



Brussel, 17.1.2013
COM(2013) 6 final

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

over de tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving van de EU

**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 2007-2009**

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

over de tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving van de EU

**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 2007-2009**

1. INLEIDING

Dit verslag is bedoeld om belanghebbenden te informeren over de tenuitvoerlegging van de Europese afvalwetgeving over de periode 2007-2009. Het betreft 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 en 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Daarnaast komen er nog afzonderlijke verslagen over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken.

Het verslag is gebaseerd op door de lidstaten verstrekte informatie. Uitvoerige verslagen over de afzonderlijke richtlijnen zijn te vinden op <http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm>.

De richtlijnen 2006/12/EG betreffende afvalstoffen, 91/689/EG inzake gevaarlijk afval en 75/439/EEG inzake afgewerkte olie zijn met ingang van 12 december 2010 ingetrokken bij de herziene Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, waarin de hoofdbepalingen van de ingetrokken richtlijnen zijn opgenomen. Vandaar dat dit het laatste verslag is over de tenuitvoerlegging van die richtlijnen. Er is een nieuwe vragenlijst vastgesteld voor de verslagen over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/98/EG¹. Figuur 1 in de bijlage bij dit verslag geeft een overzicht van de veranderingen in het afvalacquis.

¹ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 18 april 2012 tot vaststelling van een vragenlijst voor de verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/pdf/C_2012_2384.pdf

2. TIJDIGHEID EN KWALITEIT VAN DE RAPPORTAGE

Voor de verslagperiode 2007-2009 hebben bijna alle lidstaten voldaan aan hun rapportageverplichtingen². Toch is de rapportagediscipline nog steeds vatbaar voor verbetering: vier lidstaten hadden hun verslagen niet op tijd ingediend, soms waren niet alle vragen beantwoord en de informatie was niet altijd compleet.

Wat betreft de jaargegevens voor recycling en nuttige toepassing voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) en verpakking verwezen de meeste lidstaten naar de jaarverslagen die bij Eurostat waren ingediend. Voor de meeste lidstaten waren geen gegevens beschikbaar voor 2009 (wat voor AEEA in overeenstemming is met de rapportageverplichtingen). Voor 2007 en 2008 was voor AEEA en verpakking een volledige reeks gegevens beschikbaar voor het percentage totale recycling en nuttige toepassing, alsook voor het percentage recycling en nuttige toepassing per materiaal- en afvalstroom.

De kwaliteit van de rapportage en van de verstrekte informatie was erg wisselend. De antwoorden van de lidstaten waren vaak onduidelijk. Hoewel dit in sommige gevallen kan worden toegeschreven aan de onduidelijke formulering van verscheidene vragen in de vragenlijst, waren de antwoorden van de lidstaten bij herhaling vaag, bijvoorbeeld met frequente verwijzingen naar nationale wetgeving maar zonder nadere bijzonderheden te geven, zelfs niet wanneer uitdrukkelijk werd gevraagd om een toelichting of om bijzonderheden over ervaringen.

3. RICHTLIJN 2006/12/EG BETREFFENDE AFVALSTOFFEN

Bij Richtlijn 2006/12/EG (hierna: "kaderrichtlijn afvalstoffen 2006" of "KRA 2006"), die inmiddels is ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, werden de basiseisen, definities en beginselen voor het afvalbeheer in de EU vastgesteld. De KRA, die in 1975 werd vastgesteld en in 1991 ingrijpend herzien, is vele malen gewijzigd. De KRA 2006, een gecodificeerde versie van Richtlijn 75/442/EEG, was het relevante document voor de verslagperiode 2007-2009.

Bij de KRA 2006 werden cruciale definities op het gebied van afvalbeheer ingevoerd (zoals de definitie van 'afval'), werden lidstaten verplicht om adequate netwerken van afvalverwijderingsinstallaties op te zetten en werd een afvalbeheerhiërarchie van drie lagen ingevoerd waarbij de preventie van afval voorrang had op de nuttige toepassing ervan en verwijdering op de laatste plaats kwam. Volgens de KRA 2006 moesten de lidstaten ervoor zorgen dat afval nuttig werd toegepast of verwijderd zonder de menselijke gezondheid en het milieu in gevaar te brengen en was het onbeheerd achterlaten of ongecontroleerd storten of verwijderen van afval verboden. De lidstaten moesten nationale afvalbeheerplannen (ABP's) opstellen en afvalverwerking vergunningplichtig maken.

Alle rapporterende lidstaten hebben bevestigd dat zij de KRA 2006 in nationaal recht hebben omgezet en dat zij voldoen aan de basiseisen die daarin zijn neergelegd, waartoe het opstellen van een of meer ABP's en het nemen van maatregelen om te komen tot zelfvoorziening op het

² Met uitzondering van Frankrijk, Griekenland, Malta en de Belgische gewesten Brussel en Wallonië, die op het moment dat dit verslag werd afgerond geen volledige reeks tenuitvoerleggingsverslagen hadden voorgelegd.

gebied van afvalverwijdering behoren. Ook hebben zij bevestigd dat zij de bepalingen inzake vergunningsvereisten en het bijhouden van registers hebben nageleefd.

Er kon echter een belangrijke tekortkoming in de toepassing van de Europese afvalwetgeving worden geconstateerd, namelijk ten aanzien van de gekozen afvalverwerkingsopties. Uit statistieken blijkt dat veel lidstaten voor de verwerking van huishoudelijk afval nog steeds voor een groot deel afhankelijk zijn van storten, wat in strijd is met de afvalbeheerhiërarchie zoals die in artikel 3, lid 1 KRA 2006 tot uitdrukking wordt gebracht en helemaal met de eisen van de herziene kaderrichtlijn, waarin een afvalbeheerhiërarchie van vijf lagen wordt geïntroduceerd. In 2009 verschilden de verwerkingsmethoden voor stedelijk afval nog aanzienlijk tussen de lidstaten: van een extreem grote afhankelijkheid van stortplaatsen (Bulgarije, Roemenië, Malta, Litouwen en Letland storten meer dan 90% van hun afval) tot een stortpercentage van minder dan 5% (België, Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden). Het hoogste recyclingpercentage (inclusief compostering³) werd bereikt in Oostenrijk (70%), gevolgd door Duitsland (66%), België en Nederland (60%) en Zweden (55%). Zweden, Denemarken, Nederland, Luxemburg, België, Duitsland en Frankrijk hadden de hoogste verbrandingspercentages (waarbij toen geen onderscheid werd gemaakt tussen verbranding met en zonder terugwinning van energie). Deze grote verschillen waren, tot op zekere hoogte, het gevolg van de late tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving in de lidstaten die na 2004 tot de EU zijn toegetreden. Vandaar dat in die landen de vooruitgang op dit terrein nauwgezet moet worden gemonitord als de belangrijkste indicator van de doeltreffendheid van hun afvalbeheerbeleid. Maar ook enkele oudere lidstaten laten consistent een laag prestatieniveau zien (bijv. Griekenland met een stortpercentage van 82% en Portugal met een recyclingpercentage van slechts 20%). In deze landen moet vooruitgang worden aangemoedigd door advies op maat te verstrekken en middelen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds in te zetten.

Wat de verwerking van stedelijk afval betreft, is er sprake van enige vooruitgang ten opzichte van de vorige verslagperiode, hetgeen waarschijnlijk te danken is aan een verbetering van de afvalbeheerinfrastructuur in de afgelopen jaren. De tenuitvoerlegging van de afvalstroomspecifieke EU-richtlijnen (zoals de verpakkingsrichtlijn, de AEEA-richtlijn en de batterijenrichtlijn) en maatregelen voor het realiseren van de daarin gestelde doelen waren eveneens drijvende factoren, omdat bijvoorbeeld de infrastructuur, inzamelingssystemen en voorlichtingscampagnes die naar aanleiding van deze wetgeving zijn gerealiseerd, hebben bijgedragen aan een algehele verbetering van het afvalbeheer. Gezien de doelstelling van de EU om een "Europese kringloopsamenleving" tot stand te brengen, zoals neergelegd in de herziene kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG), zijn de cijfers over afvalbeheer in het algemeen en het beheer van stedelijk afval in het bijzonder echter nog steeds onbevredigend. Er is nog steeds een enorm ongebruikt recyclingpotentieel, waardoor meer dan de helft van de natuurlijke hulpbronnen die zich in afvalstoffen bevinden, niet wordt hergebruikt. Er moeten onmiddellijk maatregelen worden genomen om sneller moderne, hulpbronnenefficiënte afvalbeheersystemen in te voeren.

³ *Compostering* is een proces waarbij biomassa met behulp van zuurstof en bepaalde micro-organismen wordt omgezet in compost (voor een uitvoerige beschrijving van verschillende methoden voor de verwerking van biologisch afbreekbaar afval zie kader 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie betreffende toekomstige stappen op het gebied van bioafvalbeheer in de Europese Unie SEC(2010) 577 definitief, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/pdf/sec_biowaste.pdf)

4. RICHTLIJN 91/689/EEG BETREFFENDE GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

De richtlijn gevaarlijke afvalstoffen – die inmiddels is ingetrokken en waarvan de hoofdbepalingen zijn opgenomen in Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen – voorzag in een uniforme definitie van gevaarlijke afvalstoffen en was bedoeld om een milieuvriendelijk beheer van deze afvalstroom te verzekeren. Naast de eisen die al in de KRA 2006 waren neergelegd, werd nog een aantal extra eisen gesteld met betrekking tot het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, waaronder traceerbaarheidseisen, een verbod op het vermengen van gevaarlijke afvalstoffen met andere afvalstoffen en een verplichting om de Commissie in kennis te stellen van afvalstoffen die gevaarlijke eigenschappen bezitten maar niet als gevaarlijke afvalstoffen zijn ingedeeld.

Alle rapporterende lidstaten hebben de relevante bepalingen van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen in nationaal recht omgezet. Maar de informatie die zij verstrekten, was niet in alle gevallen precies en volledig. Meer in het bijzonder bestaan er nog steeds zorgen ten aanzien van de handhaving van het mengverbod en de vrijstellingen van dit verbod. Er zijn twijfels over de vraag of inspecties op basis van concrete verdenkingen en naar aanleiding van specifieke klachten zoals die door enkele lidstaten werden gemeld, voldoen aan het vereiste van "passende periodieke inspecties". Ook was niet altijd duidelijk of producenten van gevaarlijke afvalstoffen of ondernemingen in het algemeen of alleen inrichtingen die zich met afvalbeheer bezighouden werden onderworpen aan inspecties en rapportageplichtig waren.

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

Ook de richtlijn afgewerkte olie is met ingang van 12 december 2010 ingetrokken – afgewerkte olie valt nu onder Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

Alle lidstaten hebben de richtlijn afgewerkte olie in nationaal recht omgezet. Uit de verslagen van de lidstaten blijkt dat geschikte vergunnings- en controlemechanismen zijn ingevoerd om te voorkomen dat de verwijdering van afgewerkte olie negatieve milieu- of gezondheidseffecten heeft.

In 2008 en 2009 werd in de EU een mix van verwerkingsmethoden voor afgewerkte olie gebruikt. Zeven lidstaten gaven de voorkeur aan regeneratie boven verbranding en storten. Vier lidstaten gaven de voorkeur aan verbranding en één aan storten. Twee lidstaten wisten een opvallend groot deel van hun afgewerkte olie te exporteren. Voor acht lidstaten was een uitvoerige analyse niet mogelijk omdat gegevens ontbraken. De resterende vijf lidstaten kozen voor een mix van de drie methoden.

Een aantal lidstaten wees op belemmeringen voor de regeneratie of verbranding van afgewerkte olie. De meest gangbare was de geringe hoeveelheid olie die werd geproduceerd en ingezameld, waardoor het ontbrak aan verwerkingscapaciteit. Investerings in infrastructuur voor de verwerking van afgewerkte olie leken voor die landen uit economisch oogpunt weinig zinvol.

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

De richtlijn zuiveringsslib is vastgesteld om het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw te bevorderen en de schadelijke effecten ervan op bodem, vegetatie, dieren en mensen te

voorkomen. De richtlijn stelt een aantal kwaliteitseisen aan slib dat voor gebruik in de landbouw is bestemd en aan de bodem waarop slib wordt toegepast. Ook stelt de richtlijn beperkingen aan de doeleinden waarvoor en de perioden waarin slib mag worden gebruikt. Deze eisen zijn in de eerste plaats bedoeld om de concentratie zware metalen in de bodem te beperken. Daartoe zijn grenswaarden vastgesteld voor de concentratie zware metalen in bodems waarop zuiveringsslib wordt toegepast en voor de hoeveelheid zware metalen die per jaar door gebruik van slib in de landbouw in de bodem mag worden gebracht.

De omzetting en tenuitvoerlegging van deze richtlijn verloopt nog steeds zonder problemen en sinds de laatste verslagperiode hebben geen grote veranderingen plaatsgevonden. Het is interessant dat de nationale grenswaarden voor zware metalen een grote variatie vertonen tussen de lidstaten: terwijl sommige lidstaten de grenswaarden van de richtlijn hebben overgenomen, hebben andere veel strengere grenswaarden gesteld.

Uit de analyse van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens over de hoeveelheid geproduceerd slib en de hoeveelheid slib die in de landbouw wordt gebruikt, blijkt dat de doelstelling om het gebruik van slib in de landbouw te verhogen, is gerealiseerd: hoewel de productie van slib tussen 2007 en 2009 licht verminderde (< 1%), nam de hoeveelheid slib die in de landbouw werd gebruikt in diezelfde periode met ongeveer 8% toe.

In het eerste kwartaal van 2013 zal de Commissie een ex-postevaluatie verrichten van een aantal richtlijnen inzake afvalstromen, waaronder de richtlijn inzake zuiveringsslib.

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

De verpakkingsrichtlijn is gericht op het harmoniseren van nationale maatregelen om negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te voorkomen dan wel te verminderen en de goede werking van de eengemaakte markt te waarborgen. De richtlijn bevat bepalingen inzake preventie, hergebruik, nuttige toepassing en recycling van verpakkingsafval. Ze stelt doelen voor recycling en nuttige toepassing, verplicht de lidstaten inzamelingssystemen voor verpakkingsafval in te voeren en stelt minimumeisen waaraan alle verpakkingen moeten voldoen voor toelating tot de EU-markt. Aan verscheidene lidstaten is een overgangperiode verleend voor het bereiken van de doelen inzake recycling en nuttige toepassing.

De richtlijn is in het algemeen door alle rapporterende lidstaten naar behoren in nationaal recht omgezet. Afgaande op de informatie van de lidstaten en de statistieken van Eurostat is het algehele tenuitvoerleggingsniveau nog steeds bevredigend. Slechts twee lidstaten hebben aangegeven dat hun nationale wetgeving in de verslagperiode is gewijzigd.

Tussen 2007 en 2009 bleven de hoeveelheid en samenstelling van het geproduceerde verpakkingsafval vrij stabiel, met een lichte stijging qua gewicht in 2007 en 2008. In 2009 was er sprake van een aanzienlijke daling van de hoeveelheid verpakkingsafval, tot onder het niveau van 2005, hoewel niet precies kan worden aangegeven wat de oorzaken hiervan zijn.

Griekenland, Ierland en Portugal is tot 2011 uitstel verleend voor het bereiken van de verwerkingsdoelen voor verpakkingen, vanwege respectievelijk het grote aantal kleine eilanden, de aanwezigheid van plattelands- en berggebieden en het lage verbruik van verpakkingen. Daarnaast wordt bij Richtlijn 2005/20/EG en de toetredingsverdragen uitstel verleend aan landen die respectievelijk in 2004 (Cyprus, Estland, Letland, Litouwen,

Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) en 2007 (Bulgarije en Roemenië) tot de Unie zijn toegetreden.

De percentages voor totale nuttige toepassing en recycling zijn vergeleken met de vorige verslagperiode aanzienlijk gestegen, vooral door de invoering van inzamelings- en verwerkingssystemen voor verpakkingsafval in de nieuwe lidstaten. Tussen 2007 en 2009 vertoonden die percentages in de EU-27 een lichte maar gestage stijging.

De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft de doelen voor totale nuttige toepassing en recycling gehaald, alsook de doelen voor de recycling van specifieke materialen, op enkele uitzonderingen na. In 2009 haalden vier lidstaten een of meer van de gestelde doelen niet. Enkele lidstaten haalden een bepaalde doelstelling in één jaar niet, maar in de jaren ervoor en erna wel, wat erop duidt dat de afvalbeheerinfrastructuur in die lidstaten geen systematische structurele gebreken heeft. Andere lidstaten slaagden er tijdens de verslagperiode echter nooit in de doelen voor totale nuttige toepassing en recycling en de materiaalspecifieke doelen te halen. Dit probleem moet per land worden aangepakt.

De meerderheid van de lidstaten heeft maatregelen genomen om het ontstaan van verpakkingsafval te voorkomen. Het stimuleren van het voorkómen van verpakkingsafval en het ontwikkelen van systemen voor het hergebruik van verpakkingen blijft echter een continue taak voor de lidstaten.

Alle rapporterende lidstaten hebben aangegeven dat zij afzonderlijke inzamelingsystemen voor verpakkingsafval hebben opgezet⁴. Maar niet alle systemen zijn even efficiënt en even toegankelijk voor de bevolking en ook de kosten voor de burger verschillen. Sommige van de lidstaten die in 2004 zijn toegetreden, zijn nog maar pas geleden begonnen met het opzetten van de relevante infrastructuur, via proefprojecten in stedelijke gebieden. De lidstaten hebben verschillende initiatieven uitgevoerd voor de bewustmaking van consumenten en ondernemingen over het belang van milieuvriendelijk beheer van verpakkingsafval, onder meer door gescheiden inzameling. Op de plaatsen waar bedoelde systemen waren ingevoerd, verliep de gescheiden inzameling beduidend beter dan op plaatsen waar dat niet was gebeurd (en was ook de daaropvolgende recycling van hogere kwaliteit).

De tenuitvoerlegging en praktische handhaving van de eisen van de verpakkingsrichtlijn variëren aanzienlijk tussen de lidstaten, hetgeen wordt bevestigd door de statistische gegevens. Ook de verpakkingsrichtlijn wordt onderworpen aan de geplande ex-postevaluatie die in 2013 van start gaat.

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

De stortrichtlijn is bedoeld om de negatieve effecten van het storten van afvalstoffen op het milieu en de menselijke gezondheid te voorkomen of te verminderen. De richtlijn stelt strenge technische eisen aan stortplaatsen, bevat specifieke eisen voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen en introduceert stortplaatsklassen op basis van het afval dat wordt gestort. De stortrichtlijn verplicht de lidstaten om ervoor te zorgen dat de bevoegde

⁴ Onder *afzonderlijke inzamelingsystemen voor verpakkingsafval* wordt verstaan systemen voor "de terugname en/of inzameling van gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval van de consumenten of andere eindgebruikers of uit de afvalstroom, teneinde ze naar de meest geschikte beheersalternatieven toe te leiden" (artikel 7, lid 1, onder a), van de verpakkingsrichtlijn).

nationale autoriteiten vergunningen afgeven voor het beheer van stortplaatsen. De hoofdbepalingen bevatten doelstellingen voor een geleidelijke vermindering van het aandeel biologisch afbreekbare afvalstoffen⁵ dat wordt gestort, teneinde de uitstoot van methaan⁶ te verminderen, samen met technische eisen voor het afvangen en behandelen van stortgas.

Storten is altijd beschouwd als de minst wenselijke methode van afvalverwijdering. Dit is bevestigd in de KRA 2008. Veel lidstaten namen maatregelen om het helemaal uit te bannen en waren hierin erg succesvol (in België, Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden was het percentage stedelijk afval dat werd gestort, gedaald tot minder dan 5%). Maar in veel andere landen was storten nog steeds verreweg de belangrijkste (zo niet de enige) methode voor het verwijderen van stedelijk afval. Die landen moeten aanzienlijke inspanningen doen om hierin verandering te brengen en het storten van afval drastisch verminderen.

De lidstaten hebben gemeld dat de meeste eisen van de richtlijn in nationaal recht zijn omgezet. Alle lidstaten hebben maatregelen genomen om minder stedelijk afval te storten, waaronder preventiemaatregelen, en hebben nationale strategieën en maatregelen vastgesteld voor het verminderen van de hoeveelheid biologisch afbreekbare afvalstoffen die naar stortplaatsen gaat. De gegevens over de hoeveelheid biologisch afbreekbaar afval die wordt gestort, laten een continue daling zien: van de 19 lidstaten waarvoor de gegevens kunnen worden vergeleken met die van het vorige verslag, hebben 11 de hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval die wordt gestort, kunnen verminderen.

Alle lidstaten hebben voor de verschillende stortplaatsklassen aanvaardingscriteria vastgesteld. De technische eisen van de richtlijn (monitoring van percolaat⁷, oppervlakte- en grondwater en gasemissies) zijn in het algemeen goed in nationaal recht omgezet. Er zijn echter niet voor alle lidstaten uitvoerige gegevens beschikbaar over de praktische handhaving van die eisen door stortplaatsexploitanten. Volgens de gegevens die aan het einde van de verslagperiode 2007-2009 beschikbaar waren, was op dat moment nog steeds een aanzienlijk aantal niet-conforme stortplaatsen in bedrijf, hoewel hun aantal in vergelijking met het vorige verslag wel was gedaald (dit geldt met name voor stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen). De meeste lidstaten gaven aan dat alle stortplaatsen die in bedrijf waren, inclusief stortplaatsen voor inerte afvalstoffen, aan de eisen van de richtlijn voldeden. In vier lidstaten voldeed maar een klein deel van de stortplaatsen aan de richtlijn en moesten de overige worden verbeterd en gemoderniseerd.

De Commissie zal de doelstellingen voor vermindering van het storten van biologisch afbreekbaar afval in 2014 evalueren en het Europees Parlement en de Commissie dienaangaande een verslag voorleggen, zo nodig vergezeld van een voorstel.

⁵ Onder *biologisch afbreekbare afvalstoffen* wordt verstaan "afvalstoffen die aëroob of anaëroob kunnen worden afgebroken, zoals voedsel- en tuinafval, en papier en karton" (artikel 2, onder m), van de stortrichtlijn).

⁶ Bij de afbraak van biologisch afbreekbaar afval komt methaan vrij, een krachtig broeikasgas waarvan het broeikaseffect ongeveer twintig keer zo groot is als dat van CO₂.

⁷ Onder *percolaat* wordt verstaan "iedere vloeistof die door de gestorte afvalstoffen sijpelt en afkomstig is uit de stortplaats of zich daarin bevindt" (artikel 2, onder i), van de stortrichtlijn).

9. RICHTLIJN 2002/96/EG BETREFFENDE AFGEDANKTE ELEKTRISCHE EN ELEKTRONISCHE APPARATUUR (AEEA-RICHTLIJN)

De AEEA-richtlijn beoogt het bevorderen en optimaliseren van de inzameling, het hergebruik, de recycling en de nuttige toepassing van AEEA met inachtneming van een hoog niveau van milieu- en gezondheidsbescherming. De richtlijn voorziet in het opzetten van inzamelingsystemen voor oude toestellen en legt de nadruk op toepassing van het beginsel van producentenverantwoordelijkheid als een essentieel beleidsmechanisme voor het verminderen van de hoeveelheid AEEA die definitief wordt verwijderd. De richtlijn is gericht op het bevorderen van productontwerpen die minder AEEA doen ontstaan en het hergebruik en de nuttige toepassing van AEEA vergemakkelijken en voorziet in de financiering van systemen van producenten voor de nuttige toepassing en verwerking ervan. In de richtlijn wordt benadrukt dat AEEA vanwege het feit dat zij vaak gevaarlijke eigenschappen bezitten en als hulpbron een materiële waarde hebben, zorgvuldig moeten worden beheerd. Vandaar dat voor de lidstaten bindende streefcijfers zijn vastgesteld voor de inzameling van AEEA van huishoudens en voor hergebruik/recycling en de nuttige toepassing van de verschillende categorieën AEEA, om zo bij te dragen aan een efficiënt gebruik van deze hulpbron (sommige lidstaten is uitstel verleend voor het bereiken van de streefcijfers).

In 2008 is de Commissie begonnen met een herschikking van de AEEA-richtlijn, teneinde de inzamelingsstreefcijfers aan te passen aan de realiteit in de lidstaten, de bepalingen tegen illegale overbrenging te versterken en de administratieve lasten te verlichten. De nieuwe AEEA-richtlijn is goedgekeurd op 4 juli 2012⁸.

Alle lidstaten hebben de relevante bepalingen van de AEEA-richtlijn in nationaal recht omgezet.

Uitgaande van de nationale tenuitvoerleggingsverslagen voor de periode 2007-2009 en de gerapporteerde gegevens over de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt, zijn de bepalingen van de richtlijn in het algemeen naar tevredenheid nageleefd. De EU-15 moesten de streefcijfers van de richtlijn in de verslagjaren 2007 en 2008 halen. Ook voor Slovenië gold 2008 als deadline. De overige lidstaten moeten vanaf verslagjaar 2009 laten zien dat zij de richtlijn naleven. De relevante gegevens werden door alle lidstaten gerapporteerd. Van de landen die de streefcijfers in 2008 moesten halen, lagen alleen Italië en Slovenië beduidend onder het huidige inzamelingsstreefcijfer van 4 kg⁹. De tot dusver gerapporteerde jaargegevens laten een duidelijk positieve trend zien voor inzameling en nuttige toepassing.

Alle rapporterende lidstaten hebben aangegeven dat inzamelingsystemen voor AEEA zijn opgezet. Gemeentelijke inzameling is verreweg de meest gekozen optie. Slechts in een paar gevallen vindt naast collectieve inzameling ook inzameling via private, individuele systemen plaats. De nationale systemen verschillen onderling in complexiteit en doelmatigheid en in de beschikbaarheid voor inwoners. Daarnaast zijn de inzamelingsystemen in het ene land verder ontwikkeld dan in het andere en zijn er ook verschillen in ontwikkelingsniveau tussen stad en platteland.

⁸ Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad, PB L 197/38 van 24.7.2012, van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

⁹ "(D)e lidstaten [zorgen] ervoor dat op uiterlijk 31 december 2006 een gemiddelde hoeveelheid gescheiden ingezamelde AEEA uit particuliere huishoudens wordt bereikt van ten minste vier kilogram per inwoner per jaar" (artikel 5, lid 5 AEEA-richtlijn).

In alle lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn, is over de verslagperiode sprake van een groei van de hoeveelheid AEEA die wordt ingezameld, hergebruikt/gerecycled of nuttig toegepast. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft de inzamelingsstreefcijfers van de richtlijn gehaald¹⁰, alsook de streefcijfers voor hergebruik/recycling en nuttige toepassing voor de afzonderlijke AEEA-categorieën. In de gevallen waarin lidstaten streefcijfers van de richtlijn niet hebben gehaald, hebben zij in de regel alleen specifieke streefcijfers niet gehaald en de overige wel. In 2007 en 2008 werden de afvalstroomspecifieke hergebruik-/recyclingstreefcijfers door drie rapporterende lidstaten niet gehaald.

10. CONCLUSIES

Op basis van de verslagen van de lidstaten voor de periode 2007-2009 kan worden geconcludeerd dat de Europese afvalwetgeving grotendeels naar behoren in nationaal recht is omgezet.

Volgens de informatie van de lidstaten en de beschikbare statistische cijfers is het tenuitvoerleggingsniveau voor de AEEA- en de verpakkingsrichtlijn in het algemeen bevredigend. Slechts een paar lidstaten hebben specifieke doelstellingen niet gehaald.

Voor de richtlijnen betreffende respectievelijk de verwijdering van afgewerkte olie en het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw zijn evenmin grote problemen of tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging vastgesteld.

Voor andere richtlijnen zijn echter wel belangrijke problemen bij de praktische tenuitvoerlegging en handhaving geconstateerd. Deze conclusie kan niet alleen worden getrokken uit de tenuitvoerleggingsverslagen van de lidstaten, maar ook uit andere informatiebronnen, zoals gegevens van Eurostat, de eigen studies van de Commissie en het aantal klachten en inbreuken in verband met afvalbeheer. De mate waarin de verschillende richtlijnen worden gehandhaafd, varieert aanzienlijk, waarbij de handhaving van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen, de KRA 2006 en de stortrichtlijn de grootste zorgen baart.

Wat de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen betreft, baren met name de praktische handhaving van het mengverbod¹¹ en van de vrijstellingen van dit verbod¹² zorgen en, meer in het algemeen, de uitleg die wordt gegeven aan 'periodieke' inspecties en de inrichtingen die in sommige lidstaten aan een inspectie worden onderworpen.

Wat de stortrichtlijn betreft, zijn de strenge eisen van die richtlijn in veel gevallen in nationaal recht omgezet en zijn maatregelen genomen om het storten van biologisch afbreekbaar afval te verminderen, maar is het zorgelijk hoeveel niet-conforme stortplaatsen nog steeds in bedrijf zijn. Een ander ernstig probleem is het algemeen stortpercentage: daar waar sommige

¹⁰ Voor de streefcijfers die op de verschillende categorieën AEEA van toepassing zijn, zie artikel 7, lid 2, en bijlage IA van de AEEA-richtlijn, alsook figuur 8 in de bijlage bij dit verslag en tabel 3 in het verslag over de tenuitvoerlegging van de AEEA-richtlijn op <http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm>

¹¹ "De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te eisen dat bedrijven en ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen verwijderen, nuttig toepassen, inzamelen of vervoeren, de verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden houden en gevaarlijke afvalstoffen gescheiden houden van niet-gevaarlijke afvalstoffen" (artikel 2, lid 2, van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen).

¹² Merk op dat de bepalingen inzake het mengverbod en de voorwaarden voor vrijstelling in Richtlijn 2008/98/EG aanzienlijk zijn gewijzigd.

lidstaten hebben laten zien dat het mogelijk is dit tot bijna nul terug te dringen, zijn verscheidene andere lidstaten nog steeds voor een groot deel afhankelijk van deze minst wenselijke verwijderingsoptie. In het licht van de beleidsprioriteit van het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa om het storten van afval quasi volledig tot het verleden te doen behoren, moet hieraan bijzondere aandacht worden geschonken.

Wat de KRA 2006 betreft, duiden de beschikbare statistieken, het aantal inbreukzaken, de vorige tenuitvoerleggingsverslagen en de eigen studies van de Commissie op een continu gebrek aan uitvoering en handhaving. Hoewel voor deze verslagperiode enige vooruitgang valt te noteren, blijft de juiste toepassing van de afvalbeheerhiërarchie, zelfs in de drielagenversie, zorgen baren: de afhankelijkheid van storten is te groot en als gevolg daarvan wordt het potentieel voor recycling en nuttige toepassing onvoldoende benut. Tot de grootste hindernissen voor een betere tenuitvoerlegging op lidstaatniveau behoren een gebrek aan betrokkenheid en middelen voor controle en handhaving, in combinatie met structurele, institutionele en constitutionele belemmeringen¹³. Het wegnemen van deze belemmeringen zou samen met krachtigere nationale inspecties en het verwerven van meer knowhow over afvalbeheer tot grote verbeteringen leiden.

In Richtlijn 2008/98/EG is de afvalbeheerhiërarchie zo gewijzigd dat een grotere nadruk is komen te liggen op preventie, hergebruik en recycling. Verwacht wordt dat het opnemen van nieuwe streefcijfers voor recycling en nuttige toepassing in deze richtlijn een belangrijke impuls zal zijn om te streven naar meer hergebruik van de grondstoffen die in afval zijn verwerkt, in plaats van die grondstoffen met het afval te verwijderen. Tegelijkertijd biedt de herziene richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om af te wijken van de afvalbeheerhiërarchie wanneer dit "op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van [...] afvalstoffen gerechtvaardigd is". Hierdoor kunnen de lidstaten bij het vaststellen en toepassen van methoden voor afvalbeheer een bredere aanpak volgen en kiezen voor de methode die het beste milieuresultaat oplevert¹⁴.

Volgens een recente studie¹⁵ die door de Commissie is gepubliceerd, zou de volledige tenuitvoerlegging van de Europese afvalwetgeving jaarlijks uiterlijk in 2020 een besparing van 72 miljard euro opleveren, de jaaromzet van de afval- en recyclingsector van de EU met 42 miljard euro doen stijgen en 400 000 banen creëren. Door illegale afvalpraktijken en ontbrekende infrastructuur in de lidstaten worden kansen voor economische groei gemist en milieubedreigingen veroorzaakt die wij ons niet kunnen veroorloven. Daarom is het van het allergrootste belang dat er doortastende maatregelen worden genomen om de hiaten in de uitvoering van de afvalwetgeving te dichten en een hulpbronnen efficiënte samenleving dichter bij te brengen.

¹³ Zie de studie van de Commissie getiteld "Implementing EU legislation for green growth", eindverslag van 29 november 2011, beschikbaar op

<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

¹⁴ Zie de richtsnoeren van de Commissie voor de toepassing van benaderingen die op levenscyclusdenken zijn gebaseerd (bijv. LCA) op afvalbeheer, beschikbaar op

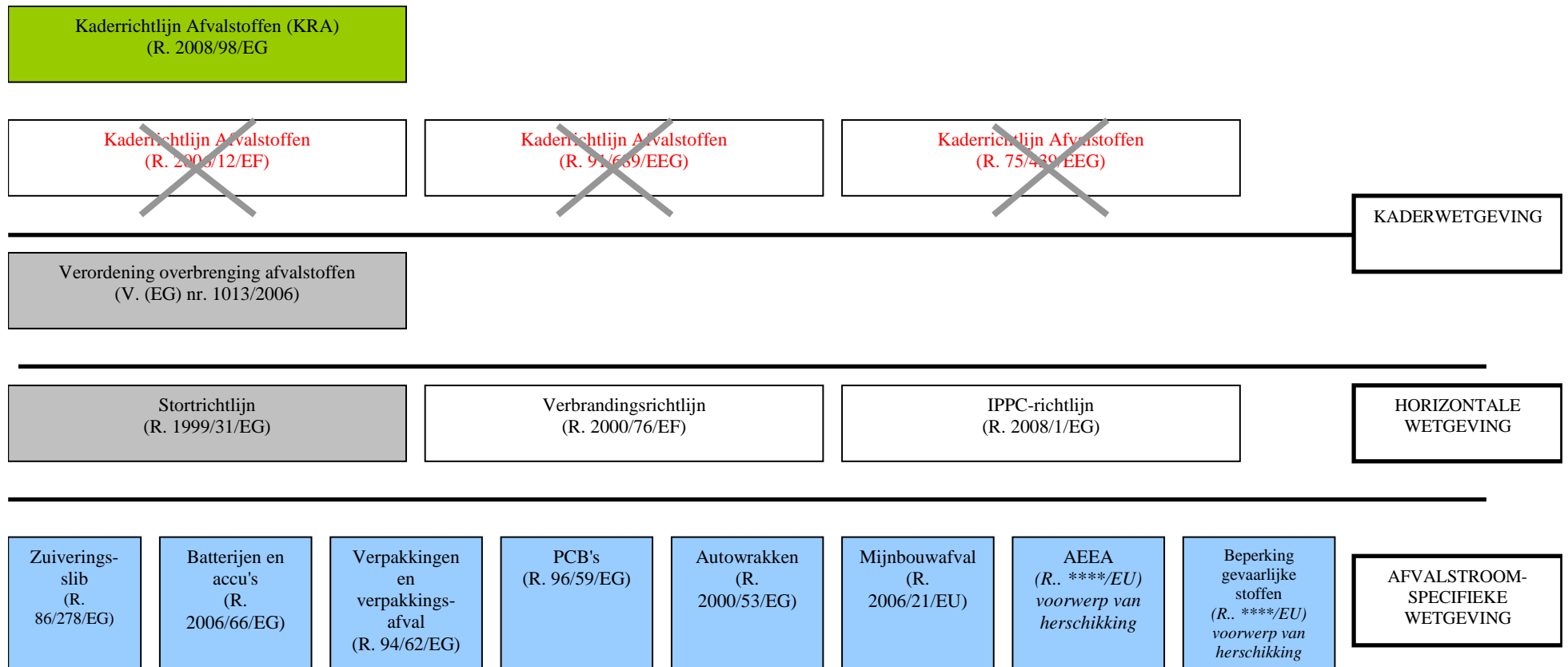
<http://ict.jrc.ec.europa.eu/assessment/publications>

¹⁵ "Implementing EU legislation for green growth", eindverslag van 29 november 2011, beschikbaar op

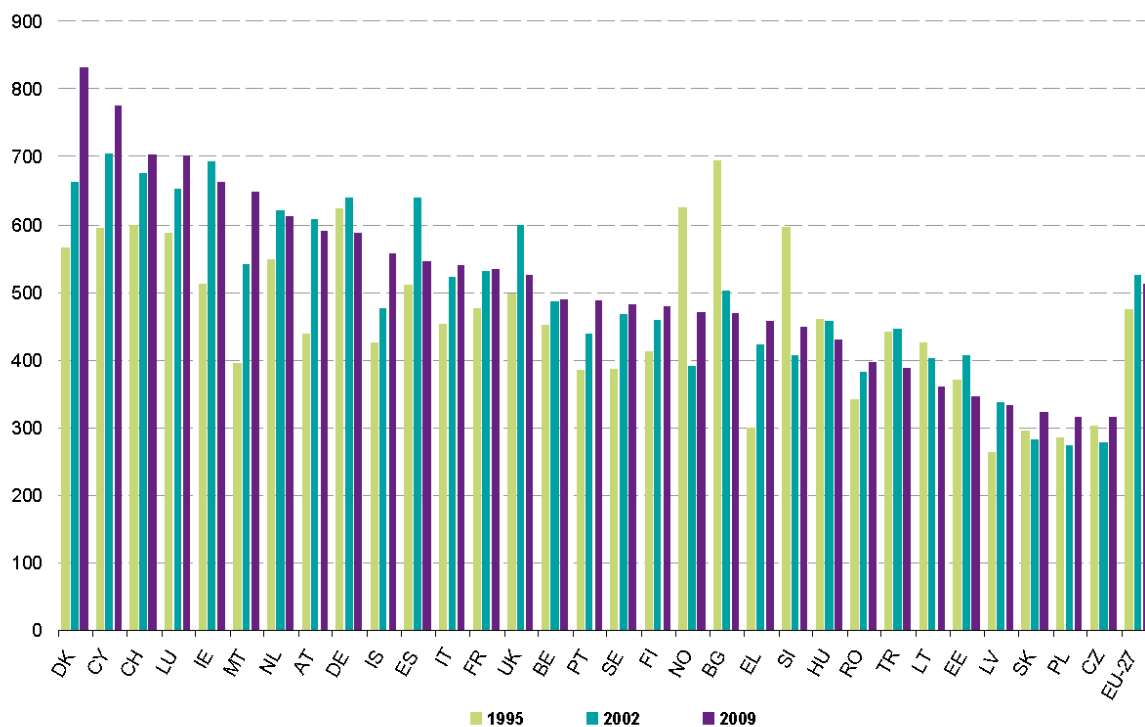
<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

Bijlage

Figuur 1. Overzicht van Europese afvalwetgeving – stand van zaken in juli 2012



Figuur 2. Stedelijk afval per land in 1995, 2002 en 2009, gerangschikt naar de hoeveelheid afval in 2009 (kg per hoofd)



Noot: Grote breuken in de reeksen:
 Scherpe dalingen voor Estland (2001), Spanje (2004), Litouwen (1999), Hongarije (2000), Portugal (2002), Slovenië (2002) en Noorwegen (2001).
 Scherpe stijgingen voor Letland (2002) en Slowakije (2002)

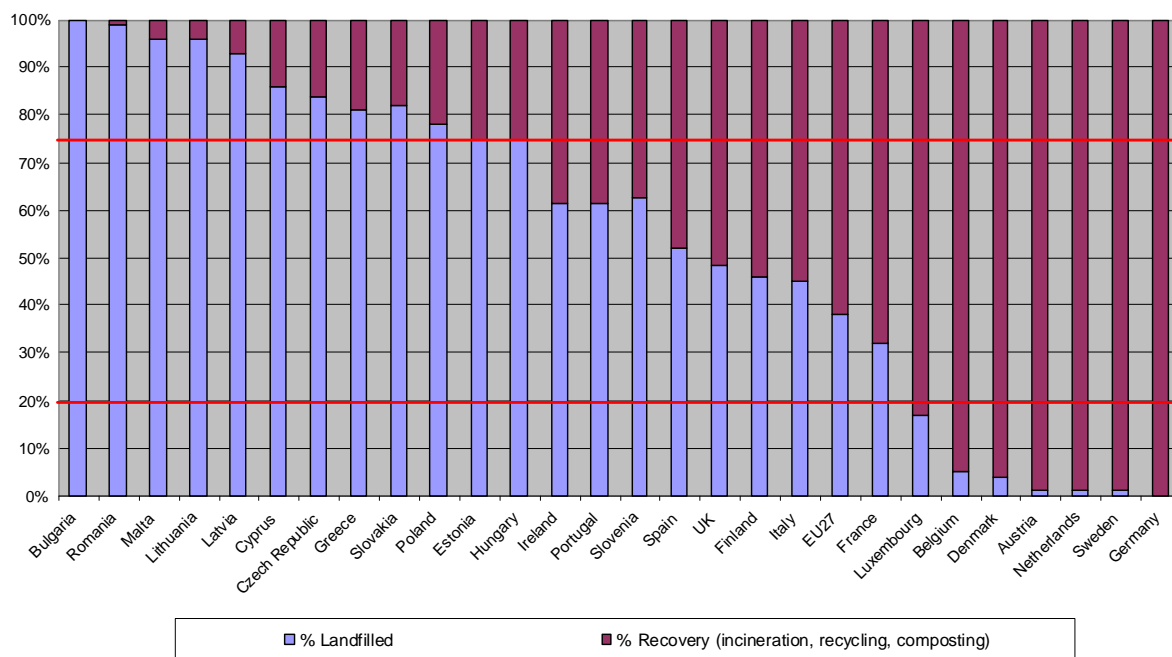
Bron: Eurostat (online data code: env_wasmun)

Figuur 3. Stedelijk afval dat werd gestort, verbrand, gerecycled en gecomposteerd in de EU-27 in de periode 1995 - 2009

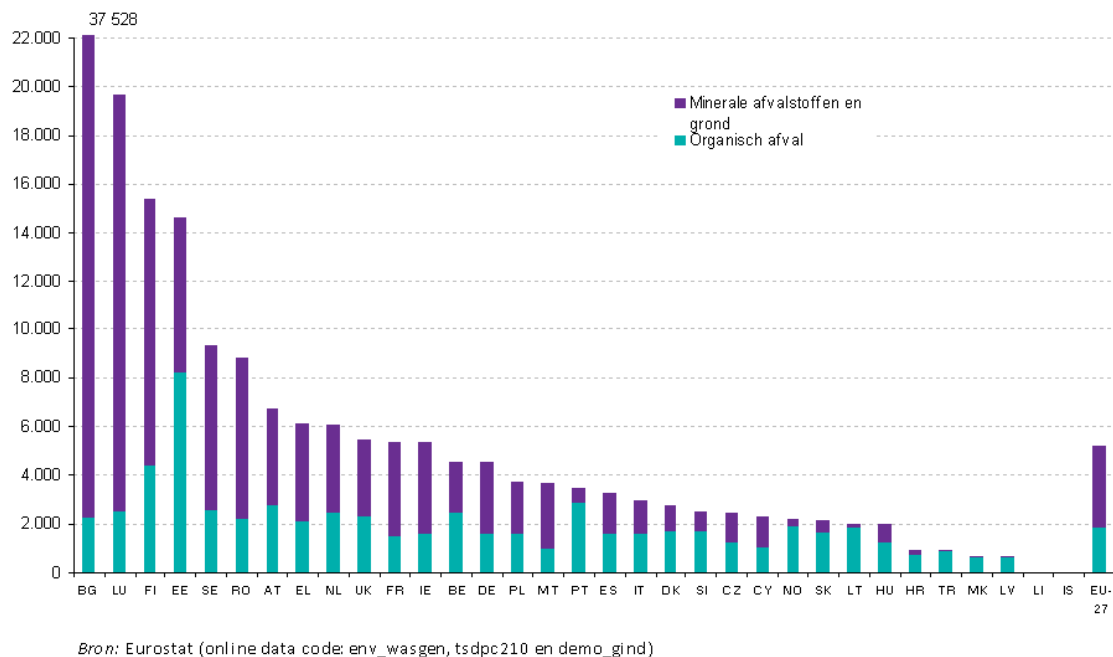
	1995	2009	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Verandering 1995-2009
miljoenen tonnen																
Stort	141	138	140	137	138	139	135	131	124	117	109	108	106	100	96	-32 %
Verbranding	31	32	33	34	36	38	39	41	41	43	47	49	50	50	51	63 %
Recycling	22	23	28	30	37	38	40	46	47	49	51	54	57	59	59	172 %
Compostering	13	15	16	18	21	27	28	32	34	36	38	40	42	44	45	239 %
kg per hoofd																
Stort	296	290	293	285	287	288	278	269	254	239	221	219	213	201	191	-35 %
Verbranding	65	66	70	71	76	79	81	85	84	89	95	99	100	99	101	56 %
Recycling	46	48	58	62	77	78	83	95	97	100	105	109	116	118	118	159 %
Compostering	28	31	33	37	44	55	58	65	69	74	78	82	85	88	89	224 %

Bron: Eurostat (online data code: env_wasmun)

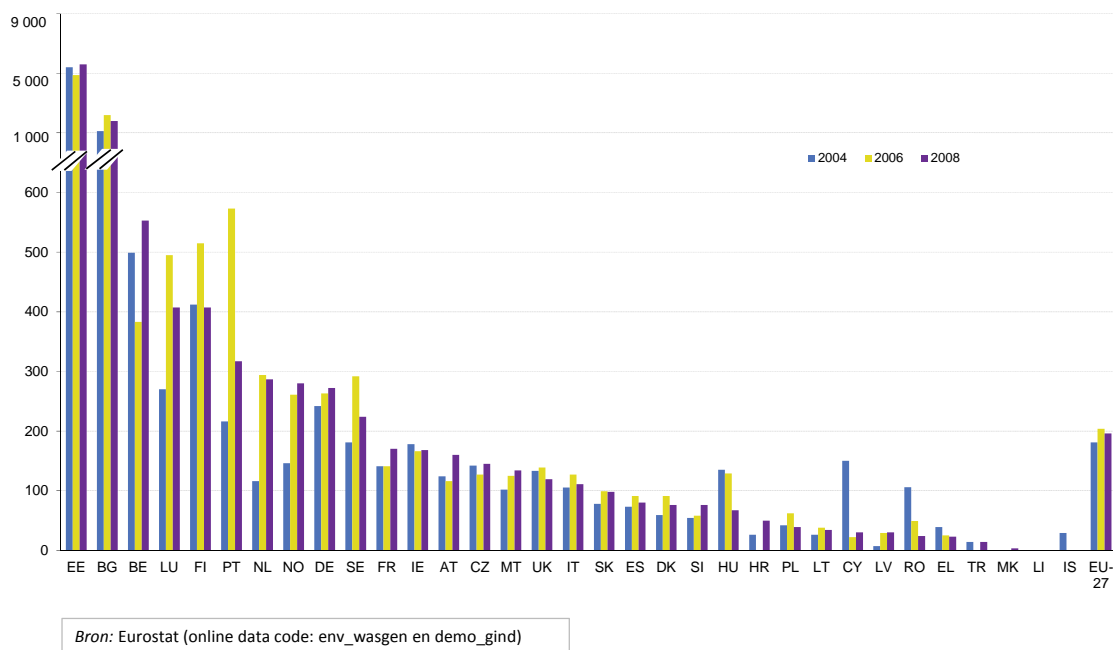
Figuur 4. Behandeling van stedelijk afval, 2009 (Bron : DG ENV, op basis van gegevens van Eurostat)



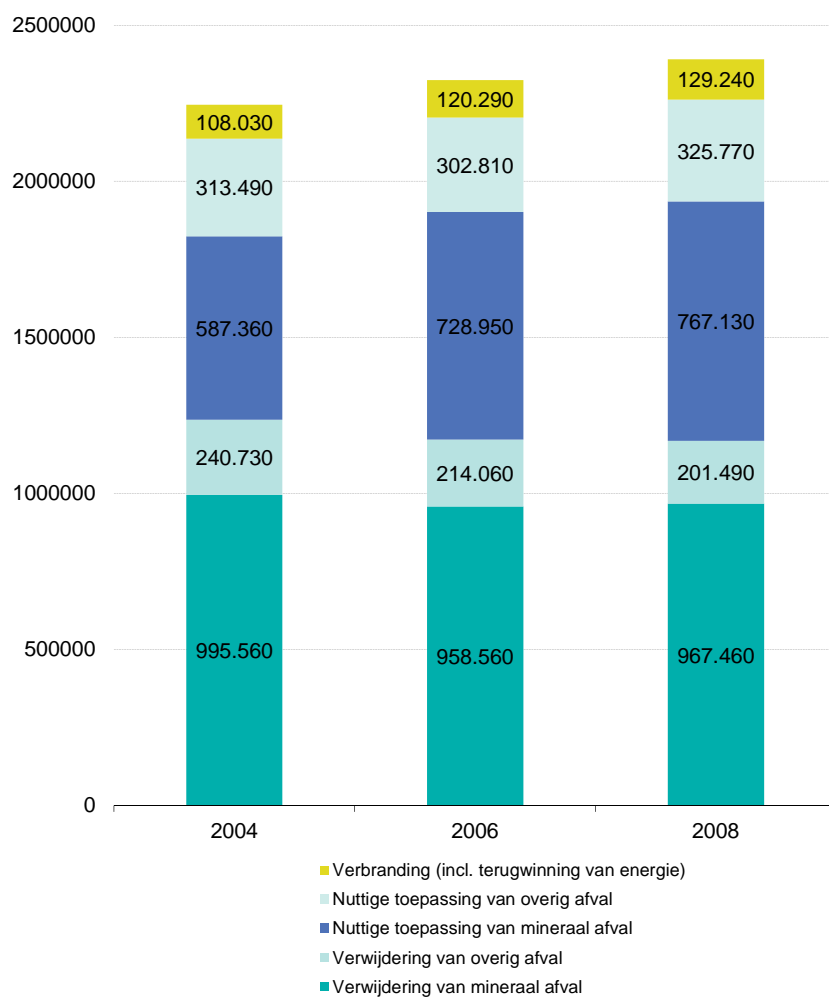
Figuur 5. Afvalproductie voor mineraal en organisch afval, 2008 (kg per hoofd)



Figuur 6. Productie van gevaarlijk afval, voor de periode 2004 - 2008 (kg per hoofd)



Figuur 7. Ontwikkeling van afvalbehandeling in de EU-27 naar afvalcategorie, voor de periode 2004 - 2008 (in duizenden tonnen)



Bron: Eurostat (online data code: env_wastrt)

Figuur 8. Streefcijfers voor AEEA bestemd voor verwerking, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2002/96/EG

De verwerking omvat ten minste het verwijderen van alle vloeistoffen. Artikel 7 van de richtlijn bevat specifieke streefcijfers voor recycling en nuttige toepassing voor de verschillende categorieën AEEA.	Percentage hergebruik en recycling (van het gemiddelde gewicht per apparaat)	Percentage nuttige toepassing (van het gemiddelde gewicht per apparaat)
Afvalstroom van elektronische apparaten:		
Grote huishoudelijke apparaten	75%	80%
Automaten	75%	80%
IT- en telecommunicatieapparatuur	65%	75%
Consumentenapparatuur	65%	75%
Kleine huishoudelijke apparaten	70%	50%
Verlichtingsapparatuur	70%	50%
Elektrisch en elektronisch gereedschap (uitgezonderd grote, niet-verplaatsbare industriële installaties)	70%	50%
Speelgoed, apparatuur voor ontspanning	70%	50%
Meet- en controle-instrumenten	70%	50%
Gasontladingslampen	80%	