
Handhaving Afvalstoffenregeling

- samenvatting -

drs. G. Frederiks
drs. H.B.J.A. van Kessel
ir. H. ten Holt
drs. K.A. Klein Koerkamp
mr. A.W. van Bergen

2206/gf-em

Nijmegen, 22 april 2003

Samenvatting onderzoek handhaving afvalstoffenregelgeving

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft NovioConsult onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving in Nederland. Het onderzoek vond plaats op verzoek van de ministeries van Justitie en VROM.

- Wat is het nalevingsniveau met betrekking tot de afvalstoffenregelgeving?
- Wat is de geschatte huidige capaciteit voor handhaving van de afvalstoffenregelgeving?
- Welke knelpunten (zowel kwalitatief als kwantitatief) ervaren handhavers bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving?

Door literatuurstudie en empirisch onderzoek in de vorm van een enquête en gesprekken met vertegenwoordigers van de bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken partijen, alsmede een workshop gericht op verificatie van bevindingen en het verdere verdiepen van de aanbevelingen, is gezocht naar de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Aldus draagt dit onderzoek kwantitatieve en kwalitatieve informatie aan over de capaciteitsinzet, resultaten en knelpunten zoals die worden ervaren door instanties die een rol spelen bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Dit onderzoek kan bouwstenen leveren voor het te ontwikkelen strategisch handhavingprogramma van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012.

Afvalstoffenregelgeving en beleidskader

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving bestaat voornamelijk uit de handhaving van inrichtinggebonden vergunningen of meldingen Wet milieubeheer, en niet-inrichtinggebonden wetgeving Wet milieubeheer, provinciale en gemeentelijke milieuverordeningen (PMV en APV) en de EVOA. Daarnaast heeft de afvalstoffenregelgeving raakvlakken met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet bodembescherming, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet economische delicten en het Bouwstoffenbesluit. Kenmerkend voor de afvalstoffenregelgeving is dat deze over verschillende milieu- en andere daarmee samenhangende wetgeving is ondergebracht, maar ook in niet-specifieke milieuwetten zoals transportregelgeving. Het zwaartepunt van de afvalstoffenregelgeving ligt in de Wet milieubeheer en is als zwaartepunt ook zo behandeld in het voorliggend onderzoek.

De afvalbeheerstructuur is wettelijk verankerd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Het beleidsmatig kader voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving wordt gevormd door het Landelijk Afvalbeheer Plan 2002 – 2012. Dit LAP is het afvalbeheerplan, zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14)

van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan.

Het LAP bevat 34 sectorplannen, die elk uit één afvalstroom of enkele samenhangende afvalstromen bestaat. Het LAP moet nog worden voorzien van een strategisch handhavingsprogramma.

Bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving zijn de volgende instanties betrokken: provincies, gemeenten, VROM-inspectie, KLPD, regionale politiekorpsen, Douane, Openbaar Ministerie en de servicepunten handhaving.

Waarin afval zich onderscheidt van andere milieu-onderwerpen

Op basis van het onderzoek constateren wij drie elementen die specifiek gelden voor de afval in vergelijking tot andere milieu-aspecten. Deze drie verschillen werken ook door in de afvalstoffenregelgeving, die op bepaalde onderdelen afwijkt van de overige (milieu)regelgeving. De handhavingspraktijk van de afvalstoffenregelgeving vraagt deels om andere handhavingsinstrumenten dan de handhaving van andere milieu-aspecten. Die instrumenten moeten aansluiten bij het specifieke karakter van afval.

- Afval is een **stroom** die beweegt tussen inrichtingen en werken.
- Afval is een goed met een doorgaans **negatieve economische waarde** voor ontdoeners.
- Afval verandert van **afvalstof naar grondstof** en vice versa.

Daarnaast zijn er twee constatering die niet specifiek voor afval gelden, maar wel sterk doorwerken in de handhaving van afvalstoffenregelgeving.

- Voor afval krijgt de eigen verantwoordelijkheid van de marktpartijen vorm in de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven gericht op het toepassen van vormen van zelfregulering, zoals certificaten en statiegeldregelingen.
- De tendens in de afvalsector is schaalvergroting en (inter)nationalisering van de afvalbedrijven.

Kanttekening vooraf bij de conclusies en aanbevelingen

De conclusies uit het onderzoek zijn zoveel mogelijk toegesneden op de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Dit is echter niet altijd eenvoudig gebleken. De handhaving van de afvalstoffenregelgeving kan immers niet geheel los worden gezien van meer algemeen geldende bevindingen en knelpunten ten aanzien van de handhaving in het geheel.

Conclusies nalevingsniveau

Onder nalevingsniveau is in dit onderzoek verstaan:

“De mate waarin een normadessaat handelt overeenkomstig een gestelde norm.”

Het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving is niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Geen van de instanties houdt bij of onderzoekt de mate waarin een bedrijf haar gedrag onder invloed van handhavingsactiviteiten bijstelt. In het onderzoek is het nalevingsniveau onderzocht door te kijken naar de handhavingsproducten van de overheid en de meer kwalitatieve beoordeling c.q. inschatting van respondenten over het nalevingsniveau ten aanzien van de afvalstoffenregelgeving en de impact daarop van de handhaving. Daarbij is aan de orde geweest de mate waarin de overheden zich moeten inspannen en het aantal en de zwaarte van de instrumenten die zij daarbij hanteren om alsnog tot naleving van de regels door het bedrijfsleven te komen. Het aantal repressieve controles en het daarop eventueel volgende bestuurs- en strafrechtelijke vervolgtraject zijn een indicatie voor het nalevingsniveau. Een kwantitatieve weergave van het nalevingsniveau bleek niet haalbaar als gevolg van het ontbreken van adequate registratiesystemen.

Respondenten geven aan dat de handhaving van de afvalstoffenregelgeving niet adequaat wordt bevonden en plaatsen gegronde twijfels bij het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving. Door meerdere respondenten is gesteld dat met de huidige intensiteit en omvang van de handhavingsinspanningen slechts het topje van de ijsberg van de overtredingen zichtbaar wordt gemaakt.

Conclusies capaciteit

Door de handhavende partijen is onderstaande capaciteit opgegeven als zijnde beschikbaar voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

Handhavende partij	Aantal FTE's voor handhaving afvalstoffenregelgeving
Provincies	Ca. 305 FTE's
Gemeenten ¹	Onbekend
VROM-Inspectie (regionale afdelingen Afval)	Ca. 56 FTE's
	Aantal FTE's voor handhaving milieuregelgeving
KLPD ²	Ca. 60 FTE's
Politieregio's ²	Minder dan 4% van de totale capaciteit
Douane ^{1,2}	Onbekend
OM ²	Ca. 50 – 60 FTE's

¹⁾ Voor de gemeente en douane zijn met dit onderzoek geen schattingen te geven voor het aantal FTE dat wordt ingezet voor handhaving afvalstoffenregelgeving.

²⁾ De KLPD, politieregio's, douane en OM kennen geen capaciteit toe aan handhaving afvalstoffen. Deze handhaving valt onder de (capaciteit voor) handhaving milieu en wordt niet apart bijgehouden.

Belangrijke knelpunten ten aanzien van de capaciteit bij de handhavende instanties uit het onderzoek zijn:

- Het ontbreken van inzicht in de exacte formatie voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.
- Het ontbreken van een adequaat referentiekader of een norm om te bepalen of een organisatie over voldoende capaciteit beschikt.
- Handhavende instanties hebben geen of onvoldoende capaciteit voor administratief toezicht. Ook ontbreekt bij handhavende instanties de kennis en capaciteit om de boekhoudingen van complexe afvalstromen en grote concerns te kunnen doorgronden.
- Het ontbreken van capaciteit voor ketenonderzoek en –toezicht.
- Het bij kleinere organisaties en bij deeltijdfuncties moeite hebben met de complexiteit en dynamiek in de afvalstoffenregelgeving.
- Het ondersneeuwen van de prioriteit voor afvalstoffen in veel bredere prioriteitsafwegingen bij de afzonderlijke organisaties.
- De ambities in de handhaving, het gewenste niveau van uitvoering en de daartoe ter beschikking staande middelen, worden door de meeste handhavende organisaties niet gehaald.
- De veranderingen in de regelgeving zijn er mede debet aan dat door instanties wordt aangegeven, dat de handhaving capaciteit steeds meer op kantoor blijft en dat de capaciteit voor fysieke controles onder druk staat.
- In de handhaving van de afvalstoffenregelgeving wordt een eenduidige regie voor de betrokken handhavende organisaties als een gemis gezien (vooral bij concerns en ketens).

Conclusies knelpunten

De knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving zijn verdeeld over de drie thema's: beleid & regelgeving, organisatie en uitvoeringsproces handhaving.

Beleid & regelgeving

Risicoanalyses

Door gebreken in de samenwerking tussen de handhavende partners en een beperkt inzicht in het stroomkarakter van het afval, doen er zich knelpunten voor in de handhaving van enkele afvalstromen. De efficiency van de (keten)handhaving kan worden verbeterd door meer gebruik te maken van risicoanalyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken. Door de afvalmarkt beter te onderzoeken op zowel de verantwoordelijkheid van de producent als de doelmatige en milieuhygiënische afvalverwijdering, kan de handhavingstrategie daarop worden aangepast.

Ketentoezicht

De VROM-Inspectie heeft een start gemaakt met het uitvoeren van ketenonderzoeken. In deze ketenonderzoeken wordt een marktverkenning uitgevoerd en de handhaving voor een specifieke afvalstroom in beeld gebracht. Deze ketenonderzoeken geven een nieuwe impuls voor de (inrichtinggebonden) handhaving, maar worden nog maar gedeeltelijk omgezet in ketentoezicht. Daarmee gaan het

handhaversnetwerk en de informatie verloren, die met het ketenonderzoek zijn opgebouwd. Dit netwerk kan van meerwaarde zijn bij de uitvoering van ketenhandhaving.

Toezicht op afval als product met negatieve waarde

De wet- en regelgeving voor de handel in en verwerking van afvalstoffen gaat weinig uit van de omgekeerde werking van het marktmechanisme. Afval heeft veelal een negatieve economische waarde. De huidige juridische instrumenten om schade aan het milieu te voorkomen zijn vooral verboden, vergunningen en meldingen, zogenoemde command- en controlinstrumenten. Inzet van financiële instrumenten (statiegeldregelingen, verwijderingsbijdragen) sluit beter aan op de marktwerking bij de afvalverwijdering, maar wordt nog beperkt toegepast.

Producentverantwoordelijkheid en het werken met certificaten

Wat betreft de producentverantwoordelijkheid en in dat kader de certificering komt uit het onderzoek naar voren dat een dergelijke vorm van zelfregulering vanuit de branche in elk geval ook toezicht vereist op het niveau en de kwaliteit van de certificerende instellingen. Tegelijkertijd laat dit onverlet dat ook gecertificeerde producten aan een (steekproefgewijze) controle onderworpen blijven. Deze bemonstering blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig omdat dit specifieke kennis en kunde vereist. Bovendien staat dit toezicht ook onder druk omdat marktpartijen zich beroepen op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de producentenverantwoordelijkheid en omdat marktpartijen stellen dat de overheid zich moet richten op de freeriders en niet op de bedrijven die al met certificering werken.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de handhavende organisaties nog weinig vertrouwen hebben in de instellingen die de certificering verzorgen, omdat zij ook marktpartij zijn en daardoor niet altijd onafhankelijk zijn.

Organisatie

De handhavingstaken binnen een rechtsgebied zijn verdeeld over diverse bevoegde bestuursorganen. Doordat organisaties deze opdeling niet als geheel helder ervaren, ontstaan er onduidelijkheden in de taken en bevoegdheden tussen deze organisaties.

Daarnaast kenmerkt afval zich door de omvang en veelvormigheid en beweegt afval in stromen. Deze kenmerken van afval vragen om een goede organisatie van informatie-uitwisseling tussen de diverse handhavingsorganisaties. Een goed gecoördineerde, centrale en actuele registratie c.q. informatievoorziening is nodig om de handhaving van afvalstromen tussen de diverse handhavende organisaties af te kunnen stemmen. De organisatie van informatie- en kennisuitwisseling is een achilleshiel in de handhaving afvalstoffenregelgeving.

Afvalverwerkende bedrijven zijn in de afgelopen jaren opgeschaald en werken in toenemende mate interregionaal of zelfs internationaal. Voor landelijke of internationaal opererende verwerkingsbedrijven is de regionale handhaving niet meer toereikend en te kleinschalig geworden. De activiteiten vallen grotendeels buiten het beheersgebied van de handhavende organisatie.

Uitvoeringsproces handhaving

Bij de uitvoering van de handhavingsactiviteiten laat de continuïteit te wensen over ten aanzien van de kennis, kunde en kwaliteit bij mensen en de bijbehorende middelen (door mutaties of reorganisaties). Dit geldt ook voor de continuïteit ten aanzien van de externe contacten in een samenwerkingsnetwerk voor handhaving.

Handhavingsorganisaties sturen in de handhaving onvoldoende op risico's en daarop te baseren prioriteiten, maar vooral op het aantal te realiseren producten. De beheersing van de gehele uitvoering in de vorm van een goed sluitende beleidscyclus is een belangrijk verbeterpunt bij alle instanties. De handhavingsproducten worden, ook binnen de keten, onvoldoende gebruikt voor monitoring.

Sleutel in de handhaving van de afvalstoffenregelgeving is het centraal beschikbaar zijn van handhavingsinformatie gericht op ketens en concerns. De LMA beschikt over een database met informatie over afvalstoffen. De gegevens uit de database worden nog niet optimaal gebruikt door de handhavende organisaties. Door het instrument van de administratieve controles meer en verdergaand te gebruiken, kunnen handhavende organisaties nog efficiënter gebruik maken van de database van het LMA. Handhavende instanties zullen daarbij aan het LMA moeten aangeven welke informatie ze willen hebben.

De LMA heeft bovendien geen initiërende rol in de analyse van de gegevens van de afvaltransporten. Hierdoor blijft informatie liggen die van belang is in zowel de ketengerichte als inrichtinggebonden handhaving. De LMA weet welke informatie uit de database is te halen, en kan deze informatie terugkoppelen aan de handhavende organisaties.

In de afvalstoffenregelgeving zijn eisen opgenomen ten aanzien van bewijsmiddelen en bemonstering van afvalstoffen. Deze bewijsmiddelen en bemonstering worden door handhavers als complex en niet-sluitend ervaren. Handhavers beschikken zelf veelal niet over de mogelijkheden om de bewijsmiddelen en bemonstering te controleren en baseren zich op de kwaliteitscontrole van de uitvoerende bemonsteraars. Bij het ketenonderzoek naar niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval is naar voren gekomen dat het huidige systeem van bewijsmiddelen en bemonstering zich bovendien leent voor frauduleus handelen.

Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn er op gericht de kwaliteit van de handhaving en de capaciteit in de handhaving te vergroten met als beoogd effect het verhogen van het nalevingsniveau. De aanbevelingen leveren bouwstenen voor het handhavingsprogramma van het LAP 2002 - 2012.

1. Aansluiten bij bestaande trajecten

Voor het verhogen van het nalevingsniveau en ook de handhavingscapaciteit bevelen wij aan om aan te sluiten bij lopende trajecten in de (milieu)handhaving, zoals het programma handhaven op niveau en de professionalisering van de handhaving. Ten aanzien van nalevingsniveau en handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving voor het inrichtinggebonden toezicht geldt dat het professionaliseringstraject handhaving tevens goede aanknopingspunten biedt om binnen de milieuhandhaving ook de kwaliteit van de handhaving afvalstoffenregelgeving te verbeteren. Op basis van de professionalisering zal de handhaving beter worden gemonitord en de benodigde handhavingscapaciteit beter kunnen worden vastgesteld.

2. Naar meer ketentoezicht in de handhaving

Naast de inrichtinggebonden handhaving zal het leidend principe voor de handhaving afvalstoffenregelgeving uit moeten gaan van de gehele afvalstroom in de vorm ketentoezicht. Met ketentoezicht kunnen eventuele lacunes of overlappingen in de handhaving afvalstoffenregelgeving worden ondervangen. Hiermee wordt invulling gegeven aan een goeddeels ontbrekend onderdeel in de handhaving; het ketentoezicht. Vrijwel alle handhavingsorganisaties geven zelf aan dat dit toezicht meer toegepast moet worden om de afvalstroom beter te kunnen handhaven. De handhavende organisaties delen de opvatting dat risicoanalyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken van grote waarde zijn bij de onderlinge prioriteitstelling, afstemming en coördinatie. In de volgende aanbevelingen wordt ingegaan op de wijze waarop het ketentoezicht vorm kan krijgen.

3. Risicoanalyses en ketenonderzoek als basis voor prioritering

Er zullen in de handhaving afvalstoffenregelgeving prioriteiten moeten worden gesteld, op basis van risico's die aan bepaalde ketens van afvalstromen zijn toe te dichten. In deze risicoanalyses dienen ten minste de volgende aspecten te worden meegenomen: milieuaspecten, omgevingscriteria en financiële, bedrijfs-economische en criminogene aspecten. Op basis van deze beoordeling kunnen prioriteiten in de handhaving worden gesteld voor de afvalketen en kan de handhaving worden aangepast aan de stroombeweging van het afval (zie ook aanbeveling 4 en 5). Deze ketenonderzoeken moeten de gehele afvalketen en daarmee ook de gehele handhavingsketen beslaan. Dat wil zeggen dat naast de VROM Inspectie, provincie, gemeente ook het Openbaar Ministerie, de KLDP, regionale politiecorpsen, douane, belastingdienst en andere handhavende organisaties indien nodig betrokken worden bij het ketentoezicht.

4. Risico-analyse op het niveau van het LAP

In het Landelijk Afvalbeheer Plan zijn 34 afvalstromen in de vorm sectorplannen weergegeven. Voor alle 34 stromen zou een risicoanalyse moeten worden uitgevoerd om de handhavingsprioriteit vast te stellen. Uit de risicoanalyse van een afvalstroom moet ook naar voren komen welke organisatievorm het meest geschikt is om de ketenhandhaving vorm te geven.

5. Ketentoezicht en gedifferentieerde aanpak handhaving afvalstromen

Op basis van risicoanalyses kan ook de aanpak van een bepaalde stroom of keten c.q. van het gehele of een deelaspect van een bepaald sectorplan uit het LAP nader worden uitgewerkt. Wij denken daarbij aan een onderscheid wat betreft de handhaving gekoppeld aan het risico:

- Zeer risicovolle concerns of (delen van) ketens worden op rijksniveau opgepakt door daartoe goed geëquipeerd handhavingsteam;
- Ketens met een lager risico worden via de bestaande samenwerkingsstructuren op projectmatige wijze opgepakt;
- Ketens die niet als keten worden benaderd - gezien de lage risico's - worden door de afzonderlijke handhavende instanties gehandhaafd, waarbij er bij die instanties als gevolg van het professionaliseringstraject wel een impuls op de handhavingkwaliteit mag worden verwacht.

6. Versterken van de centrale informatie en registratie

Een essentieel onderdeel in de ketenbenadering van de handhaving afvalstoffen is een centrale informatie en registratie van de afvalstromen. Het centrale informatiesysteem kan worden verbeterd ten aanzien van het gebruik voor dataverzameling en het gebruik voor (keten)analyses. Deze analyses kunnen de aanzet geven voor administratieve ketencontroles. Dit kan mogelijk via een verdere versterking van de datasystemen op het niveau van LMA en LIM. Het LMA en LIM kunnen zelf een initiërende rol hebben in het uitvoeren van analyses.

7. Extra capaciteit voor ketentoezicht

Doordat het ketentoezicht aanvullend is, zal hiervoor extra capaciteit moeten komen. Afhankelijk van de organisatievorm van het ketentoezicht zal beoordeeld moeten worden wat de extra benodigde capaciteit zal zijn om dit toezicht uit te voeren.

8. Verruimen mogelijkheden administratieve controle

De handhaving afvalstoffenregelgeving zal naast verboden, vergunningen en meldingen, de zogenoemde command- en controlinstrumenten, ook instrumenten moeten ontwikkelen en verder uitbouwen die aansluiten bij de negatieve waarde van afval. Dit vraagt om een verdere intensivering van het administratief toezicht en het daartoe ook aantrekken van specialisten (milieuaccountants).