

15 Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen

15.1 Inleiding

Afvalstoffen ontstaan op zeer veel plaatsen. Publieke en private inzamelaars en vervoerders zamelen of nemen de afvalstoffen in, dan wel vervoeren ze naar bedrijven die de afvalstoffen overslaan, opslaan en/of verwerken. Op dit gedeelte van de afvalmarkt zijn ook vaak handelaars en bemiddelaars actief.

Dit hoofdstuk richt zich op de algemene activiteiten binnen het afvalbeheer die plaatsvinden in het traject tussen de (primaire) afvalproducent en degene die de afvalstoffen opslaat en/of verwerkt. Het gaat dus om de activiteiten inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen. Een (rechts)persoon kan binnen zijn bedrijfsvoering meerdere van deze activiteiten ontplooiën. Hij heeft dan met meerdere stukken regelgeving te maken.

Verder komen in dit hoofdstuk aan de orde het vergunningstelsel voor het inzamelen van afvalstoffen, de registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars en de verantwoordelijkheden bij het inzamelen van afzonderlijke afvalstoffen.

15.2 Definities en afbakeningen

Definitie

De Wet milieubeheer kent geen definitie voor inzameling.

In de Kaderrichtlijn afvalstoffen is de volgende definitie van het begrip inzameling van afvalstoffen opgenomen: "het ophalen, sorteren en/of vermengen van afvalstoffen teneinde deze te vervoeren".

Nederland sluit aan bij die Europese definitie, zoals in de toelichting op het Besluit inzamelen afvalstoffen uitdrukkelijk is aangegeven. De hiervoor staande definitie vormt het uitgangspunt wanneer beoordeeld moet worden welke activiteiten onder inzameling van afvalstoffen vallen en welke ondernemingen zich bezighouden met de inzameling van afvalstoffen.

Het normale spraakgebruik over inzamelen verschilt enigszins van de juridische invulling zoals hiervoor genoemd, met name wat betreft de termen "sorteren" en "vermengen". Deze termen worden namelijk ook voor andere handelingen in het afvalbeheer gebruikt, zoals het sorteren van bouw- en sloopafval of het (ver)mengen/opbulken van afgewerkte olie.

Uit de definitie voor inzamelen blijkt dat, als afvalstoffen worden gesorteerd of vermengd vóór die afvalstoffen worden vervoerd, deze handelingen onderdeel uitmaken van de activiteit inzamelen. Sorteren en (ver)mengen in een afvalverwerkingsinrichting maken dus geen onderdeel uit van de activiteit inzamelen.

In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen is de volgende definitie opgenomen: "het verzamelen van afvalstoffen, inclusief de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, om deze daarna te vervoeren naar een afvalverwerkingsinstallatie".

Zich ontdoen van afvalstoffen door afgifte

De Wet Milieubeheer zegt in het eerste lid van artikel 10.37 dat het verboden is om zich van afvalstoffen te ontdoen door ze aan een ander af te geven. In het tweede lid van het artikel wordt geregeld aan wie wel mag worden afgegeven. Dat zijn onder andere bevoegde inzamelaars en verwerkers.

Bij het afgeven van afvalstoffen wordt bedoeld op de feitelijke/fysieke overdracht van de afvalstoffen, waarbij de juridische eigendomsverhouding niet relevant is (zie ook paragraaf 16.2).

Inzamelaar wordt eigenaar van de afvalstoffen

Als partijen hebben afgesproken dat het eigendom van de afvalstoffen overgaat van de ontdoener op de ontvanger op het moment van de feitelijke afgifte, dan is degene aan wie wordt afgegeven een inzamelaar. Indien degene die de afvalstoffen afgeeft wel de eigenaar blijft, of een derde partij wordt eigenaar, bijvoorbeeld als gevolg van onderling gemaakte afspraken, dan is sprake van een vervoerder. Bij het vervoeren van afvalstoffen wordt de vervoerder niet de eigenaar van de afvalstoffen.

Ingezamelde afvalstoffen

Afvalstoffen worden na de afgifte aan een ander gekwalificeerd als ingezamelde afvalstoffen. In de afvalstoffenregelgeving worden voor de toepassing van die regelgeving de ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen gelijkgesteld aan bedrijfsafvalstoffen.

Op het moment dat afvalstoffen in een inzamelmiddel worden gebracht, dienen ze als ingezameld te worden gezien. De activiteit van het verzamelen van een afvalstof eindigt wanneer de inzamelaar de afvalstof uit het inzamelmiddel haalt.

Niet-beroepsmatig verzamelen

Er kan sprake zijn van het niet-beroepsmatig verzamelen van afvalstoffen, namelijk als verzameling plaatsvindt bij een geheel andere activiteit die op zich niets met het verzamelen van afvalstoffen heeft te maken en niet-beroepsmatig gebeurt. Uit de toelichting op het Besluit verzamelen afvalstoffen blijkt dat er bijvoorbeeld sprake is van niet-beroepsmatig verzamelen van afvalstoffen bij een loonwerkerbedrijf dat het gras afvoert na het maaien van bermen of bij een hovenier die de afvalstoffen meeneemt die ontstaan bij het onderhoud van tuinen.

Als verzamelen niet de hoofdactiviteit, maar wel een nevenactiviteit is van een bedrijf, is wel sprake van beroepsmatig verzamelen.

Route verzameling

Route-verzameling is het verzamelen van (gevaarlijke of bedrijfs)afvalstoffen volgens een vooraf bepaalde route. Hierbij worden afvalstoffen tijdens het vervoer samengevoegd met gelijksoortige afvalstoffen die zijn afgegeven door verschillende personen/ontdoeners.

15.3 Inzamelvergunningen en registratie

15.3.1 Inzamelvergunningen

De verzameling van een drietal afvalstromen is op grond van het Besluit verzamelen afvalstoffen, vergunningplichtig. De vergunning is verplicht voor de verzameling van categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie in bulk (cat I en II) en scheepsafvalstoffen.

In het ontwerp van LAP 2 was aangekondigd dat de Minister van VROM voornemens was om de vergunningplicht af te schaffen en dit speciale vergunningsregime te vervangen door de hoofdregel (plaatsing op de lijst van inzamelaars). Medio 2008 is er een consultatieronde geweest over dit voornemen. Na deze consultatieronde heeft de Minister besloten de vergunningplicht in stand te laten. Wel zal een aantal wijzigingen in de systematiek worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om:

- een vergunningverlening voor onbepaalde duur (in plaats van voor 5 jaar),
- het laten vervallen van de limitering van het aantal vergunninghouders en
- het loslaten van de plichtgebieden-systematiek.

Deze wijzigingen zijn doorgevoerd om verschillende redenen. Zo is een limitering van het aantal vergunninghouders niet in lijn te brengen met de Europese Dienstenrichtlijn, omdat voor een limitering geen afdoende milieuhygiënisch argument aanwezig is.

Mede door het loslaten van de limitering, is ook het stellen van plichtgebieden niet zinvol meer. Verder wordt met deze wijzigingen een verlichting van de regeldruk en een reductie van de lasten voor bedrijven bereikt.

Van het volledig afschaffen van deze vergunningplicht is op dit moment afgezien, omdat gebleken is dat de inzamelvergunning van met name scheepsafvalstoffen in andere regelgeving (onder andere het ministerie van Verkeer en Waterstaat) eveneens een rol vervult.

15.3.2 *Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB)*

Personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen of bemiddelen, moeten sinds 1 mei 2004 geregistreerd zijn op de landelijke VIHB-lijst (vervoerders, inzamelaars, handelaars, bemiddelaars lijst). Zonder vermelding op de lijst mag er niet worden ingezameld, vervoerd tegen vergoeding, gehandeld of bemiddeld in afvalstoffen in Nederland.

In de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen zijn criteria vastgesteld voor vermelding op de lijst en voor beëindiging van een zodanige vermelding. De vermelding op de lijst is vijf jaar geldig, hierna dient opnieuw een aanvraag te worden ingediend. De VIHB-lijst wordt beheerd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

De criteria voor vermelding op de lijst zijn vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. De hoofdregel is dat wordt voldaan aan deze eisen door middel van een vakdiploma afvalstoffen, een accountantsverklaring en een verklaring van goed gedrag.

De Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars kent daarnaast ook een aantal andere specifieke documenten die onder voorwaarde een (deel) van de eisen vervullen. De criteria voor vermelding op de VIHB-lijst sluiten aan bij de eisen die in de vervoerswetgeving (NIWO-beroepsvervoersvergunning) gelden voor het vervoer van (afval)stoffen en een Europese richtlijn inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg. De vereisten gelden gelijkelijk voor inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen. Voor vervoerders, handelaars en bemiddelaars worden dezelfde eisen gesteld als aan inzamelaars, alsmede een boekhoudverplichting op grond van artikel 10.55, vijfde lid van de Wet milieubeheer.

De registratie kent een regeling voor buitenlandse inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars, waarbij zij worden geregistreerd op basis van gelijkwaardige documenten uit hun land van vestiging.

15.4 Inzamelen

15.4.1 Huishoudelijk afval

Krachtens de Wet milieubeheer zijn gemeenten verantwoordelijk voor het zorgdragen dat huishoudelijk afval wordt ingezameld. Ze kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen inzameldienst inzamelen dan wel dat ze er voor zorgdragen dat het door derden wordt ingezameld.

De Wet milieubeheer kent ook de verplichting voor gemeenten tot het gescheiden inzamelen van GFT-afval. Daarnaast dienen gemeenten ook (mede) zorg te dragen voor de gescheiden inzameling van glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en KCA. Kunststof verpakkingsafval mag ook via nascheiding uit het huishoudelijk restafval worden verkregen.

Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Daartoe dienen zij onder meer te zorgen dat er ten minste één plaats is binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, waar grove bestanddelen kunnen worden gebracht.

Gemeenten blijven ruimte houden om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen of afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen. Tevens hebben de gemeenten de mogelijkheid om inzameling bij elk perceel om te zetten in nabij elk perceel, waardoor huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) kan worden vervangen door collectieve inzamelsystemen (brengsysteem). Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid meer stromen gescheiden in te zamelen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.

Inzameling huishoudelijk afval en producentenverantwoordelijkheid

Voor diverse producten is producentenverantwoordelijkheid ingesteld. Dit betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn en worden gebracht en die in het afvalstadium komen of zijn geraakt. Financiering van deze producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten en importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage. Deze bijdrage kan worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs van een product worden gezet. Bekende afvalstoffen waarvoor een afvalbeheerbijdrage is ingesteld, zijn auto's, batterijen en bepaalde elektr(on)ische apparatuur. Voor verpakkingen is geen afvalbeheerbijdrage ingesteld, maar is sinds 1 januari 2008 de verpakkingenbelasting van kracht.

Gemeenten blijven de plicht houden om huishoudelijk afval in te zamelen. Producentenverantwoordelijkheid ziet soms op (een deel van) de inzamelketen, gemeenten blijven daarnaast hun eigen plichten en verantwoordelijkheid behouden die in regelgeving is vastgelegd. Consumenten kunnen alle producten inleveren bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente deze afvalstoffen kosteloos inneemt, want de gemeente hoeft immers niet te betalen als zij deze afvalstoffen afgeven aan de producenten en importeurs.

Bepaalde afvalstoffen waarvoor producentenverantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd, zoals elektr(on)ische apparatuur (oud voor nieuw), batterijen en autobanden, kunnen door de consument ook bij detaillisten worden afgegeven. Deze inname kan een wettelijke verplichting zijn. Het is vanzelfsprekend dat detaillisten de door hen ingenomen afvalstoffen vervolgens kosteloos kunnen inleveren bij de gemeenten, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Ook hier geldt immers weer dat het gaat om afvalstoffen waarvoor de gemeenten niet hoeven te betalen als zij deze afvalstoffen afgeven aan de producenten en importeurs.

Diftar

Aandachtspunt bij de inzameling van huishoudelijk afval is tariefdifferentiatie (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Op deze manier worden huishoudens financieel gestimuleerd om minder restafval aan te bieden. Dit kan worden bereikt door preventie of door het afval beter te scheiden.

Onderzoek laat zien dat de invoering van Diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag. Onbekend is wat daarbij de invloed is van het vaak gelijktijdig met Diftar invoeren of verbeteren van een systeem van gescheiden inzameling of het gelijktijdig inzetten van instrumenten als communicatie. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen.

Dit illustreert dat de inzet van Diftar naast voordelen ook nadelen kan hebben. Er wordt namelijk een financiële prikkel gecreëerd om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen, maar tegelijkertijd kan datzelfde financiële instrument aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van Diftar moet dan ook steeds goed worden gezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt ook in dit tweede LAP geen algemeen of bindend advies over de introductie van Diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over Diftar te nemen.

15.4.2 Bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Het inzamelen van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht. KCA betreft weliswaar kleine partijen gevaarlijke afvalstoffen afkomstig van huishoudens, maar wordt voorafgaand aan de inzameling aangemerkt als een huishoudelijke afvalstof.

Bedrijven dienen daarom zelf zorg te dragen dat hun afvalstoffen worden ingezameld. Zij kunnen hiervoor particuliere inzamelaars, de gemeentelijke inzameldienst of een overheidsbedrijf inschakelen. Een inzamelaar van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen moet zijn geregistreerd op de VIHB-lijst als een inzamelaar. Het inzamelen van deze afvalstoffen is voor een overheid een marktactiviteit (zie paragraaf 5.4).

15.5 Vervoer van afvalstoffen

Het bedrijfsmatig vervoeren van afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door vervoerders die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als vervoerder. Met bedrijfsmatig vervoeren wordt bedoeld het beroepsvervoer van afvalstoffen tegen vergoeding. Er moet dus sprake zijn van inhuur van een vervoerder door een ontdoener om diens afvalstoffen tegen een vorm van vergoeding te vervoeren naar een andere locatie.

Het vervoeren van afvalstoffen onderscheidt zich van het inzamelen van afvalstoffen doordat het eigendom van de afvalstoffen niet overgaat naar de vervoerder. Het hiervoor staande over registratie op de VIHB-lijst voorziet niet op het vervoer van afvalstoffen die uitsluitend afkomstig zijn van en bestemd zijn voor de eigen onderneming. Dit wordt het eigen vervoer van afvalstoffen genoemd.

Retourlogistiek

De Wet milieubeheer kent het begrip 'retourlogistiek' niet, maar in de praktijk is het wel een vaak voorkomend begrip. Het vermijden van onnodige transporthandelingen rondom afvalstoffen kan milieuwinst opleveren. Het wordt aanbevolen om dit waar mogelijk, te stimuleren.

Er moet echter rekening worden gehouden met de Wet milieubeheer en de verboden die deze wet kent. Het inzamelverbod 10.45 Wm, het vervoerverbod 10.55 Wm en het afgifteverbod 10.37 Wm zijn bij transporten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen van belang.

Wanneer er echter geen sprake is van vervoer voor een derde partij, valt de transporthandeling niet onder de handeling vervoeren zoals dat in de Wet milieubeheer wordt gehanteerd. De bestemming van het transport speelt bij de beoordeling geen rol. Het mag bijvoorbeeld zowel worden meegenomen naar een andere locatie van de eigen onderneming als rechtstreeks naar een afvalverwerkende inrichting, op voorwaarde dat hierdoor geen overtreding plaatsvindt van andere regelgeving. Het eigendom van de afvalstoffen moet dan wel bij de onderneming liggen, anders is er toch sprake van vervoer voor een derde partij. Er is evenzo geen sprake van vervoer zoals dat onder het vervoersverbod van 10.55 Wm wordt verboden, wanneer het gaat om een transport waarbij er geen sprake is van een, directe of indirecte, vergoeding. Het verrekenen van de kosten voor het transport in andere kosten wordt gezien als een indirecte vergoeding.

15.6 Handelen in afvalstoffen

Het handelen in afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door handelaren die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als handelaar.

Een handelaar is een natuurlijke of rechtspersoon die afvalstoffen koopt, met het doel om deze aan een ander te verkopen. Een handelaar heeft dus op enig moment het eigendom van de afvalstoffen.

Een handelaar kan op basis van zijn rol als handelaar niet het fysiek bezit hebben van afvalstoffen die bij een ander zijn ontstaan. Hij is geen partij waaraan afvalstoffen mogen worden afgegeven op basis van artikel 10.37, tweede lid van de Wet milieubeheer.

Er zijn ook handelaren die bijvoorbeeld een bedrijf hebben voor het sorteren van afvalstoffen en daarnaast als nevenactiviteit afvalstoffen verhandelen. Zij worden ook aangemerkt als handelaar, mits geheel buiten dat bedrijf om afvalstoffen worden gekocht en verkocht.

15.7 Bemiddelen in afvalstoffen

Het bemiddelen in afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door bemiddelaars die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als bemiddelaar. De naam waaronder een bemiddelaar zijn activiteiten uitvoert, is niet relevant. Vaak worden ook andere termen gebruikt, zoals makelaar of adviseur.

Een bemiddelaar kenmerkt zich door het treffen van regelingen in het beheer van andermans afvalstoffen. Hij treft regelingen om er voor te zorgen dat afvalstoffen van een ontdoener bij een verwerker terechtkomen. Bemiddeling gebeurt in opdracht van óf de ontdoener óf de verwerker van afvalstoffen.

Bij bemiddeling heeft de bemiddelaar niet het eigendom van de afvalstoffen, maar treft regelingen in opdracht van een derde. Een bemiddelaar heeft ook niet het fysieke bezit van de afvalstoffen, aangezien niet aan hem mag worden afgegeven.

Het hiervoor staande betreft enkel de bemiddeling in het beheer van afvalstoffen en niet de bemiddeling in financiële aspecten rondom het beheer van afvalstoffen. Ter verduidelijking van de scheidslijn tussen bemiddeling in beheer en bemiddeling in financiële aspecten, het volgende. Stel dat er in een contract voor financiële bemiddeling bepalingen staan die dwingen tot het uitvoeren of nalaten van handelingen met een afvalstof. In dat geval beperkt de bemiddeling zich dus niet tot alleen financiële aspecten, maar vanwege de bepalingen over de handelingen ook over beheer van afvalstoffen. Er is dan ook sprake van bemiddeling in het beheer van afvalstoffen.