleken dat bij de detailhandel nauwelijks inname en afgifte geregistreerd wordt en dat dit ook niet meer verplicht is op grond van milieuwetgeving¹³.

Daarnaast blijkt telkens dat het onderscheid tussen afval en tweedehandsgoed op één plek in de keten moeilijk is vast te stellen. Als de oorspronkelijke gebruiker zich van het elektronisch apparaat ontdoet is het een afvalstof. De gebruiker/ontdoener weet ook heel goed of het apparaat afval is of niet. Na testen en of repareren kan soms sprake zijn van een tweedehands product. Harde criteria voor het onderscheid zijn nauwelijks beschikbaar al is er wel een Europese guideline¹⁴. Bij uitvoer in de havens worden zendingen als afval aangemerkt op basis van verbodsbepalingen (CFK's), verpakking/belading (los gestort), markt voor de apparaten (verbod oude CRT-monitoren naar China voor direct hergebruik).

In dit deelproject zijn deels bedrijven gecontroleerd als nazorg van project 2008 en daarnaast is gepoogd door veel aandacht bij de selectie, bedrijven te bezoeken waarbij een groot risico op overtredingen kon worden verwacht omdat bekend is dat ze handelen in oude elektronische apparaten en vaak eerder de afvalstoffenwetgeving hebben overtreden.

De bezochte bedrijven zijn op twee manieren geselecteerd: vooraf en via de terug-naar-de-bron onderzoeken. Het betrof een breed palet aan handelaren uiteenlopend van faillissementenhandel, refurbishmentbedrijven, kringloopwinkels, reparatiebedrijven en handelaren. Bij de selectie vooraf is onder meer gebruik gemaakt van informatie uit strafrechtelijke onderzoeken, informatie over bedrijven die eerder overtredingen terzake hadden gepleegd, en bedrijven waarover tips of meldingen waren binnengekomen. Verder is bij de controles goed doorgevraagd en gezocht naar bedrijfsrelaties in de keten van handel in elektronische apparaten en zijn deze vervolgens als controle ingepland en bezocht.

4.1.1 *Terug-naar-de-bron onderzoeken*

In 2009 is gestart met terug-naar-de-bron controles. Bij deze methodiek wordt vanuit geconstateerde EVOA-overtredingen bij uitvoer in de havens (of elders) teruggezocht in de keten naar de handelaren, distributeurs of detailhandelaren die het elektronica-afval opnieuw in de handelsketen hebben gebracht en niet als afval hebben afgegeven. Vooraf was met het Openbaar Ministerie (Functioneel OM) afgesproken dat bij constatering van illegale afgifte van elektronica-afval proces-verbaal zou worden opgemaakt tegen alle betrokkenen voor overtreding van artikel 10.37 lid 1 van de Wet milieubeheer; dat wil zeggen het verbod op illegale afgifte van afval. Daarnaast werd bij deze constatering het bestuursrechtelijk bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer (doorgaans B&W) van de overtreding in kennis gesteld. De bevindingen van de controles op deze handelaren zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

¹³ VROM Inspectie "nazorgactie elektronica-afval 2008"

¹⁴ Revised correspondance guidelines no 1. Te vinden via

http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/correspondents_guidelines_en.pdf

4.2 Bevindingen

4.2.1 *Bezochte bedrijven*

De controles zijn meestal niet vooraf aangekondigd. Er is gewerkt met een vragenlijst voor een uniforme aanpak en verwerking van de controlegegevens. Er zijn in de periode juni tot oktober 2009 zesentwintig handelaren in elektronica-afval gecontroleerd. Bij zes bedrijven is geen relevante handel in elektronica-afval of tweedehands apparaten geconstateerd. Deze bedrijven handelden niet in tweedehands apparaten maar bijvoorbeeld in nieuwe onderdelen en zijn voor de verdere bevindingen buiten beschouwing gelaten. De hieronder vermelde bevindingen zijn gebaseerd op twintig bedrijven.

4.2.2 *bekendheid met afvalstoffenwetgeving*

Van de twintig bedrijven was slechts één bedrijf VIHB geregistreerd bij het NIWO¹⁵ als handelaar in afvalstoffen. De overige bedrijven mogen dus geen afvalstoffen inzamelen of verhandelen. De meeste handelaren geven aan dat de door hen ingenomen en verkochte elektr(on)ische apparatuur opnieuw gebruikt kan worden hier of elders in de wereld en de apparaten daarom niet als afval te beschouwen. Zelfs als de apparatuur niet werkt. De helft van de onderzochte bedrijven (elf) geeft aan bekend te zijn met de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen. Bijna een derde van de bedrijven was eerder bezocht door de VROM-Inspectie.

4.2.3 *Inkoop en registratie*

Van de onderzochte bedrijven geeft ruim driekwart (zestien) aan een vorm van inkoopregistratie bij te houden. Bij de controles blijkt dat deze registratie meestal erg summier is en veelal niet herleidbaar tot exacte kwaliteitseisen of afgifte. Uit een opschrijfboekje met als vermelde transactie "Herman, Deventer, 14 Tv's" is weinig op te maken over het afvalkarakter van de apparatuur. De leveranciers van de bezochte bedrijven lopen erg uiteen en verschillen van onbekend tot grote ICT-bedrijven, detailhandel en particulieren.

Hoewel de meeste bedrijven te kennen geven ook wel kapotte apparaten te ontvangen, is het moeilijk om van de reeds verkochte en afgevoerde apparaten de hoeveelheden en kwaliteit vast te stellen.

Opmerkelijk is dat bij de *terug-naar-de-bron* controles het terugzoeken naar de oorspronkelijke afgifte vooral succesvol was bij defect garantiëgoed. Het betreft dan artikelen die kort na aanschaf door particulieren naar de winkel worden teruggebracht met klachten en die dan zonder testen of sorteren worden doorverkocht en uiteindelijk op reis gaan naar niet-OESO-landen. De stickers met kwaliteitsaanduidingen als defect, doet het niet, warmt niet op en dergelijke zijn dan nog op de apparaten aanwezig. Hieruit blijkt van welke winkelketen dit elektronica-afval afkomstig is. Via deze winkelketen kon dan de handelaar worden getraceerd. Van havencontroles waarbij elektronica-afval wordt aangetroffen, afkomstig van de afgifte bij aanschaf van een nieuw apparaat (oud voor nieuw), is de herkomst veel moeilijker vast te stellen omdat vaak niet meer dan een 06-nummer of vaag adres van de handelaar wordt verkregen. Terugzoeken naar de oorspronkelijke illegale afgifte loopt dan vaak stuk op gebrek aan registratie bij de opkoper.

¹⁵ Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, beheerder van de lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars in afvalstoffen.

Een adequate registratie van de afgifte van elektronica-afval is niet verplicht omdat voor deze afvalstroom in het besluit melden en registreren een uitzondering voor deze afgifte registratie is gemaakt.

Ook bij doorvoertransporten waarbij het afval afkomstig is van andere EU Lid-Staten is een zoektocht naar de oorspronkelijke ontdoener niet doenlijk. Wel informeert de VI altijd de autoriteiten van verzending over het aangetroffen elektronica-afval.

4.2.4 *Inrichting, opslaan en bewerken*

Het grootste deel van de bedrijven (achttien) heeft een eigen opslagfaciliteit. Alle bedrijven geven aan een vorm van testen of sorteren toe te passen. Op één na repareerden alle bezochte bedrijven zelf ook elektronische apparatuur. Bij ruim driekwart (zestien) van de bedrijven is sprake van een inrichting waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is. Bij twee bedrijven was de omvang van de activiteiten zodanig (zie ook paragraaf 6.3) dat de provincie is verzocht een Wm-vergunningtraject te starten.

4.2.5 *Afgifte en relatie naar EVOA*

Op de vraag of er ook apparaten zijn die niet repareerbaar zijn, antwoorden vrijwel alle bedrijven bevestigend. Niet repareerbare apparaten worden afgegeven (deels na demontage) aan verwerkers (oud ijzer twaalf, ICT twee), aan een milieustraat (zes) aan kringloopwinkels (drie) of aan de NVMP (drie). Van deze afgifte is vaak geen of slechts summier bewijs aanwezig.

Driekwart van de bedrijven (vijftien) geeft aan dat er sprake is van kwaliteitsafspraken bij de afgifte/levering van de elektronische apparaten waarin men handelt. De kwaliteitsafspraken verschillen nogal. Van één jaar of zes maanden garantie tot alles werkt bij verkoop of "de kwaliteit per apparaat is bij verkoop bekend".

Of bij de verkoop sprake is van vergunde afzet is moeilijk vast te stellen door gebrekkige administratie en de mogelijke omslag van afvalstof naar product. In zeker vijf gevallen zijn onrechtmatigheden bij de afgifte van elektronica-afval vastgesteld. In drie gevallen betrof het terug-naar-de-bron onderzoeken waarbij duidelijk was dat het in de haven onderschepte afval van een handelaar afkomstig was. In twee gevallen werd niet werkend elektronica-afval afgegeven aan een kringloopwinkel die niet bevoegd was tot inzamelen van afvalstoffen.

Bij een ruime meerderheid (dertien) van de bedrijven was al dan niet via anderen sprake van grensoverschrijdende handel in gebruikte elektronische apparatuur (danwel niet aangetoond elektronica-afval). Opnieuw is het hierbij moeilijk op een plek in de keten bij bedrijfscontrole vast te stellen of gehandeld is in elektronica-afval of tweedehandsgoed. De landen waarnaar uitgevoerd werd lagen vooral in Afrika (Egypte, Kameroen, Ghana) en Oost Europa (Roemenië). Eén bedrijf verzond reserveonderdelen over de hele wereld.

4.2.6 *Overtredingen*

Bij de helft (tien) van de gecontroleerde bedrijven zijn overtredingen geconstateerd. Bij vier bedrijven zijn geen overtredingen geconstateerd maar bestonden op basis van de administratie wel vermoedens van handel in elektronica-afval. Zes bedrijven waren aantoonbaar in orde.

De geconstatereerde overtredingen zijn.

- Artikel 10.37 lid 1 Wm:
Afgifte van afvalstoffen aan niet bevoegde personen.
- Artikel 10.55 lid 1 Wm:
Handelen in elektronica-afval zonder vermelding op de VIHB- lijst als handelaar.
- Artikel 10.45 lid 1 Wm:
Inzamelen van elektronica-afval zonder vermelding op de VIHB-lijst als inzamelaar.
- Artikel 3 Besluit Elektr(on)isch apparaten:
Het in handelsvoorraad voorhanden hebben van (H)CFK-houdende apparatuur.
- Artikel 8.1 Wm:
Zonder Wm-vergunning in werking hebben van een inrichting.
- Artikel 2 lid 35 EVOA:
Illegale overbrenging van afvalstoffen naar niet-OESO-landen.

Optreden strafrechtelijk

Voor de illegale afgifte van elektronica-afval door (detail)handelaren heeft de VI bij Terug-naar-de-bron controles Proces-verbaal opgemaakt.

Voor het overbrengen van afvalstoffen naar niet-OESO-landen in strijd met de EVOA heeft de VI proces-verbaal opgemaakt.

In een enkel geval heeft de informatie uit dit project geleid tot de start van een strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast is door het delen van informatie bijgedragen aan lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Optreden bestuursrechtelijk

Voor het handelen en inzamelen zonder vermelding op de VIHB-lijst heeft de VI gewaarschuwd dat bij hercontrole een dwangsom kan worden opgelegd.

Het illegaal overbrengen van afvalstoffen naar niet-OESO-landen is verhinderd door blokkade en terugzending van de afvalstoffen. Om herhaling te voorkomen van deze overtreding is een brief met het voornemen tot opleggen van een dwangsom verstuurd.

De illegaal in handelsvoorraad aangetroffen CFK-houdende koelapparatuur is afgegeven aan een daartoe vergund afvalbedrijf.

Voor de illegale afgifte en het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting is het Wm bevoegd gezag aangeschreven en verzocht op te treden en hercontroles te houden.

Terug naar de bron

Tegen vier grote handelaren in elektronica-afval en grootwinkelbedrijven is strafrechtelijk opgetreden. De drie betrokken grootwinkelbedrijven hebben de illegale afgifte gestaakt.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

4.3.1 Conclusies

Bij de helft van de handelaren in afgedankte elektronische apparatuur zijn overtredingen geconstateerd.

Het is moeilijk in toezicht 'zware' overtredingen (uitvoer of wederverkoop van elektronica-afval) vast te stellen. Dit omdat op één plek in de keten het afvalkarakter achteraf moeilijk te bewijzen is en omdat de intenties van de eigenaar met aangetroffen elektronica-afval niet altijd duidelijk zijn. Door het gebrek aan registratieverplichtingen is het controleren op de afgifte van elektronica-afval zeer beperkt mogelijk.

Terug-naar-de-bron onderzoeken waarbij vanuit concrete EVOA-overtredingen in de havens wordt teruggezocht naar de oorspronkelijke ontdoeners van elektronica-afval zijn succesvol. Tegen vier grote handelaren in elektronica-afval en grootwinkelbedrijven is strafrechtelijk opgetreden. De drie betrokken grootwinkelbedrijven hebben de illegale afgifte gestaakt.

In een aantal gevallen is vastgesteld dat handelaren in tweedehands elekt(on)ische apparaten hun niet repareerbaar elektronica-afval afgeven aan kringloopwinkels. Gezien de kwaliteit van dat afval doet dat vragen rijzen over wat deze kringloopwinkels met dat afgedankt elektr(on)isch afval doen.

4.3.2

Aanbevelingen

De bevindingen leiden tot vijf aanbevelingen:

Voortzetten van de handhaving van de illegale uitvoer van elektronica-afval in een ketenbenadering. Een terug-naar-de-bron aanpak werkt goed en dient voortgezet te worden. Daarbij past ook (strafrechtelijk) optreden als de VI bestuursrechtelijk niet het tot handhaven bevoegd gezag is. Het onderwerp leent zich goed voor handhaving in ketenverband omdat er verschillende bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving van de spelers in deze keten. Een samenwerking binnen het LOM ligt voor de hand.

Blijvend informeren van handelaren en detaillisten in elektronica en de andere overheden door het ministerie van VROM over het goed afgeven van elektronica-afval.

Uitvoeren van een aantal strafrechtelijke onderzoeken op elektronica-afval in overleg met justitie waarbij wordt geprobeerd om betere invulling te geven aan de mogelijkheden van bijzondere opsporing. Omdat handel in oude elektr(on)ische apparatuur op de grens van afvalstof vrij veel voor lijkt te komen, en op één plek in de keten moeilijk bewijsbaar is, leent het zich goed voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals observatie.

Instellen van een verplichte afgifte van elektronica afval aan de collectieven van producenten en importeurs. Indien dat niet haalbaar is. Beperken van de vrijstelling van registratieverplichting bij afgifte van elektronica afval tot afgifte aan de door producenten en importeurs opgezette inzamelstructuur. Deze aanbeveling is ook reeds gedaan in het rapport VI-nazorgactie elektronica afval 2008 (zie voetnoot 7).

Besteed aandacht in 2010 in een handhavingsproject aan de schakel van kringloopbedrijven.

5 Regelgeving en nalevingsondersteuning

5.1 Afval of niet

Cruciaal voor de regelgeving voor afgedankte elektr(on)isch apparatuur (WEEE) is de beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet. Vaak worden elektronische apparaten waarvan mensen zich ontdoen als afval verderop in de keten toch weer gezien als tweedehands goed. Na sorteren, testen en repareren kan het predikaat afval vervallen. Van afval is in ieder geval sprake als:

- apparatuur na het ontdoen niet is getest of gesorteerd;
- apparatuur defect is;
- er geen markt meer is voor de tweedehands apparatuur;
- er sprake is van een handelsverbod;
- het apparaat zodanig is verpakt dat het tijdens vervoer beschadigd zal raken.

De discussie afvalstof of niet is veelvuldig in de jurisprudentie aan de orde. Voor de beoordeling is naast wetgeving (Kaderrichtlijn Afvalstoffen en de Wet milieubeheer) ook de jurisprudentie van belang. Verder kan duidelijkheid worden ontleend aan de Europese Guideline die specifiek voor elektronica-afval tot stand is gebracht¹⁶. Voor de guideline no 1 is relevant dat ze in het ontwerp van de nieuwe WEEE Richtlijn¹⁷ (opvolger van EG Richtlijn 2002/96) als annex I is opgenomen. Op het moment dat deze nieuwe richtlijn van kracht wordt zal de guideline grotere rechtskracht krijgen.

5.1.1 *brief inzake garantiegoederen*

Een bijzondere categorie elektronica-afval zijn de garantiegoederen. Garantiegoederen zijn elektr(on)ische apparaten die binnen de garantietermijn defect raken of om andere redenen met klachten over de werking van het apparaat (soms al binnen enkele dagen na aankoop) worden teruggebracht door de consument.

Nadat uit eerdere brieven van de Inspecteur-Generaal van de VI aan de branche(s) ten onrechte de indruk was ontstaan dat garantiegoederen nooit afvalstoffen zijn, is besloten in 2009 een nieuwe brief¹⁸ naar de branches en producentenorganisaties te sturen. In deze brief is verduidelijkt dat van garantiegoed (niet zijnde afval) uitsluitend sprake is als dit direct en onder toezicht teruggeeft naar de producent of importeur met de doelstelling het product te repareren en te gebruiken voor het oorspronkelijke doel.

'Garantiegoed' dat na ontdoen door de consument ongetest en niet gerepareerd direct wordt doorverkocht, moet als afvalstof worden behandeld. Pas na bewerking als testen en repareren kan weer sprake zijn van een product dat vrij kan worden verhandeld.

¹⁶ Idem voetnoot 13

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0810:FIN:NL:PDF>

¹⁸ Brief VI 13 mei 2009 kenmerk 2009035612-LBU-ZW

5.2 EVOA

De EVOA (EG Verordening 1013/2006) is uitsluitend van toepassing op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Indien sprake is van elektronica-afval is, afhankelijk van het type afval (gevaarlijk of niet) en de bestemming (binnen EU of naar niet-OESO), sprake van verschillende verplichtingen.

Dat kan verschillen van een verplicht in te vullen bijlage VII formulier, tot een vooraf te vragen vergunning (kennisgeving, toestemming) tot een exportverbod van bepaalde afvalstoffen naar bepaalde bestemmingen.

Voor veel niet-OESO-bestemmingen (waaronder de Afrikaanse landen) geldt dat op basis van EG Verordening 1418/2007 voor de uitvoer van afvalstoffen een vergunningplicht geldt.

Bij grensoverschrijdende overbrenging zonder de juiste documenten is veelal sprake van een illegale overbrenging als genoemd in artikel 2 lid 35 EVOA. Hiermee wordt ook de Nederlandse Wet milieubeheer (artikel 10.60) en de Wet op de economische delicten (artikel 1a) overtreden.

5.2.1 *brochure en voorlichting Afrikaanse exporteurs*

Een groot gedeelte van de export van elektronica-afval vindt plaats door van oorsprong Afrikaanse handelaren. Om deze mensen in hun eigen taal en met zoveel mogelijk beeldmateriaal te informeren over wat wel en niet is toegestaan bij de handel in tweedehands elektr(on)isch apparatuur, is in 2009 een brochure ontwikkeld. Hierbij zijn ook enkele handelaren die veel exporteren naar West-Afrika betrokken. De brochure is in de Nederlandse, Franse en Engelse taal beschikbaar en onder de doelgroep verspreid. Ook is deze verzonden naar de ambassades van enkele West-Afrikaanse landen en aan de Nederlandse ambassades in die landen. Een bijeenkomst met leden van de doelgroep heeft plaatsgevonden in Amsterdam. De brochure is te downloaden via www.vrominspectie.nl/onderwerpen/milieu/elektronisch-afval/.

5.3 Wm en AMVB's

Op basis van de Wet milieubeheer is voor elektronica-afval in Nederland onder meer bepaald wat de eisen zijn bij opslag en verwerking. De vergunningplicht volgt uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Indien geen sprake is van op Nederland gericht hergebruik van producten is bij niet gevaarlijk elektronica-afval 35 m³ en bij gevaarlijk elektronica-afval 100 m³ opslag op grond van het Activiteitenbesluit toegestaan. Bij kringloopwinkels die gericht zijn op hergebruik van de producten in Nederland staat het activiteitenbesluit voor niet gevaarlijk elektronica-afval 6000 m³ toe en voor gevaarlijk elektronica-afval 1000 m³. Valt een handeling onder het activiteitenbesluit dan dient de ondernemer op grond van artikel 1.10 lid 1 van het Besluit binnen 4 weken de inrichting te melden bij de gemeente.

Is sprake van een grotere opslag dan is een vergunning voor de opslag van elektronica-afval bij de provincie vereist. Zonder een dergelijke vergunning in

werking wordt artikel 8.1 van de Wet milieubeheer overtreden en hierdoor artikel 1a onder ten eerste van de Wet op de economische delicten.

Zoals in het rapport van de nazorgactie 2008¹⁹ reeds is gerapporteerd, is van een verplichting tot registratie van WEEE bij afgifte geen sprake meer sinds de invoering van het 'nieuwe' Besluit melden.

De inzameling en handel, vervoer en bemiddeling in afvalstoffen is in Nederland alleen toegestaan binnen het kader van de regels gesteld in het Besluit Inzamelen Afvalstoffen en de Regeling Inzamelen Afvalstoffen. Met name in artikel 10.45 lid 1 van de Wm en 10.55 lid 1 van de Wm is bepaald dat het inzamelen en handelen van/in elektronica-afval in strijd met dit besluit en regeling verboden is. In de praktijk komt het erop neer dat een bedrijf erkend moet zijn bij het NIWO en geplaatst op de zogenaamde VIHB-lijst alvorens in (elektronisch) afval te mogen handelen. Door het overtreden van de genoemde Wm-bepalingen overtreedt men de Wet op de economische delicten.

Voor de handel in koel- en vriesapparatuur die ozonlaag aantastende stoffen bevat, is in Nederland een handelsverbod ingesteld. Door deze (H)CFK houdende koelkasten in handelsvoorraad aanwezig te hebben overtreedt men artikel 3 van het Besluit Elektr(on)isch Apparaten. En daardoor artikel 1a onder ten eerste van de Wet op de economische delicten.

Tenslotte is het in Nederland verboden om afvalstoffen zomaar aan eenieder mee te geven. Afvalstoffen mogen uitsluitend worden afgegeven aan personen die bevoegd zijn tot inname, verwerking of handel in afvalstoffen. Een winkel die door klanten teruggebrachte of ingeruilde elektronica ongetest afgeeft of verkoopt overtreedt deze bepaling. Het onjuist afgeven van afval is verboden in artikel 10.37 lid 1 van de Wet milieubeheer en strafbaar gesteld in artikel 1a onder ten eerste van de Wet op de economische delicten.

Lopende dit project is gebleken dat over het bovenstaande veel vragen bestaan. Naarmate handhavers meer betrokken worden bij de handhaving van de keten van elektronica-afval, dienen met enige regelmaat juridische vragen van andere overheden en bedrijven te worden beantwoord.

5.4 Communicatie over handhavingsacties

In 2009 is er in diverse media aandacht voor het onderwerp uitvoer van elektronica-afval geweest. Een deel hiervan is door de VI zelf geïnitieerd. De moderne handhaving is gebaat bij actieve externe communicatie. Het is een belangrijk onderdeel van de instrumenten-matrix waarmee naleving van regelgeving wordt verbeterd.

5.4.1 Terug-naar-de-bron en Garantiegoederen

Bij de start van het project is met een persbericht aandacht gevestigd op de terug-naar-de-bron aanpak. Met het Openbaar Ministerie was afgesproken dat bij constateren van illegale afgifte van afval proces-verbaal zou worden opgemaakt. De aankondiging in een persbericht dat proces-verbaal werd opgemaakt tegen het

¹⁹ VI-rapport Nazorgactie Elektronica-afval 2008

grootwinkelbedrijf leidde tot aandacht in diverse media. Er werden ook Tweede Kamer vragen gesteld en diverse Wob-verzoeken gedaan. Omdat sprake was van een onderneming die niet eerder dergelijke overtredingen had begaan en de overtreding onmiddellijk ongedaan maakte, is besloten de bedrijfsnaam niet bekend te maken.

Met twee grote Nederlandse bedrijven die handelen in garantiegoed is overleg gevoerd. Eén van deze bedrijven heeft een formeel standpunt aan de Minister van VROM gevraagd over garantiegoed. In een brief van SenterNovem is het VI-standpunt (zie voetnoot 17) bevestigd. Verder hebben de bedrijven aandacht gevraagd voor het anders omgaan met deze materie door omliggende landen. Dit signaal is doorgegeven aan de verschillende bevoegde autoriteiten in omliggende landen via het EVOA Project Internationaal. Hiervoor is de genoemde brief over garantiegoed aan de branches in het Engels vertaald en verstrekt aan diverse buitenlandse bevoegde autoriteiten.

Daarnaast is ook veel aandacht in de pers besteed aan het succesvolle onderzoek van de Politieregio IJsselland naar een bende die in afgedankt elektr(on)isch afval handelde. Dit heeft ook voor veel persaandacht voor het onderwerp gezorgd. Tussen de onderzoeksleiding van het politieonderzoek en de VI projectleiding zijn diverse contacten geweest ter uitwisseling van informatie en om toekomstige projecten op te zetten.

Meerdere handelaren hebben in de contacten met de inspecteurs van VROM aangegeven dat door de aandacht rondom deze zaak het aanbod van Nederlands garantiegoed aan handelaren aanzienlijk is afgenomen.

5.4.2 *LOM ketenkrant*

In 2009 is wederom in Nederland een krant verspreid onder alle milieuhandhavers door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Door de projectleiding is een interview gegeven waarin aandacht is gevestigd op het belang van lokale aandacht voor inzameling, bewerken en handel in elektronica-afval. De milieuhandhavers zijn opgeroepen vooral naar dergelijke goederen te kijken met een "afvalstoffen-blik". Het artikel heeft tot enkele tips geleid. In 2010 wordt gewerkt aan het uitbreiden van de aandacht voor handhaving van elektr(on)isch afval in LOM-verband.

5.4.3 *NOVA*

Het televisieprogramma NOVA heeft in navolging van aandacht op de Vlaamse TV zenders voor illegale export van E-afval naar Ghana aandacht besteed aan de Nederlandse samenwerking met Ghana op dit onderwerp. Vanuit dit project is meegewerkt aan opnames bij een bedrijf in Amsterdam waar veel containers met goederen naar West-Afrika worden gevuld en verzonden.

5.4.4 *NVRD blad GRAM*

Er is bij de start van het project door de projectleiding een interview gegeven aan het blad GRAM van de Nederlandse Vereniging van reinigingsdirecteuren waar de milieustraten vrijwel allen lid van zijn. In dit interview zijn de doelstellingen en de werkwijze van het Project E afval 2009 en met name het deelonderzoek milieustraten toegelicht.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1.1 *Conclusies*

Er zijn bij de afgifte van elektronica-afval door milieustraten geen overtredingen geconstateerd. Meenemen van elektronica-afval door het personeel is bij geen van de milieustraten toegelaten en niet geconstateerd.

Milieustraten geven soms al het elektronica-afval af aan een kringloopwinkel. Er zijn kringloopwinkels die veel meer elektronica-afval ontvangen dan ze in de lokale winkel kunnen verkopen. Ook handelaren geven niet meer verkoopbaar elektronica-afval af aan kringloopwinkels.

Er is weinig registratie van inname en afgifte van elektronica-afval. Slechts twee onderzochte milieustraten geven bonnen af aan zakelijke ontdoeners (bedrijven die meerdere apparaten tegelijk inleveren). De registratie bij handelaren is summier en op grond van milieuwetgeving niet meer verplicht. Hierdoor is in de handhaving lastig aan te tonen of afgedankte apparaten door zakelijke ontdoeners goed worden afgegeven.

Twee derde van de onderzochte milieustraten geeft een deel van het elektronica-afval af aan andere partijen dan de producentencollectieven. De helft van de onderzochte milieustraten heeft inkomsten door de afgifte van elektronica-afval aan andere partijen dan de producentencollectieven. Slechts één op de zes (drie) onderzochte milieustraten rapporteert actief financieel hierover aan het college van B&W. De colleges van B&W in de onderzochte gemeenten waren niet of nauwelijks betrokken bij de afweging tot vermarkten van het elektronica-afval en de verdiensten ervan. Dit lijkt veranderd sinds in mei 2009 is een akkoord gesloten tussen de NVMP en de NVRD. De VNG heeft in oktober 2009 dit akkoord met positief advies aan haar leden heeft voorgelegd. Inmiddels geven vrijwel alle milieustraten alle ingezamelde consumentenelektronica af aan NVMP en ICT-Milieu.

Bij de helft van de handelaren in afgedankte elektronische apparatuur zijn overtredingen geconstateerd. Het is moeilijk in toezicht 'zware' overtredingen (uitvoer of wederverkoop van elektronica-afval) vast te stellen. Dit omdat op één plek in de keten achteraf het afvalkarakter moeilijk te bewijzen is en omdat de intenties van de eigenaar met het aangetroffen elektronica-afval niet altijd duidelijk zijn.

Terug-naar-de-bron onderzoeken zijn succesvol. Hierbij is vanuit concrete EVOA-overtredingen in de havens teruggezocht naar de oorspronkelijke ontdoeners van elektronica-afval. Tegen vier grote handelaren in elektronica-afval en grootwinkelbedrijven is strafrechtelijk opgetreden voor illegale afgifte van elektronica-afval. De drie betrokken grootwinkelbedrijven hebben de illegale afgifte gestaakt.

6.1.2 Aanbevelingen

Blijf gemeenten wijzen op de mogelijkheid van afgifte tegen vergoeding van het elektronica-afval aan de door producenten en importeurs opgezette inzamelstructuur en het belang van monitoren van deze afgifte.

Streef naar een afgifteplicht voor elektronica-afval aan de door producenten en importeurs opgezette inzamelstructuur of indien dit niet mogelijk is de registratieverplichting voor afgifte van elektronica-afval aan anderen weer in te voeren.

Besteed aandacht in 2010 aan de schakel van kringloopbedrijven die grote hoeveelheden ongesorteerd elektronica-afval van particulieren en milieustraten en handelaren innemen, in een handhavingsproject.

Zet handhaving voort van de illegale uitvoer van elektronica-afval in een ketenbenadering. Een terug-naar-de-bron aanpak werkt goed en dient voortgezet te worden. Daarbij past ook (strafrechtelijk) optreden als de VI bestuursrechtelijk niet het tot handhaven bevoegd gezag is. Het onderwerp leent zich goed voor handhaving in ketenverband omdat er verschillende bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving van de spelers in deze keten. Een samenwerking binnen het LOM ligt voor de hand.

Blijf handelaren en detaillisten in elektronica en de andere overheden informeren door het ministerie van VROM over het goed afgeven van elektronica-afval.

Voer een aantal strafrechtelijke onderzoeken uit op elektronica-afval in overleg met justitie waarbij wordt geprobeerd betere invulling te geven aan de mogelijkheden van bijzondere opsporing. Omdat handel in oude elektr(on)ische apparatuur op de grens van afvalstof vrij veel voor lijkt te komen, en op één plek in de keten moeilijk bewijsbaar is, leent het zich goed voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals observatie.