COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2009
COM(2009) 633 definitief

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

OVER DE TENUITVOERLEGGING VAN DE COMMUNAUTAIRE WETGEVING INZAKE AFVAL
Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen,
Richtlijn 91/689/EEG inzake gevaarlijk afval,
Richtlijn 75/439/EEG inzake afgewerkte olie,
Richtlijn 86/278/EEG betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw,
Richtlijn 94/62/EG inzake verpakking en verpakkingsafval,
Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen en
Richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

VOOR DE PERIODE 2004-2006

{SEC(2009) 1586}

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

OVER DE TENUITVOERLEGGING VAN DE COMMUNAUTAIRE WETGEVING INZAKE AFVAL
Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen,
Richtlijn 91/689/EEG inzake gevaarlijk afval,
Richtlijn 75/439/EEG inzake afgewerkte olie,
Richtlijn 86/278/EEG betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw,
Richtlijn 94/62/EG inzake verpakking en verpakkingsafval,
Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen en
Richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

VOOR DE PERIODE 2004-2006

{SEC(2009) 1586}

1. INLEIDING

Dit verslag heeft tot doel de andere communautaire instellingen, de lidstaten en het publiek te informeren over de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving betreffende afvalstoffen gedurende de periode 2004 – 2006. Het heeft betrekking op de Richtlijnen 2006/12/EG betreffende afvalstoffen, 91/689/EG inzake gevaarlijk afval, 75/439/EEG inzake afgewerkte olie, 86/278/EEG betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, 94/62/EG inzake verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en 2000/53/EG betreffende autowrakken.

Het verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 91/692/EEG tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied. Het is gebaseerd op door de lidstaten verstrekte informatie, aangevuld met de conclusies van extra Commissiestudies en interne statistieken. Meer informatie is te vinden in de voor de Commissie opgestelde verslagen die zijn gepubliceerd op: http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm.

Voorliggend verslag wordt aangevuld met afzonderlijke verslagen over de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen[1] en de richtlijn betreffende autowrakken[2]. Bijgevolg zijn hier uitsluitend korte samenvattingen van de voornaamste bevindingen van deze verslagen opgenomen.

Een bijlage bij het verslag bevat nadere bijzonderheden over de tenuitvoerlegging van specifieke bepalingen van de in de titel genoemde wetgeving.

---

[1] Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen, COM(2009) 282 definitief (http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm).

[2] Zie: http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm.

2. TERMIJNEN EN KWALITEIT VAN DE RAPPORTAGE

Zowel wat de driejaarlijkse tenuitvoerleggingsverslagen als de jaarlijkse gegevens betreffende de voortgang in het halen van de streefcijfers betreft is de rapportagediscipline van de lidstaten sterk voor verbetering vatbaar. Voor dit verslag hebben 14 lidstaten niet tijdig al hun tenuitvoerleggingsverslagen verstrekt. Betreffende de jaarlijkse gegevens voor recycling en nuttige toepassing voor AEEA, autowrakken en verpakkingen heeft in 2006 ongeveer een derde van de lidstaten niet tijdig geantwoord. In veel gevallen waren de antwoorden onvolledig en was de kwaliteit van de rapportage wisselend. Tot op zekere hoogte was dit misschien het gevolg van de soms dubbelzinnige formulering van bepaalde vragen in de vragenlijst over de tenuitvoerlegging, maar in veel gevallen hebben de lidstaten bepaalde vragen niet beantwoord of onduidelijke dan wel misleidende antwoorden verstrekt.

Op basis van de resultaten van dit verslag kan de Commissie overwegen de vragen te stroomlijnen om ze specifieker te maken. Ook verschillen wat betreft de jaarlijkse gegevens voor recycling en nuttige toepassing de rapportagemethoden van de lidstaten, hetgeen verdere harmonisatie nodig kan maken. De Commissie heeft in nauwe samenwerking met de statistische bureaus en de nationale deskundigen werkzaamheden betreffende dit punt aangevat.

3. RICHTLIJN 2006/12/EEG BETREFFENDE AFVALSTOFFEN

De fundamentele eisen, definities en beginselen betreffende het beheer van afvalstoffen in de Gemeenschap zijn vastgesteld in Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen (kaderrichtlijn afvalstoffen, KRA). Deze richtlijn voert een definitie in van afvalstoffen, verplicht de lidstaten adequate netwerken van installaties voor afvalverwijdering in te stellen, voert een afvalbeheerhiërarchie in waarbij afvalpreventie voorrang op nuttige toepassing krijgt en verwijdering op de laatste plaats komt. De richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat afval wordt teruggewonnen of verwijderd zonder de menselijke gezondheid en het milieu in gevaar te brengen, en verbiedt het achterlaten, lozen of ongecontroleerd verwijderen van afvalstoffen. Zij verplicht de lidstaten nationale afvalbeheerplannen (ABP's) op te stellen en voert een verplichting in om een vergunning voor afvalbehandeling te verkrijgen.

In 2009 liepen in verband met de KRA nog 11 zaken wegens structureel en op grote schaal niet-aanpakken van illegale afvallozing, 10 zaken wegens slechte toepassing, 4 zaken in verband met afvalplanning en 3 zaken betreffende niet-conformiteit van nationale wetten met de richtlijn.

Alle lidstaten hebben bevestigd dat zij de richtlijn in nationaal recht hebben omgezet. De basiseisen om het milieuvriendelijke beheer van afvalstoffen te verzekeren, zijn in alle lidstaten ten uitvoer gelegd, hoewel er in sommige landen nog steeds problemen zijn met name betreffende het opzetten van volledige afvalbeheerinfrastructuren. Tegelijk zijn er enorme verschillen in de tenuitvoerlegging van de afvalhiërarchie en het gebruik van afvalstoffen als hulpbron.

De graad van recycling/nuttige toepassing varieert zowel voor afvalstoffen in het algemeen als in verband met verschillende afvalstromen. De toename van de percentages voor recycling en nuttige toepassing gedurende de afgelopen jaren is gedeeltelijk het gevolg geweest van de tenuitvoerlegging van de eisen van de recyclingrichtlijnen en gedeeltelijk toe te schrijven aan nationaal afvalbeheerbeleid (in het laatste geval betreffende bouw- en sloopafval en bioafval).

Er is echter nog een enorm ongebruikt recyclingpotentieel: meer dan de helft van de hulpbronnen die zich in het afval bevinden, wordt in het geheel niet gebruikt[3].

Het preventiebeleid is tot dusver niet efficiënt geweest: de lidstaten hebben weliswaar beperkte en gerichte maatregelen genomen, maar er is nauwelijks grootschalig coherent beleid gevoerd. Dit was misschien toe te schrijven aan een beperkte prioriteit voor afvalpreventie in de oude KRA, en zou moeten veranderen wanneer de desbetreffende eisen van de herziene richtlijn[4] in werking treden.

4. RICHTLIJN 91/689/EEG BETREFFENDE GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

De richtlijn voert een precieze en uniforme definitie van gevaarlijke afvalstoffen in en beoogt het milieuvriendelijke beheer van deze afvalstroom te verzekeren. Er wordt, naast de in de KRA vastgestelde verplichtingen, een aantal verplichtingen opgelegd met betrekking tot het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, waaronder traceerbaarheidseisen, verbod tot het vermengen van gevaarlijke afvalstoffen met andere afvalstoffen, notificatie aan de Commissie van afvalstoffen die gevaarlijke eigenschappen bezitten welke niet als zodanig zijn vermeld.

De antwoorden van de lidstaten waren in sommige gevallen onvoldoende precies om uit te maken of de richtlijn naar behoren ten uitvoer is gelegd. Met name zijn er twijfels ten aanzien van de handhaving van het vermengingsverbod en de desbetreffende vrijstellingen van dit verbod en de vergunningseisen. Verschillende lidstaten hebben de regelmatigheid van de inspecties niet verzekerd. Er is tevens bezorgdheid over de rapportage-eisen voor producenten. Er is één geval van het ontbreken van duidelijke regels voor verpakking en etikettering van gevaarlijk afval vastgesteld dat verdere follow-up vereist.

5. RICHTLIJN 75/439/EEG BETREFFENDE DE VERWIJDERING VAN AFGEWERKTE OLIE

Doel van de richtlijn afgewerkte olie is de onderlinge aanpassing van de wetten van de lidstaten en het creëren van een coherent systeem voor inzameling, behandeling, opslag en verwijdering van afgewerkte olie om het milieu te beschermen tegen de schadelijke effecten die veroorzaakt worden door lozen, bewaren of behandelen van deze olie. De lidstaten dienen systemen in te voeren voor registratie, verlening van vergunningen en toezicht op activiteiten die verband houden met de verwerking of verwijdering van afgewerkte olie. De hoogste prioriteit bij het beheer van afgewerkte olie gaat naar regeneratie, gevolgd door verbranding, vernietiging, gecontroleerde opslag of verwijdering.

De richtlijn is door alle lidstaten in nationale wetgeving omgezet. Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt dat de passende vergunnings- en controlemechanismen zijn ingevoerd om de negatieve effecten van het beheer van afgewerkte olie voor het milieu en de gezondheid te voorkomen. De behandelingspraktijk toont evenwel aan dat de richtlijn niet tot de verwachte resultaten in verband met de bevordering van regeneratie van afgewerkte olie heeft geleid: ondanks de wettelijke verplichting om regeneratie te bevorderen, is verbranding de populairste optie geweest in de EU. De Commissie heeft in dat verband een aantal inbreukzaken ingeleid en heeft deze trend nader geanalyseerd: zij is tot de conclusie gekomen dat regeneratie voor het milieu en de economie niet nuttiger is dan verbanding.

---

[3] European Atlas of Secondary Raw Materials, 2004 Status Quo and Potentials, January 2008, Prognos.

[4] Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

Dientengevolge zijn de desbetreffende inbreukzaken stopgezet. Regeneratie krijgt in de herziene KRA geen absolute voorrang meer, maar landen die regeneratie willen bevorderen mogen voorschrijven dat afgewerkte olie verder op deze manier moet worden behandeld.

6. RICHTLIJN 86/278/EEG BETREFFENDE HET GEBRUIK VAN ZUIVERINGSSLIB IN DE LANDBOUW

De richtlijn zuiveringsslib is 20 jaar geleden vastgesteld om het correcte gebruik van zuiveringsslib in de landbouw te regelen en de schadelijke effecten ervan op bodem, vegetatie, dieren en mensen te voorkomen.

De in de lidstaten ingevoerde maatregelen en de beschreven tenuitvoerleggingspraktijk wijzen niet op tenuitvoerleggingsproblemen. Wel zijn er signalen dat de richtlijn misschien te beperkt is qua toepassingsgebied en ambitie mist. Sinds de vaststelling ervan hebben verschillende lidstaten striktere grenswaarden voor zware metalen bepaald en ten uitvoer gelegd en eisen voor andere verontreinigende stoffen vastgesteld. In het kader van de lopende effectbeoordeling door de Commissie zal worden nagegaan of strengere maatregelen moeten worden genomen en zal de mogelijkheid worden onderzocht het toepassingsgebied van de richtlijn tot andere soorten slib en andere toepassingen dan de landbouw uit te breiden.

7. RICHTLIJN 94/62/EG INZAKE VERPAKKING EN VERPAKKINGSAFVAL

De verpakkingsrichtlijn beoogt de nationale maatregelen te harmoniseren om het effect van verpakkingen en verpakkingsafval op het milieu te voorkomen en te verminderen en de goede werking van de interne markt te waarborgen. De richtlijn omvat bepalingen betreffende preventie, terugwinning en recycling van verpakkingsafval en betreffende hergebruik van verpakkingen. De richtlijn stelt recycling- en terugwinningsstreefcijfers vast, verplicht de lidstaten inzamelingsregelingen voor verpakkingsafval in te stellen en voert minimumeisen in waaraan alle verpakkingen dienen te voldoen om op de communautaire markt te worden toegelaten.

De richtlijn is door alle lidstaten behoorlijk omgezet en het algemene tenuitvoerleggingsniveau is bevredigend. In 2009 liepen er geen inbreukzaken.

De richtlijn heeft positieve milieu-effecten teweeggebracht als gevolg van de stabiele percentages voor recycling en terugwinning van verpakkingsafval[5]. In de verslagperiode 2004-2006 is de hoeveelheid gegenereerd verpakkingsafval gestegen (dit was gedeeltelijk toe te schrijven aan de EU-uitbreiding in 2004), terwijl de recycling- en terugwinningspercentages stabiel zijn gebleven en in totaal slechts licht zijn gedaald. In 2006 hebben acht lidstaten een of meerdere opgelegde recycling/terugwinningsstreefcijfers niet gehaald. In de gehele EU zijn, zij het met een verschillende graad van efficiëntie, afzonderlijke inzamelingsregelingen voor verpakkingsafval ten uitvoer gelegd en in alle lidstaten is prioriteit gegeven aan de bewustmaking van de consument dat verpakkingen en verpakkingsafval op milieuvriendelijke wijze dienen te worden beheerd. De praktische tenuitvoerlegging en handhaving van de essentiële eisen zijn echter door een aantal

[5] Zie: 2006 Commission Report on the implementation of directive 94/62/EC, SEC(2006) 1579, http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/report.htm.

stakeholders ter discussie gesteld en hebben aanleiding gegeven tot een nauwkeuriger onderzoek van de situatie door de Commissie.

Wat de effecten op de interne markt van de richtlijn betreft zijn de afgelopen jaren tussen de Commissie en de lidstaten juridische discussies gehouden over de verenigbaarheid met de regels van de interne markt van nationale maatregelen die zijn genomen om het milieu-effect van drankverpakkingen en de hoeveelheid afval die daardoor wordt gegenereerd te verminderen. Hoewel het algemene doel ervan vanuit milieu-overwegingen vaak gerechtvaardigd is, gaan bepaalde nationale maatregelen verder dat hetgeen nodig is en dreigen zij het gebruik en het op de markt brengen van dranken en verpakkingen ervan op onevenredige wijze te belemmeren. Om verdere problemen voor de interne markt te voorkomen en het aantal juridische discussies met lidstaten te verminderen, heeft de Commissie een Mededeling betreffende "Drankverpakkingen, statiegeldsystemen en het vrije verkeer van goederen" vastgesteld waarin de tot dusver gevonden en ontwikkelde oplossingen worden samengevat[6].

8. RICHTLIJN 1999/31/EG BETREFFENDE HET STORTEN VAN AFVALSTOFFEN

De richtlijn storten van afvalstoffen is bedoeld om de negatieve effecten van het storten van afvalstoffen op het milieu, en met name op het oppervlaktewater, het grondwater, de bodem, de lucht en de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen. De richtlijn omvat technische eisen voor stortplaatsen en specifieke eisen voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen en voert stortplaatsklassen in afhankelijk van de te verwijderen afvalstoffen. De richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale autoriteiten vergunningen verstrekken om de stortplaatsen te beheren. Een van de essentiële bepalingen omvat streefcijfers voor een geleidelijke vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval om de methaanuitstoot te verminderen, gekoppeld aan technische eisen voor het opvangen en behandelen van stortplaatsgas.

De praktische tenuitvoerlegging van de richtlijn storten van afvalstoffen blijft zeer onbevredigend en er dienen grote inspanningen te worden geleverd om dit te verbeteren. Tien jaar na de vaststelling van de richtlijn rapporteren niet alle lidstaten dat zij alle bepalingen ervan hebben omgezet en ten uitvoer gelegd en blijft de Commissie een aanzienlijk aantal inbreukzaken tegen lidstaten inleiden wegens slechte omzetting of tenuitvoerlegging van deze wetgeving.

De Commissie ontvangt dagelijks een uitgebreid aantal klachten in verband met illegale stortplaatsen die niet over de krachtens de EU-afvalstoffenwetgeving vereiste vergunningen beschikken en ernstige negatieve effecten op het milieu en risico's voor de menselijke gezondheid veroorzaken. Deze klachten tonen aan hoe algemeen en hardnekkig de belangrijke tenuitvoerleggingsdeficiënties in een groot deel van de EU zijn. In de vastgestelde gevallen hebben lidstaten ernstige deficiënties gedurende lange perioden gedoogd zonder ervoor te zorgen dat illegale activiteiten worden beëindigd en bestraft[7]. Een groot aantal stortplaatsen voldoet niet aan de eisen van de richtlijn en het risico is reëel dat een grote meerderheid van lidstaten de termijn van 16 juli 2009 waarop alle vóór de invoering van de richtlijn niet-

---

6 PB C 107 van 9.5.2009, blz. 1
(zie: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/deposit_systems_en.htm).

7 Zie: Commission staff working document on implementing European Community Environmental Law, SEC(2008) 2876, 18.11.2008, blz. 12.

conforme stortplaatsen (behoudens uitdrukkelijke afwijking) aan de eisen ervan moeten voldoen, niet zal halen. Slechts negen lidstaten rapporteren dat zij de 2006-streefcijfers voor een geleidelijke vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval en het opvangen van stortgas hebben gehaald en dat lijkt onvoldoende.

Het probleem lijkt bijzonder acuut in de EU-10, waar storten van afvalstoffen een overheersende optie blijft omdat geen alternatieve afvalbeheerinfrastructuur voorhanden is. Ondanks het feit dat er in die landen snel vooruitgang in het sluiten van niet-conforme stortplaatsen wordt geboekt, moeten de inspanningen worden verhoogd om voor volledige naleving te zorgen.

In 2009 liepen er dertien procedures wegens niet-conformiteit en elf procedures wegens slechte toepassing in verband met de richtlijn storten van afvalstoffen tegen lidstaten. Als reactie op dit systematisch tekort schieten van de lidstaten om de EU-afvalstoffenwetgeving naar behoren ten uitvoer te leggen, heeft de Commissie voor een strategische aanpak gekozen. Er zijn zogenaamde “horizontale” procedures voor de rechter ingeleid wegens het ontbreken van nationale infrastructuren en effectieve handhavingsmaatregelen. Daarbij is ter illustratie een uitgebreid aantal individuele gevallen aangevoerd. Deze aanpak maakt het mogelijk problemen op meer plaatsen op te lossen dan het geval is als alleen procedures betreffende individuele stortplaatsen worden ingeleid.

9. RICHTLIJN 2002/96/EG BETREFFENDE AFGEDANKTE ELEKTRISCHE EN ELEKTRONISCHE APPARATUUR

De hoeveelheid afvalstoffen van elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) in de EU bedraagt momenteel naar schatting 8,3-9,1 miljoen ton per jaar en zal volgens recente schattingen in 2020 ongeveer 12,3 miljoen ton bedragen. AEEA dient op een gecontroleerde wijze te worden beheerd omdat het overvloedig voorkomt en vaak gevaarlijk is, maar ook omdat het waardevolle hulpbronnen bevat. De AEEA-richtlijn beoogt de milieu-effecten van de verwijdering van deze afvalstroom te verlagen en inzameling, hergebruik, recycling en nuttige toepassing ervan volgens strenge milieu- en gezondheidsnormen te optimaliseren. De belangrijkste handelspartners van de EU (bv. China, Korea, Japan, sommige VS-staten) hebben het Europese voorbeeld gevolgd en gelijkaardige wetgeving ingevoerd.

Ondanks het bestaan van de richtlijn blijkt uit de rapportage dat slechts een derde van het AEEA in de Gemeenschap op geschikte wijze wordt verwerkt. De overige twee derde komt terecht op stortplaatsen en mogelijk niet-conforme verwerkingslocaties in of buiten de EU. Er blijft op grote schaal illegale handel in AEEA met niet-EU-landen plaatsvinden. Inadequaat verwerkte producten houden grote milieu- en gezondheidsrisico’s in. Het inzamelingsstreefcijfer van 4 kg per persoon per jaar houdt niet naar behoren rekening met de situatie in de afzonderlijke lidstaten en is in 2006 door vijf lidstaten niet gehaald (twee andere lidstaten hebben hierover niet gerapporteerd). Alle tien geldende recyclingstreefcijfers zijn slechts door vijf lidstaten gehaald en de negen streefcijfers voor nuttige toepassing slechts door vier lidstaten. In 2009 liepen tegen veertien lidstaten inbreukzaken wegens niet-conformiteit met de AEEA-richtlijn en liep tegen één lidstaat een procedure wegens niet-rapporteren. Ook liepen er acht inbreukzaken wegens niet-conformiteit met de verwante BGS-richtlijn.

In december 2008 heeft de Europese Commissie een herschikking van de AEEA-richtlijn voorgesteld om een aantal van de vastgestelde tenuitvoerleggingstekortkomingen te verhelpen, de snel stijgende afvalstroom van dergelijke producten aan te pakken en de handhaafbaarheid van deze wetgeving te verbeteren.

10. RICHTLIJN 2000/53/EG BETREFFENDE AUTOWRAKKEN

Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken (richtlijn autowrakken)[8] beoogt afvalstoffen van voertuigen te voorkomen en het hergebruik, de recycling en andere vormen van nuttige toepassing van autowrakken en onderdelen ervan te bevorderen. Zij stelt verwerkingseisen vast en bevordert het ontwerpen van voertuigen met het oog op de toekomstige recycling ervan. Nadere bijzonderheden in verband met de tenuitvoerlegging van deze richtlijn worden in een afzonderlijk Commissieverslag verstrekt.

Uit de rapportage van de lidstaten blijkt dat deze richtlijn redelijk goed formeel ten uitvoer is gelegd. Alle lidstaten hebben maatregelen vastgesteld tot omzetting van de richtlijn en hebben stappen gedaan om de door de wetgeving vereiste afvalbeheersystemen op te zetten, maar sommige bepalingen van de richtlijn zijn nog niet geheel of correct omgezet.

Betreffende de praktische handhaving van de wetsbepalingen hebben de lidstaten meer informatie dan voor de voorgaande verslagperiode kunnen verstrekken, maar blijft het moeilijk op basis van de nationale verslagen te beoordelen hoe de systemen voor het autowrakkenbeheer in de praktijk werken. Het voortdurend grote aantal door de Commissie ingeleide inbreukzaken duidt erop dat de praktische tenuitvoerlegging onder het aanvaardbare niveau blijft: in 2009 liepen negen zaken wegens niet-conformiteit met de richtlijn, met name betreffende essentiële definities en beginselen (bv. een definitie van een autowrak of de verplichting om autowrakken aan erkende verwerkers over te dragen). Er zijn tevens zes inbreukzaken ingeleid betreffende niet-rapportering over de tenuitvoerlegging door de lidstaten.

In 2008 zijn voor het eerst de in 2006 bereikte niveaus voor hergebruik, recycling en nuttige toepassing gerapporteerd. Uit de door de Commissie ontvangen 25 verslagen blijkt dat in 2006 negentien lidstaten het streefcijfer van 80% voor hergebruik/recycling hebben gehaald en slechts dertien lidstaten het streefcijfer van 85% voor hergebruik/nuttige toepassing[9], een resultaat dat niet bevredigend is. De Commissie heeft de lidstaten die de streefcijfers niet hebben gehaald aangeschreven met het verzoek een en ander toe te lichten.

11. VERORDENING (EEG) NR. 259/93 VAN DE RAAD BETREFFENDE DE OVERBRENGING VAN AFVALSTOFFEN

Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen (VOA) legt het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en verwijdering ervan van 1989 in de communautaire wetgeving ten uitvoer. De verordening organiseert het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen en uit de Gemeenschap om de Gemeenschap als geheel in staat te stellen haar eigen afvalstoffen te verwijderen en tevens de lidstaten

[8] PB L 269 van 21.10.2000, blz. 34.

[9] Zie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/elvs.

individueel in staat te stellen stappen te ondernemen met het oog op het verwezenlijken van die doelstelling, rekening houdend met de geografische omstandigheden en de behoefte aan gespecialiseerde installaties om bepaalde soorten afvalstoffen te behandelen. De rapportageverplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Bazel en de VOA hebben betrekking op het vervoer van gevaarlijk afval (afvalstoffen van de groene lijst vallen tot dusver niet onder de rapportageverplichting).

In juni 2009 heeft de Commissie een verslag vastgesteld betreffende de generatie, verwerking en het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijk en ander afval in de lidstaten gedurende de periode tussen 2001 en 2006 dat aangeeft dat:

- de hoeveelheid door de EU-15 gegenereerd gevaarlijk afval in de verslagperiode van 2001 tot en met 2005 met 22% is gestegen (dat is een stijging van ongeveer 4% per jaar), terwijl de door de EU-25 gegenereerde hoeveelheid geen bepaalde trend vertoonde;

- het vervoer van gevaarlijk afval uit of in de EU-15 in 2005 is verdubbeld en respectievelijk 5,4 en 3,5 miljoen ton heeft bereikt;

- ongeveer 85% (40 miljoen ton) van het gevaarlijk afval met het oog op nuttige toepassing is vervoerd;

- 95% van het in de EU-15 vervoerde afval van de EU-25- en EVA-landen afkomstig was, terwijl slechts 1% uit niet-OESO-landen kwam;

- in 2005 naar schatting 90% van het communautaire gevaarlijke afval in het land van herkomst is behandeld;

- bij benadering 90% van het vervoerde gevaarlijke afval binnen de EU-15 is gebleven, terwijl 98% van het vervoer uit de EU-15 in die periode naar de EU-25 en EVA is gegaan.

Nadere bijzonderheden over de tenuitvoerlegging van deze wetgeving zijn te vinden in de Commissieverslag op: http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm.

Het valt te betreuren dat de rapportage over incidenten/ongevallen en/of illegaal vervoer op enkele uitzonderingen na inadequaat, onduidelijk en vermoedelijk onrealistisch was. Dit is een belangrijk punt voor toekomstige verbeteringen aangezien elk jaar, met name ten aanzien van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken, een belangrijk aantal illegale transporten aan de Commissie wordt genotificeerd.

12. ACTIES VAN DE COMMISSIE OM DE TENUITVOERLEGGING TE VERBETEREN

In 2006 heeft de milieusector ongeveer een vijfde van het totale aantal lopende zaken betreffende niet-naleving van het Gemeenschapsrecht die bij de Commissie in onderzoek zijn voor zijn rekening genomen en blijft het de sector met het grootste aantal lopende zaken. Het milieu neemt ongeveer 10% van alle aan de Commissie gestelde parlementaire vragen voor zijn rekening en blijft het hoofdonderwerp in 35% van de door de Commissie verzoekschriften behandelde verzoekschriften. Meer dan 20% van alle ingeleide milieu-inbreukzaken houdt met de afvalstoffenwetgeving verband.

Door een in hoge mate onbevredigende staat van tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving betreffende afvalstoffen, met name persistente tenuitvoerleggingslacunes, is de

Commissie haar aandacht hierop gaan toespitsen en heeft zij een reeks maatregelen genomen om de situatie te verbeteren.

Regelmatig worden nalevingscontroles uitgevoerd en regelmatig blijft men inbreukzaken in verband met de afvalstoffenwetgeving inleiden. De nieuwe "horizontale" aanpak door de Commissie van verschillende inbreukzaken in verband met de richtlijn storten van afvalstoffen moet het mogelijk maken in elke procedure een breder spectrum van zaken aan te pakken en aldus het rechtsherstel te versnellen. De Commissie ontvangt regelmatig een groot aantal klachten, verzoekschriften en brieven van de burgers, NGO's en andere EU-instellingen die een kostbare bron van informatie over de huidige staat van tenuitvoerlegging van de afvalstoffenwetgeving vormen. De informatie uit deze bronnen wordt in correspondentie tussen de lidstaten en de Commissie gecontroleerd, waarbij de Commissie zich nader informeert of nationale autoriteiten bekend maakt met de problemen.

De Commissie ontmoet de lidstaten en stakeholders regelmatig en op diverse niveaus; zij vergadert met nationale deskundigen in het Comité voor de technische aanpassing, neemt deel aan vergaderingen op hoog niveau van de directeuren Milieu en diverse deskundigenvergaderingen ad hoc en organiseert frequent stakeholdersraadplegingen. Tijdens dergelijke vergaderingen (20 à 30 per jaar) is het mogelijk best practice uit te wisselen, tenuitvoerleggingskwesties te bespreken en wetgeving te verduidelijken. De Commissie heeft een aantal tenuitvoerleggingsmaatregelen (comitéprocedurebesluiten) die de wetgeving verduidelijken en niet-bindende richtsnoeren, onder meer betreffende AEEA, autowrakken, batterijen en accu's, KRA, gegeven. Regelmatig wordt wetgeving geïnterpreteerd en wordt in voorkomend geval wetgeving herzien om deze te actualiseren en in overeenstemming te brengen met de vooruitgang die inzake afvalbeheer is geboekt (bv. herziening van de KRA, verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen, de Afvalstoffenlijst, de streefcijfers voor autowrakken, de AEEA- en BGS-richtlijnen).

Vanaf 2007 heeft de Commissie extra stappen ondernomen om de tenuitvoerlegging te verbeteren door het initiatief te nemen voor een aantal acties voor nalevingsbevordering waaronder de organisatie van 36 bewustmakings- en informatie-uitwisselingsevenementen, het geven van richtsnoeren ten behoeve van de lidstaten over een aantal essentiële kwesties betreffende EU-afvalstoffenwetgeving, het ondernemen van gezamenlijke handhavingsacties en inspectieactiviteiten in de lidstaten in nauwe samenwerking met IMPEL en het invoeren van een proeffase voor een helpdesk betreffende de tenuitvoerlegging van de EU-afvalstoffenwetgeving. De vergaderingen met de lidstaten en stakeholders zijn voortgezet. Momenteel worden, om na te gaan hoe tenuitvoerleggingsproblemen in de toekomst het best kunnen worden aangepakt, nadere studies uitgevoerd, met name een haalbaarheidsstudie over de oprichting van een Europees orgaan voor monitoring en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de afvalstoffenwetgeving.

13. CONCLUSIES

Terwijl de communautaire wetgeving redelijk goed, hoewel soms met belangrijke vertragingen, in nationale wetgeving wordt omgezet, leidt het gebrek aan adequate handhaving er in de praktijk toe dat de overeengekomen milieubeschermingsdoelstellingen in hoge mate niet worden bereikt. De tenuitvoerlegging en toepassing "in de echte wereld" van de afvalstoffenwetgeving in de verslagperiode 2004 – 2006 is op veel gebieden onbevredigend gebleven. Een en ander is een bevestiging van eerdere waarnemingen die er al toe hadden geleid dat de Commissie haar inspanningen verhoogde om de lidstaten bij een

betere tenuitvoerlegging bij te staan. Tegelijk lijkt, gezien de kwaliteit van de verstrekte informatie, een betere voorlichting wenselijk, bijvoorbeeld in de vorm van publiek beschikbare monitoringindicatoren die bevorderlijk kunnen zijn voor een diepgaander onderzoek naar de staat van tenuitvoerlegging en de effectiviteit en efficiëntie van de afvalstoffenwetgeving in overeenstemming met het beleid van de Commissie inzake betere regelgeving.

Zoals het grote aantal inbreukzaken aantoont, blijft de staat van praktische tenuitvoerlegging kritiek met betrekking tot de kaderrichtlijn afvalstoffen, de richtlijn storten van afvalstoffen en de verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen, waar gecoördineerde inspanningen vereist zijn om de situatie in overeenstemming met de wetgeving te brengen. Er moet actie worden ondernomen om belangrijke tekortkomingen in de afvalbeheerstructuur te verhelpen en het grote aantal illegale stortplaatsen in een belangrijk aantal lidstaten en de talrijke illegale transporten van afvalstoffen, vooral AEEA en autowrakken, aan te pakken. Met name verdient het aanbeveling dat de lidstaten en IMPEL samen met de Commissie hun acties uitbreiden om de tenuitvoerleggingslacunes in verband met de richtlijn storten van afvalstoffen aan te vullen. Voorts zijn in verschillende lidstaten de resultaten van de AEEA-, verpakkings- en autowrakkenrichtlijnen onder de overeengekomen bindende streefcijfers gebleven en liepen er nog steeds tal van inbreukzaken.

Hoewel in sommige lidstaten vooruitgang is geboekt, dienen in tal van landen enorme tenuitvoerleggingsinspanningen te worden geleverd. Een aantal gerapporteerde problemen komt bijzonder vaak voor in landen die in 2004 tot de Gemeenschap zijn toegetreden, waar meer dan 90% van de afvalstoffen nog steeds gestort wordt. Om de afvalbeheerinfrastructuur in overeenstemming te brengen met de eisen van de communautaire wetgeving moeten de inspanningen worden verhoogd: daartoe behoren het opzetten van afzonderlijke inzamelingssystemen voor verschillende afvalstromen, de educatie van de burgers en investeringen in de voorbehandeling van afvalstoffen vóór de definitieve verwijdering ervan. Deze inspanningen zijn van cruciaal belang voor een doeltreffende juridische bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid.