



9 Organisatie

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke en niet-wettelijke taken en bevoegdheden van rijk, provincies, gemeenten, bedrijfsleven en de burgers. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de afvalmarkt en op een aantal specifieke aspecten van de organisatie, zoals de nutsfunctie van verwijderingsinrichtingen, de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk en het toezicht op de afvalmarkt.

9.2 Taken en bevoegdheden van het rijk

Het rijk, zijnde de Minister van IenM voor het onderwerp afvalbeheer, heeft onder meer de volgende wettelijke taken en bevoegdheden:

1. Het opstellen en vaststellen van het LAP. Het plan dient als toetsingskader voor de uitvoering van het afvalstoffenbeleid door rijk, provincies en gemeenten. Na vaststelling zijn de overheden gehouden om bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening te houden met het afvalbeheerplan. Daarom worden provincies, gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nauw betrokken bij het opstellen van het plan.
2. Het zorgdragen voor implementatie van internationale regelgeving, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de [Richtlijn industriële emissies](#) en diverse richtlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen of afvalbeheerwijzen.
3. Het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autobanden.
4. Het aansturen van de gemeenten voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.
5. Het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen.
6. Het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars.
7. Het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.
8. Het zorgdragen voor een adequate handhaving.
9. Het zorgdragen voor monitoring van en rapportage over de uitvoering van het LAP.
10. Het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen (EVOA).

9.3 Taken en bevoegdheden van provincies

De (wettelijke) taken en bevoegdheden van provincies zijn onder meer:

1. Vergunningverlening en behandeling van meldingen op grond van het Activiteitenbesluit en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).
2. Het in nauw omschreven gevallen verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen en het handhaven van dat storten.



3. Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.
4. Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zichzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor gemeenten dat zijn.
5. Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.

Provincies kunnen aanvullend beleid formuleren als dat voor specifieke lokale situaties gewenst is. Daarbij houden ze echter nadrukkelijk rekening met de kaders van het LAP en de uniformiteit waarnaar in het LAP wordt gestreefd.

9.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten

Gemeenten hebben onder meer de volgende (wettelijke) taken en bevoegdheden:

1. Vergunningverlening en behandeling van meldingen op grond van het Activiteitenbesluit en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en verwerkt.
2. Het zorgdragen voor (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval.
3. Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.
4. Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
5. Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen en het handhaven van dat verbranden.
6. Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (Activiteitenbesluit). Het grootste deel van de inrichtingen in Nederland vallen onder deze regels en gemeenten zijn daarvoor in de regel het bevoegd gezag. In de eerste jaren van de beleidsperiode van dit tweede LAP is het aantal afvalgerelateerde activiteiten dat valt onder de reikwijdte van dit besluit bovendien sterk uitgebreid.
7. Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.

9.5 De positie van RUD's

Naar aanleiding van onder andere het advies van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving in 2008 heeft de toenmalige Minister van VROM op 19 juni 2009 een nader kabinetsstandpunt uitgebracht over onder meer de met het IPO en de VNG afgesloten 'package deal' om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving te moderniseren. Kern van de package deal is het verbeteren van de kwaliteit van toezicht, vergunningverlening en handhaving en het bundelen van een aantal taken in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Per 1 januari 2013 zijn al 28 omgevingsdiensten opgericht. In de komende tijd volgen er nog meer. De omgevingsdiensten zijn belast met uitvoeringstaken op het gebied van omgevingsrecht en nemen in dat kader (een deel van) vergunningverlening en handhaving van de provincies en gemeenten op basis van mandaat over.



In ieder geval worden de taken genoemd in de zgn. basistakenlijst (resultaat van het bestuurlijk overleg dat op 24 juni 2010 is gevoerd tussen het IPO, de VNG, de UvW en de ministers van Justitie en van VROM) overgedragen aan de RUD's. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie, die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken.

9.6 Taken op het gebied van zwerfafval

Ingevolge artikel 21 van de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met deze bepaling is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de overheid de in het artikel genoemde onderwerpen tot haar takenpakket moet rekenen. De bepaling is zo ruim dat voorkomen en opruimen van zwerfafval er onder valt.

In praktijk zijn het met name de gemeenten die de zorg voor de openbare ruimte tot hun takenpakket mogen rekenen. Om gemeenten ook instrumenten te geven om deze taak te kunnen uitvoeren, heeft de Rijksoverheid in artikel 10.25 Wet milieubeheer bepaald dat gemeenten in hun afvalstoffenverordening regels kunnen stellen ten aanzien van voorkomen en opruimen van zwerfafval. De meeste gemeenten hebben in hun afvalstoffenverordening verbodsbepalingen opgenomen ter voorkoming van zwerfafval.

Ook worden gemeenten door het Rijk ondersteund bij hun activiteiten op het gebied van bestrijden van zwerfafval, ondermeer via het programma Gemeente Schoon dat onderdeel is van Rijkswaterstaat Leefomgeving. Dit programma wordt ook de komende jaren voortgezet.

In artikel 10.1 van de Wet milieubeheer is een zorgplichtbepaling opgenomen. Hiermee wordt het voorkomen van zwerfafval feitelijk een taak voor iedereen binnen de Nederlandse samenleving.

Ten slotte geldt er op grond artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit de verplichting voor degene die de inrichting drijft om etenswaren, verpakkingen en dergelijke, die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd, binnen een straal van 25 meter van de inrichting op te ruimen.

9.7 Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een juist beheer daarvan. Dat vloeit voort uit voor hen geldende bepalingen op grond van de Wet milieubeheer, waaronder de zorgplicht, specifieke regelgeving en vergunningen. Voor afvalscheiding gelden bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende bepalingen van het Activiteitenbesluit.

Naast het voldoen aan wettelijke voorschriften en voorschriften gebaseerd op een vergunning, wordt van het bedrijfsleven verwacht dat zij de mogelijkheden benutten om afvalpreventie en afvalbeheer zo goed mogelijk vorm te geven. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld (gecertificeerde) bedrijfsinterne milieuzorg, maatregelen in de keten en calamiteitsplannen.

Voor verschillende producten hebben producenten op basis van regelgeving of vrijwillige afspraken een rol bij het beheer van hun producten in het afvalstadium. Dit betreft onder meer elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autowrakken. Het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico



vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang.

Verder is het bedrijfsleven nauw betrokken bij het opstellen van dit LAP en de uitvoering ervan.

9.8 Verantwoordelijkheden van de burger

Net als voor het bedrijfsleven en de overheid, geldt ook voor de burger de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De burger is dus ook als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer.

De burger moet zich bewust zijn van de milieuconsequenties van zijn consumptiegedrag en streven naar een consumptiegedrag dat tot zo weinig mogelijk afval leidt. Kritisch consumeren is dus vereist ten einde de milieudruk van het beheer van (grof) huishoudelijk afval te verminderen.

Daarnaast dienen burgers het afval gescheiden te houden en gescheiden voor inzameling aan te bieden op de wijze die in hun gemeente is vastgesteld.

Tenslotte heeft de burger een belangrijke rol bij het tegengaan van het ontstaan van zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en zorgt voor negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang het ontstaan van zwerfafval te voorkomen.

9.9 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Nutsfunctie

Een nutsfunctie heeft betrekking op een maatschappelijk onmisbare voorziening waarvan het voortbestaan absoluut moet zijn gewaarborgd, zoals schoon drinkwater en energie. In het afvalbeheer vallen het inzamelen van huishoudelijk afval en het storten van afvalstoffen onder de nutsfunctie. Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de capaciteit voor de inzameling van huishoudelijk afval en voor storten dient te garanderen. De legitimatie daarvoor is dat als deze continuïteit niet is gewaarborgd, afvalstoffen op een maatschappelijk ongewenste manier in het milieu terecht kunnen komen (dumpen). Dit kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu. Daarnaast is het zorgdragen voor de hier genoemde nutsfuncties mede gericht op bescherming van en toegankelijkheid voor de burger.

De nutsfunctie voor inzamelen van huishoudelijk afval is wettelijk geregeld. In de Wet milieubeheer is deze taak toebedeeld aan de gemeenten. De reden daarvoor is dat het uit het oogpunt van met name efficiëntie, handhaving en (verkeers)veiligheid niet gewenst is dat alle individuele huishoudens in Nederland (in 2012 waren er ongeveer 7,5 miljoen huishoudens) afzonderlijke contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Voor deze afvalstroom gelden echter niet de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, zoals een zeer groot aantal ontdoeners, risico van dumping en te veel verkeersbewegingen. Bovendien behoort afvalbeheer een integraal onderdeel van de



bedrijfsvoering te zijn. Er is daarom in het verleden besloten om de verantwoordelijkheid voor een adequate inzameling van bedrijfsafval te leggen bij de ontdoener, zijnde het bedrijf waar het afval ontstaat. Het bedrijf dient daarvoor een contract met een inzamelaar, vervoerder, handelaar of bemiddelaar af te sluiten. Er zijn geen redenen om dit in het verleden genomen besluit te veranderen.

De nutsfunctie voor storten is niet wettelijk geregeld, maar is de continuering van een taak die de overheid in het verleden aan zichzelf heeft opgelegd. De nutsfunctie richt zich daarbij op al het onbrandbaar en brandbaar restafval dat (tijdelijk) niet nuttig wordt toegepast of niet wordt verbrand als vorm van verwijdering.

De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden door zowel de publieke als de private sector uitgevoerd. Zo werd in 2012 in 30% van de gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval in opdracht van de gemeente door private partijen uitgevoerd. Verder is ongeveer 13% van de restcapaciteit voor storten in private handen.

In het verleden zijn de noodzakelijke voorzieningen voor het uitvoeren van de nutsfunctie verwijdering gerealiseerd door overheden en bedrijfsleven, meestal na overleg tussen de overheden onderling en na overleg tussen overheden en bedrijfsleven. Daarbij ging het met name om de afstemming tussen afvalaanbod en benodigde capaciteit en de locatie waar verwijderingscapaciteit gewenst was.

Bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Als de instandhouding van bestaande, noodzakelijke stortcapaciteit in gevaar komt of als de realisatie van nieuwe, noodzakelijke stortcapaciteit niet plaatsvindt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het Rijk in genoemde gevallen maatregelen treft die moeten leiden tot de instandhouding of realisatie van de noodzakelijke capaciteit. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld financieel van aard zijn, waardoor een zodanig investeringsklimaat ontstaat dat andere overheden of het bedrijfsleven bereid zijn de bestaande capaciteit in stand te houden of van anderen over te nemen of nieuwe capaciteit te realiseren. Ook maatregelen die voorzien in snellere en/of eenvoudiger vergunningprocedures of in een soepeler beleid voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen behoren tot de mogelijkheden.

De maatregelen gelden voor de totale stortcapaciteit, dus op macro-niveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als stortplaatsen als gevolg van beleidsveranderingen in de problemen komen.

Een stortplaatsexploitant heeft een zekere hoeveelheid afval per jaar nodig om de kosten van exploitatie en nazorg, te financieren. Te veel landelijke capaciteit kan leiden tot exploitatieproblemen bij stortplaatsen, omdat er dan te weinig afval is om de exploitatiekosten te dekken. Te weinig capaciteit kan leiden tot het in gevaar komen van de noodzakelijke achtervang die storten vormt in het beheer van afvalstoffen.

Door een onevenwichtige verhouding tussen vraag naar en aanbod van capaciteit, kunnen stortplaatsen in financiële problemen komen. Als hierdoor capaciteit wegvalt, zou dit er toe kunnen leiden dat de noodzakelijke restcapaciteit niet meer wordt bereikt en de verwerking stagneert van afval dat alleen kan worden gestort. Het ministerie van IenM heeft daarom in 2010 als invulling van haar bijzondere verantwoordelijkheid de economische situatie van de stortsector in een



onafhankelijk onderzoek in kaart laten brengen¹. Daarbij zijn ook de nazorgfondsen, de beschikbare restcapaciteit en de exploitatieduur van stortplaatsen meegenomen. In paragraaf 21.5 wordt hier verder op ingegaan.

¹ De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030, SEOR, FFACT, november 2010; Modernisering en verduurzaming stortsector, financiële quickscan, SEOR, FFACT, november 2013.