

Vergaderjaar 2010–2011

32 392

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen)

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2010

Overeenkomstig de tijdens de plenaire behandeling op 25 november jl. door mij gedane toezegging ga ik hieronder in op de juridische achtergronden van het door het lid Slob ingediende amendement nr. 11.

De verantwoordelijkheid voor verwerking van huishoudelijke afvalstoffen ligt in de regel bij gemeenten op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer. Hoewel in die bepaling enkel de zorg voor inzameling aan gemeenten is toegewezen, vloeit uit het systeem van de wet voort dat ook het traject na inzameling dient te worden verzorgd, tenzij bij of krachtens de wet anders is geregeld. Dit is bijvoorbeeld het geval indien op grond van producentenverantwoordelijkheid de verantwoordelijkheid expliciet bij producenten en importeurs is neergelegd.

Discussies inzake verwerking tussen gemeenten en bedrijven betreffen veelal het aanbestedingsrecht, zoals dit tijdens de plenaire behandeling op 25 november jl. door het lid Haverkamp is aangegeven. Inzameling van huishoudelijk afval – inclusief de daaropvolgende verwerking – is een aanbestedingsplichtige dienst in de zin van de Europese aanbestedingswetgeving. Gemeenten die een dergelijke taak niet zelf uitvoeren, dienen de opdrachtverlening daarvoor in beginsel via een openbare aanbesteding te laten lopen.

Het komt voor dat gemeenten daarvoor gezamenlijk een instelling oprichten. Dan doet zich de vraag voor of er in zo'n constructie sprake is van inbesteden.

Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kan dit worden beschouwd als «quasi aanbesteden», mits er aan enkele voorwaarden is voldaan. In het kort komt het erop neer dat de instelling

als het ware een eigen dienst van de gemeente moet zijn en zij voor de meerderheid van de taken dient te werken voor de betrokken gemeente. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, hoeft er geen openbare aanbesteding plaats te hebben. Commerciële bedrijven kunnen dan niet met succes een juridische procedure kunnen aanspannen tegen een gemeente.

Als het oogmerk van het amendement is om in de geschetste situatie met betrekking tot de aanbesteding verandering te brengen, dan treft dat geen doel. De aanbestedingsregels blijven onverkort van kracht.

De situatie is anders indien er sprake is van producentenverantwoordelijkheid. Voor bepaalde afvalstromen is het beheer van die afvalstoffen, bij algemene maatregel van bestuur, overgedragen aan producenten en importeurs. Dit is het geval voor autobanden, autowrakken, batterijen en accu's, elektrische en elektronische apparatuur en verpakkingen en papier en karton. Voor deze afvalstromen is duidelijk dat de producenten verantwoordelijk zijn voor de verwerking.

De discussie inzake dubbele verantwoordelijkheid ziet in deze situaties op de inzameling. In enkele gevallen is namelijk ook de zorg voor inzameling met die besluiten neergelegd bij producenten en importeurs. Dit betekent dat dezelfde verplichting op grond van de desbetreffende besluiten bij de producenten en importeurs ligt en op grond van artikel 10.21, eerste lid, van de Wet milieubeheer bij gemeenten. De praktijk heeft uitgewezen dat een oplossing voor deze dubbele verantwoordelijkheid niet op natuurlijke wijze tot stand komt, maar leidt tot stevige discussies en, zoals bij het dossier verpakkingen is gebleken, noopt tot interventie vanuit de Rijksoverheid.

Door het amendement zouden gemeenten alle verantwoordelijkheid naar zich toe kunnen trekken, terwijl de verwerkingsverplichting wettelijk gezien bij de producenten en importeurs is neergelegd. Bovendien is producenten en importeurs de verplichting opgedragen bepaalde recyclingdoelstellingen te realiseren. Met het onderhavige amendement wordt de discussie die nu in enkele gevallen speelt rondom de inzameling derhalve doorgetrokken naar de verwerking. Denkbaar is dat gemeenten zich, indien ook zij expliciet de verantwoordelijkheid voor verwerking krijgen, ook gaan beroepen op deze plicht en daarmee het voor producenten en importeurs onmogelijk maken zich aan de wettelijke verplichting te houden. Zo zouden gemeenten zelf verpakkingsafval of elektronisch afval kunnen gaan aanbieden aan verwerkers. Indien gemeenten de hele keten reguleren ontbreekt het producenten aan sturingsmogelijkheden en derhalve aan de mogelijkheid in te grijpen als de aan hen opgelegde doelstellingen niet worden gehaald.

Gezien de overlap van verantwoordelijkheden bij inzameling en het risico daartoe bij verwerking heb ik dit aspect mee laten nemen in een lopend onderzoek naar producentenverantwoordelijkheid. De resultaten van dit onderzoek zullen begin 2011 beschikbaar zijn. Daarmee beschik ik dan over de resultaten inzake de verhouding tussen de gemeentelijke zorgplicht en de producentenverantwoordelijkheid. De resultaten van dat onderzoek zal ik U dan toezenden. Ik wil op grond daarvan met een structurele oplossing komen voor het geschetste probleem.

Ik verzoek U de afhandeling van het wetsvoorstel vanwege de bijna verstreken implementatietermijn niet op die nadere uitwerking te laten

wachten. De naar aanleiding van dat onderzoek noodzakelijk of wenselijk te achten wijzigingen in wetgeving zal ik voortvarend in procedure laten brengen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma