

bron :

# Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C355 van 21/11/97

---

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen

---

De Raad heeft op 10 april 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo; co-rapporteurs waren de heer Boisseree en Gauder.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Het onderhavige voorstel is een herziening van het voorstel uit 1991 (2). Het Comité had hierover in een advies een aantal kritische opmerkingen gemaakt(3) en de Raad had een gemeenschappelijk standpunt(4) ingenomen dat op 22 mei 1996 door het Europees Parlement werd verworpen.

### 1.2. Belangrijkste opmerkingen uit het advies van het Comité uit 1991

1.2.1. Het Comité benadrukte in zijn advies het belang van een preventieve en globale aanpak van het afvalstoffenprobleem, van toepassing op het hele "levensproces" van een product, d.w.z. productie, distributie en consumptie, zodat "de hoeveelheden te storten afvalstoffen verminderen" (1.3 en 2.2). Het verzocht de Commissie het preventiebeleid te versterken "door er een nauwkeuriger tijdschema aan te verbinden, preciezere streefcijfers voor de vermindering van de

afvalstroom aan de bron vast te leggen en de kennis over technologieën voor hergebruik en recycling steeds meer te verspreiden". Bovendien wees het op de noodzaak van "het voorbehandelen van afvalstoffen ter vermindering van de hoeveelheid en van de giftigheid ervan" (1.3).

1.2.2. Het Comité betreurde het bovendien dat in het voorstel "geen gewag wordt gemaakt van opleiding en bijscholing van het met het beheer van stortplaatsen belaste personeel" (2.8), en achtte het noodzakelijk dat voorzieningen werden getroffen "voor informatie en raadpleging van de burgers" (2.9). Tenslotte benadrukte het de noodzaak van een gegevensbank met informatie over de hoeveelheid en de soorten afval die in de Gemeenschap worden geproduceerd, waarbij het ervan uitging dat het Europees Milieuagentschap tot het opzetten daarvan zou kunnen bijdragen (2.4 en 2.5).

1.2.3. In de bijzondere opmerkingen vroeg het ESC de Commissie met name veel aandacht te besteden aan de risico's van het mengen van meerdere afvalstoffen (3.4.1). Het wees erop dat het inspectie- en controlepersoneel gekwalificeerd dient te zijn (3.4.2) en dat de wettelijke aansprakelijkheid in het kader van het destijds in behandeling zijnde richtlijnvoorstel over "wettelijke aansprakelijkheid voor door afvalstoffen veroorzaakte schade" moest worden geregeld (5). Tenslotte nam het er kennis van dat het niet mogelijk was de kosten te harmoniseren. Toch hoopte het dat de verschillen tussen de kosten zouden verkleinen bij een harmonisatie van de normen, en drong het er bij de Commissie op aan om met de door de lidstaten verstrekte gegevens over de kosten van het storten van afval, gedetailleerde statistieken uit te werken (3.8).

### 1.3. Gemeenschappelijk standpunt van de Raad

1.3.1. In zijn nota van 14 februari 1996 over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad neemt het Comité kennis van de door het Europees Parlement goedgekeurde gewijzigde juridische grondslag (artikel 130 S in plaats van artikel 100 A). Het stelt tevreden vast dat de preventieve aanpak in de overwegingen beter tot zijn recht komt en dat zowel in de overwegingen als in artikel 9, lid 1, naar de beroepsopleiding wordt verwezen. Op het gebied van de gemengde vuilstort waardeert het de meer restrictieve aanpak, die gedeeltelijk de aanbevelingen van het ESC en het Europees Parlement volgt. Tenslotte stelt het met enige bezorgdheid vast dat de artikelen met een verwijzing naar de wettelijke aansprakelijkheid en het beheerfonds van gesloten stortplaatsen zijn geschrapt omdat de Commissie momenteel een aantal voorstellen voorbereidt over wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade; het Comité heeft de werkzaamheden op dit gebied gevolgd, maar heeft nog geen enkel bevredigend resultaat gezien.

## 1.4. Standpunt van het Europees Parlement na tweede lezing

1.4.1. In mei 1996 heeft het Parlement het gemeenschappelijk standpunt van de Raad verworpen, uit ontevredenheid over met name een aantal afwijkingen en aanvullende maatregelen dat de lidstaten op grond van het subsidiariteitsbeginsel werd toegestaan, en over het feit dat de gemengde vuilstort nog te veel werd vrijgelaten.

## 1.5. Belangrijkste nieuwe elementen van het Commissievoorstel

1.5.1. Zoals duidelijk blijkt uit de toelichting heeft de Commissie rekening gehouden met de evolutie van het afvalstoffenbeleid. Onlangs heeft zij hier een Mededeling aan gewijd, waarover het Comité advies heeft uitgebracht (6) en waarover de Raad een resolutie heeft aangenomen (7).

1.5.2. In de recent bevestigde hiërarchie blijft afvalpreventie aan de bron de eerste prioriteit en vormt het storten van afval een laatste oplossing. Het nieuwe voorstel bevat kwantitatieve bepalingen om het storten van biologisch afbreekbare afvalstoffen te beperken en het storten van gebruikte autobanden te verbieden (artikel 5).

1.5.3. Het voorstel geeft gehoor aan de wens van het Comité, het afval vooraf te behandelen om het volume en de risico's ervan te verminderen (artikel 6), en schrijft voor dat de gassen worden opgevangen, behandeld en gebruikt.

1.5.4. Zoals het Comité had voorgesteld, worden de lidstaten opgeroepen erop toe te zien dat de aangerekende prijs minimaal ook de kosten dekt voor herstel van de stortplaats na sluiting van de inrichting (artikel 10).

1.5.5 Het gemengd storten van afval, een in de meeste lidstaten in onbruik geraakte praktijk, wordt verboden, zoals aanbevolen door het Parlement en het Comité (schrappen van artikel 7 uit het gemeenschappelijk standpunt van de Raad).

1.5.6 De algemene voorschriften uit bijlage I worden aangescherpt, door het verplicht stellen van een minimumafstand tussen stortplaatsen en woongebieden alsmede andere maatregelen ter bescherming van het omringende milieu.

1.5.7. De op bestaande stortplaatsen van toepassing zijnde bepalingen worden strenger gemaakt, terwijl de in het gemeenschappelijk standpunt van de raad vervatte afwijkingsmogelijkheid (artikel 3.3), waartegen het Europees Parlement zich had verzet, aanzienlijk wordt beperkt.

## **2. Algemene opmerkingen**

2.1. Het Comité heeft waardering voor de beginselen die aan het richtlijnvoorstel ten grondslag liggen en de daarin neergelegde doelstellingen (bevorderen van preventie, recycling en terugwinning van materiaal uit afvalstoffen, storten als laatste oplossing, een hoog niveau van milieubescherming op stortplaatsen, doorberekenen van milieukosten en zorgen voor gelijke kosten in alle lidstaten). Deze doelstellingen vormen een coherente toepassing van de communautaire strategie voor afvalbeheer en zijn onlangs in een resolutie van de Raad over het afvalbeleid nog eens benadrukt.

2.2. Het Comité is verheugd over het feit dat veel van de aanbevelingen en opmerkingen die het ESC en het Parlement over de eerste versie van het richtlijnvoorstel hebben gemaakt, in de nieuwe versie zijn terug te vinden. Toch stelt het vast dat enkele belangrijke punten nog over het hoofd zijn gezien, en die worden nu opnieuw onder de aandacht gebracht.

2.2.1. In de eerste plaats moeten er programmerichtsnoeren worden opgesteld m.b.t. de beroepsopleiding van technici en exploitanten van stortplaatsen. Deze plaatsen moeten niet alleen zorgvuldig worden ontworpen, maar moeten ook zo lang zij open zijn op oplettende en verantwoordelijke wijze worden beheerd. De met technisch beheer en controle belaste personen dienen een adequate opleiding te krijgen; hun taken en verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn. Het volstaat niet eisen te stellen ten aanzien van de technische bekwaamheid van het personeel van keuringsdiensten; het is ook noodzakelijk dat de nationale en regionale overheden permanente programma's in het leven roepen voor de technische opleiding en bijscholing van zowel de technici als het met controle en beheer belaste personeel. Uitwisseling van ervaring zou tot de vastlegging van communautaire beroepsprofielen kunnen bijdragen.

2.2.2. In de tweede plaats dient het voorstel te worden aangepast aan de criteria voor toegang tot informatie over het milieu die in de richtlijn terzake worden genoemd (8), en moeten de betrokken burgers in de gelegenheid worden gesteld adequaat te participeren aan de besluitvorming inzake het storten van afval. De bewuste deelname van burgers aan de openbare besluitvorming is alleen mogelijk indien zij op doorzichtige wijze over de milieugevolgen en veiligheids garanties worden geïnformeerd. Het Comité wil dat de bevoegde instanties in artikel 8 worden opgeroepen de betrokken burgers te informeren over de resultaten van de inspectie waarbij wordt gekeken of de stortplaats voldoet aan de relevante voorwaarden van de vergunning.

2.2.3. Nu er in het richtlijnvoorstel ook naar wordt gestreefd de technieken voor het voorbehandelen en hergebruiken van afval te bevorderen, hoopt het Comité tenslotte dat de Commissie nieuwe impulsen geeft aan de volgende activiteiten:

- studie en onderzoek, t.b.v. betrouwbare statistieken over de productie en samenstelling van met name industrieel afval;
- vaststellen van specifieke richtlijnen en verordeningen op het gebied van bepaalde soorten afval, te beginnen met het hergebruik van autobanden;
- vaststellen van een communautaire regelgeving inzake wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade.

### **3. Bijzondere opmerkingen**

3.1. Het Comité is van mening dat sommige aspecten van het voorstel beter moeten worden uitgewerkt, met name met het oog op:

- een heldere definitie van slib, in afwachting van de nieuwe slibrichtlijn die momenteel wordt voorbereid;
- het al dan niet toepassen van de richtlijn op vuilstort binnen de bedrijven waar het afval wordt geproduceerd, waarvoor de normen inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC richtlijn) meer geschikt zijn.

3.2. Het Comité stelt de vermindering van het storten van biologisch afbreekbaar afval op prijs, aangezien dit overeenstemt met het beleid tot beperking van de uitstoot van broeikasgassen, waarvan het bij afvalstortingen vrijkomende methaan een belangrijk bestanddeel is. Het wijst er echter op dat de doelstellingen betrekking hebben op normaal huisvuil en niet op industrieel afval. Het Comité betreurt het ontbreken van betrouwbare statistieken over de hoeveelheid en samenstelling van industrieel afval; hierdoor is het evenwel onmogelijk het aandeel biologisch afbreekbaar afval in de vuilstort te verminderen. De richtlijn zou op zijn minst het Europees Milieuagentschap en Eurostat moeten opdragen vlot betrouwbare statistieken en evaluaties te maken, die als basis kunnen dienen voor een beleid inzake industrieel afval.

3.3. Het Comité acht het juist de nieuwe regelgeving ook op bestaande stortplaatsen toe te passen, door in overleg met het bevoegd gezag aanpassingsplannen op te stellen, waarin een tijdschema wordt opgenomen. Daarmee is nog geen oplossing gevonden voor het probleem van de stortplaatsen die worden gesloten zonder dat binnen de in artikel 14 genoemde termijn van vijf jaar een aanpassingsplan wordt opgesteld. Het valt te verwachten dat in de toekomst voor stortplaatsen die nog niet volgens de criteria van de nieuwe

richtlijn worden gebouwd en geëxploiteerd, in een aantal gevallen bodemsanering nodig kan zijn.

3.3.1. Met deze saneringen is vaak veel geld gemoeid. Volgens het Comité moet worden uitgegaan van het beginsel "de vervuiler betaalt". Is dit niet haalbaar omdat het onmogelijk is aan te wijzen wie verantwoordelijk is voor de vervuiling, dan moeten aanvullende of bijkomende maatregelen worden vastgesteld. Het probleem is extra gecompliceerd omdat de verschillende lidstaten zeer uiteenlopende wetgevingen hanteren, en de inspanningen om een gemeenschappelijk beleid inzake wettelijke aansprakelijkheid op te stellen nog niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

3.3.2. De goedkeuring van een nieuwe afvalstortrichtlijn vormt een prikkel om weer eens stil te staan bij deze problematiek en na te gaan of het wenselijk is fondsen in te stellen voor de financiering van de sanering van gesloten stortplaatsen en van stortplaatsen die vóór de aanpassing aan de nieuwe normen hun maximale opnamecapaciteit hebben bereikt. Voor deze laatste categorie stortplaatsen, die gedurende enkele jaren worden geëxploiteerd zonder dat aanpassingskosten worden gemaakt, zou moeten worden onderzocht of iets hogere tarieven in rekening kunnen worden gebracht zodat deze extra opbrengst in het fonds kan worden gestort.

3.4. Het Comité is het er mee eens dat na sluiting van de stortplaatsen een voldoende lange controleperiode in acht moet worden genomen; het is evenwel van mening dat niet alleen een financiële garantie voor een periode van minstens 50 jaar moet worden geboden, maar dat ook dient te worden vastgelegd hoe lang precies de exploitant verplicht blijft tot onderhoud, toezicht en controle (artikel 13, lid 3), om te voorkomen dat in de lidstaten al te grote verschillen in regelgeving ontstaan. Deze verschillen zouden onvermijdelijk óngelijke beheerskosten tot gevolg hebben.

3.5. Tijdens de bouwfase moet een permanente kwaliteitscontrole worden uitgevoerd door een onafhankelijke derde (artikel 7 en artikel 8, lid 2). Aan artikel 7, lid 5, dient een risicoanalyse te worden toegevoegd.

3.6 Volgens het Comité worden in het voorstel de milieugevolgen en de mogelijke risico's van de verspreiding van stortplaatsgas in de ondergrond zwaar onderschat. Dit probleem verdient meer aandacht, door duidelijke project- en beheersnormen vast te stellen waarin met name wordt verwezen naar de noodzaak om terreinen waar de bodemgesteldheid zodanig is dat het gas makkelijk doorsijpelt, met een kunstmatige barrière af te sluiten.

In Bijlage I, paragraaf 4 "Gasbeheersing", moet onder het eerste punt op zijn minst worden gespecificeerd dat de verplaatsing van stortplaatsgas zowel in de atmosfeer als in de bodem kan plaatsvinden.

In Bijlage III, paragraaf 3 "Emissiegegevens: water-, percolaat- en gasemissiebeheersing", moet in de derde alinea worden opgenomen dat de gascontrole niet alleen representatief moet zijn voor elk gedeelte van de stortplaats, maar ook voor de bodem daaromheen.

3.7. In het kader van de herziening van de Bijlagen moeten de vereisten t.a.v. stortplaatsen en controleprocedures als volgt worden aangepast:

3.7.1. Specificeren van de normen en de berekeningswijze van de permeabiliteitscoëfficiënt K (Bijlage I, paragraaf 3), ook al valt deze activiteit onder de bevoegdheid van het in artikel 16 genoemde comité. Bij wijze van alternatief kan het duidelijker zijn te specificeren dat de doorlooptijd van de bodem niet minder mag bedragen dan bijvoorbeeld, 10 jaar.

3.7.2. Bij de chemische analyse van het percolaat

(Bijlage III, paragraaf 4, voetnoot 16) moet tevens rekening worden gehouden met: ijzer, magnesium, ammoniumstikstof, nitrieten en nitraten, elektrische geleiding, chloriden, redox-potentiaal en ecotoxiciteit.

3.7.3. De bemonstering van het grondwater (Bijlage III, paragraaf 4) moet over een voldoende lange periode worden uitgespreid om de seizoens- en plaatsgebonden variaties in de kwalitatieve en kwantitatieve kenmerken van het grondwater te kunnen vaststellen.

3.7.4. In overeenstemming met het initiatief van de Commissie ter invoering van milieubeheersystemen en adequate milieuauditprocedures voor stortplaatsen, zou de richtlijn tenslotte het gebruik van gecertificeerde en/of geregistreerde (Eu Reg. 1863/93) (9) milieubeheersystemen kunnen aanbevelen of stimuleren (zonder deze verplicht te stellen). Hiermee kunnen de traditionele controlesystemen worden verbeterd en aangevuld.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

**Voetnoten :**

1. PB C 156 van 24. 5. 1997, blz. 10.
2. PB C 190 van 22. 7. 1991.
3. PB C 40 van 17. 2. 1992.
4. PB C 59 van 28. 2. 1996.
5. De Raad heeft deze richtlijn nooit goedgekeurd; het probleem van de wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade is nog altijd onderwerp van discussie en heeft nog geen wetsvoorstellen opgeleverd.
6. PB C 89 van 19. 3. 1997.
7. PB C 76 van 11. 3. 1997.
8. PB L 158 van 23. 6. 1990.
9. PB L 168 van 10. 7. 1993.

---

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar [emis@vito.be](mailto:emis@vito.be)

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 10/12/1997

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).