

# 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 afbakening

### 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 van 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 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.

## **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 partijen andere afspraken hebben gemaakt over de eigendomsoverdracht, 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 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

In het eerste LAP was opgenomen dat het voor de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen (gesplitst in wel of niet afkomstig van

schoonmaakwerkzaamheden) noodzakelijk is om het aantal inzamelaars te beperken door middel van een vergunningstelsel. Dat betekent dat de genoemde afvalstoffen alleen mogen worden ingezameld met een door de Minister van VROM verleende vergunning.

De Minister van VROM overweegt om deze inzamelvergunningen af te schaffen. Reden daarvoor is dat er geen milieuhygiënische noodzaak meer is om voor de inzameling van deze drie afvalstromen, afwijkende regels te hanteren. Het vervangen van dit speciale vergunningsregime door de hoofdregel (plaatsing op de lijst van inzamelaars), betekent een vereenvoudiging van regelgeving en een reductie van de administratieve lasten. Het Ministerie van VROM heeft medio 2008 een consultatieronde over dit onderwerp gehouden. Bij het terinzageleggen van het tweede LAP is nog niet bekend wat het resultaat is van deze consultatieronde.

Los van het resultaat van die consultatieronde, moeten er vanwege andere oorzaken in ieder geval wijzigingen worden aangebracht in het inzamelvergunningstelsel. In 2006 is namelijk de Europese Dienstenrichtlijn in werking getreden. Doel van die richtlijn is het wegnemen van belemmeringen voor het verlenen van diensten.

Een limitering van het aantal vergunningen en de territoriale verdeling in plichtgebieden, zoals Nederland die op dit moment kent voor de drie eerder genoemde afvalstoffen, belemmert ondernemingen die zich willen bezighouden met het inzamelen van deze stromen. Dit betekent dat de beperking van het aantal inzamelvergunningen voor de drie genoemde afvalstromen en de territoriale verdeling in plichtgebieden in ieder geval per 31-12-2009 vervallen.

### **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 gelijkwaardig 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, kunststofverpakkingen, textiel en KCA.

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 inzamelssystemen (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. 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. De consument heeft immers bij aanschaf van het product al een afvalbeheerbijdrage betaald en de gemeente kan zich zonder kosten van de betreffende afvalstoffen ontdoen.

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 consument al een afvalbeheerbijdrage heeft betaald en waarvan de gemeente zich zonder kosten kan ontdoen.

### **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 bezien 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 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 ontoedener 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**

Bij retourlogistiek, waarbij afvalstoffen worden meegenomen bij een bedrijf na bijvoorbeeld bevoorrading van dat bedrijf, is de VIHB-lijst niet van toepassing, ook niet als de afvalstoffen niet naar de eigen onderneming worden vervoerd, mits er geen vorm van vergoeding plaatsvindt voor het vervoer. Hierbij kan worden gedacht aan retourvrachten naar een bevoorradener of groothandel, waarvoor door de vervoerder geen kosten worden berekend.

Ingehuurde vervoerders die naast het leveren van goederen ook via retourlogistiek afvalstoffen vervoeren, vallen wel onder het beroepsmatig vervoeren als er een vergoeding, direct of indirect, in rekening wordt gebracht voor het vervoer van de afvalstoffen.

Bij een gemengd transport van afvalstoffen en goederen is het niet van belang wat de totale hoeveelheid afvalstoffen of het aandeel van de afvalstoffen ten opzichte van de goederen is.

### **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 ondoener bij een verwerker terechtkomen. Bemiddeling gebeurt in opdracht van óf de ondoener 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 reikt enkel tot de bemiddeling in het beheer van afvalstoffen en niet tot de bemiddeling in financiële aspecten rondom het beheer van afvalstoffen. Er is echter weer wel sprake van bemiddeling in het beheer van afvalstoffen als de financiële aspecten, direct of indirect, leiden tot een andere gedraging of beslissingen binnen het beheer van de afvalstoffen. Dit is het geval bij bijvoorbeeld bedingen in contracten die dwingen tot (het nalaten van) handelingen met een afvalstof. In dat geval beperkt de bemiddeling zich dus niet tot allen financiële aspecten, maar is er ook sprake van bemiddeling in het beheer van afvalstoffen.