

Nieuwe AEEA-Richtlijn stelt ambitieuze nieuwe doelstellingen voor (vrijwel) al het e-afval

Mr. A. van Rossem*

Op 4 juli 2012 is de nieuwe Europese Richtlijn 2012/19/EU aangenomen betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).¹ Uiterlijk op 14 februari 2014 moet deze AEEA-Richtlijn in Nederland zijn omgezet. Met ingang van 15 februari 2014 wordt de huidige Richtlijn 2002/96/EG met betrekking tot AEEA ingetrokken.² De bestaande AEEA-Richtlijn bevat een verplichting om gescheiden ingezamelde AEEA zodanig te verwerken dat milieuschade zoveel mogelijk wordt voorkomen. Naar schatting wordt echter in de praktijk zo'n 50 procent van de in de Europese Unie ingezamelde AEEA niet verwerkt conform de doelstellingen en eisen van de Richtlijn. De nieuwe Richtlijn beoogt onnodige administratieve lasten te verminderen, een meer doeltreffende uitvoering door striktere naleving te waarborgen en vermindering van de negatieve milieueffecten van de inzameling en verwerking van AEEA te bewerkstelligen.

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

Inleiding

Met het oog op de herziening van de AEEA-Richtlijn heeft de Europese Commissie onderzoek laten uitvoeren dat heeft geresulteerd in het Impact Assessment rapport d.d. 3 december 2008 behorend bij het voorstel voor een nieuwe AEEA-Richtlijn (hierna: de Impact Assessment).³ Blijkens de Impact Assessment is AEEA de snelst groeiende afvalstroom in de Europese Unie; in

2005 werd nog zo'n 8,3 tot 9,1 miljoen ton AEEA geproduceerd en naar verwachting zal dit groeien tot 12,3 miljoen ton in 2020.⁴ In Nederland circuleren naar verluidt circa 425 miljoen elektrische en elektronische apparaten waarvan jaarlijks per inwoner naar schatting 18,5 kg wordt afgedankt.⁵ AEEA bevat veelal schadelijke stoffen zoals lood, kwik, cadmium en zeswaardig chroom, en brandvertragers zoals PBDE's en PBB's.⁶ Het gebruik van bepaalde schadelijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur is sinds 1 juli 2006 verboden of beperkt door de zogenoemde RoHS-Richtlijn (Restriction of Hazardous Substances).⁷ Dit neemt niet weg dat AEEA nog altijd veel schadelijke stoffen bevat, zeker oude apparatuur die op de markt is gebracht voor 1 juli 2006. Wanneer deze afvalstroom niet op verantwoorde wijze wordt verwerkt, komen deze schadelijke stoffen in het milieu terecht, bijvoorbeeld in de bodem in geval van stort of in de lucht in geval van verbranding. Bovendien gaan hierdoor kostbare grondstoffen verloren. De AEEA-Richtlijn beoogt derhalve de gescheiden inzameling en verantwoorde verwerking van AEEA te bevorderen. In deze bijdrage wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijziging van de werkingssfeer, de inzamelingsdoelstellingen, de grensoverschrijdende overbrenging van AEEA, de recyclingdoelstellingen, producentenregistratie, sancties en ten slotte inspecties en controles.

4. Impact Assessment, p. 5
5. Rapport van de VROM-Inspectie 'Recycling elektrische en elektronische apparaten' d.d. 6 januari 2010. Verkrijgbaar via <www.ilent.nl>.
6. Zie de Impact Assessment, p. 29.
7. Richtlijn 2011/65/EU betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, Pb. EU 2011, L 174/88. De voorheen bestaande Richtlijn 2002/95/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (Pb. EG 2003, L 37/19) is met ingang van 3 januari 2013 ingetrokken.

* Mr. A. van Rossem is advocaat bij NautaDutilh.

1. Pb. EU 2012, L 197/38.

2. Pb. EU 2003, L 37/24.

3. SEC(2008)2933.

Wijziging werkingssfeer

Uit de definitie van ‘elektrische en elektronische apparatuur’ (EEA) blijkt dat het gaat om apparaten die bedoeld zijn voor gebruik met een spanning van maximaal 1000 volt bij wisselstroom en 1500 volt bij gelijkstroom.⁸ Hierin is de eerste beperking van de werkingssfeer gelegen. De bestaande Richtlijn is van toepassing op EEA die onder de in bijlage I A genoemde categorieën valt, zoals huishoudelijke apparaten, IT- en telecommunicatieapparatuur, consumentenapparatuur, verlichtingsapparatuur en elektrisch gereedschap. Bijlage I B bevat een lijst van producten die onder de in bijlage I A genoemde categorieën vallen, bijvoorbeeld koelkasten, wasmachines, stofzuigers, pc’s, printers, draadloze telefoons, televisies, armaturen van tl-buizen en boren. In de praktijk is echter niet altijd zonder meer duidelijk welke producten onder de Richtlijn vallen en in welke categorieën zij moeten worden ingedeeld, met name omdat onduidelijk is of bijlage I B uitputtend of illustratief is. Dit leidt tot de nodige interpretatieverschillen. De nieuwe AEEA-Richtlijn voorziet in een overgangsperiode tot 14 augustus 2018 gedurende welke zij van toepassing is op dezelfde categorieën, nu in bijlage I. De oude bijlage I B is nu ondergebracht in bijlage II, maar nu wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het om een ‘indicatieve’ lijst gaat. Ook niet uitdrukkelijk genoemde apparaten kunnen derhalve onder de categorieën geschaard worden en derhalve onder de Richtlijn vallen. Blijkens artikel 2 lid 1 onder b is de AEEA-Richtlijn vanaf 15 augustus 2018 van toepassing op alle – niet uitgezonderde – EEA. Alle EEA wordt ingedeeld in de in bijlage III genoemde categorieën. Deze lijst is teruggebracht tot zes categorieën, met als belangrijkste categorieën ‘grote en kleine apparatuur’. De nieuwe bijlage IV bevat nu een ‘niet beperkende lijst van EEA die onder de in bijlage III genoemde categorieën valt (opentoe-passingsgebied)’ met voorbeelden van dergelijke apparatuur. Met andere woorden: ook producenten van EEA die tot nog toe de dans ontsprongen, zullen er vanaf 2018 aan moeten geloven.

In de bestaande Richtlijn is apparatuur die noodzakelijk is voor de bescherming van de wezenlijke belangen van de veiligheid van lidstaten, wapens, munitie en oorlogsmateriaal, uitgesloten van de werkingssfeer. Deze uitzondering keert – in iets andere bewoordingen – ook terug in de nieuwe AEEA-Richtlijn. Ook is EEA uitgesloten die deel uitmaakt van andere apparatuur die niet onder het toepassingsgebied van de Richtlijn valt. In aanvulling hierop wordt nu ook diverse andere EEA expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied, zoals gloeilampen, maar ook apparatuur die is ontworpen om de ruimte ingestuurd te worden, grote, niet verplaatsbare industriële werktuigen, grote vaste installaties en medische hulpmiddelen die naar verwachting voor het einde van hun levensduur infectieus zijn. In verband met deze uitsluitingen zijn diverse nieuwe definities

opgenomen. Zo wordt bijvoorbeeld een ‘grote, vaste installatie’ gedefinieerd als een grootschalig samenspel van diverse typen apparaten en eventueel andere hulpmiddelen die: (1) door vakmensen wordt gemonteerd, geïnstalleerd en afgebroken, (2) bestemd is voor permanent gebruik als onderdeel van een gebouw of een structuur op een vooraf bepaalde en speciaal daarvoor bestemde plaats, en (3) uitsluitend door dezelfde speciaal ontworpen apparatuur vervangen kan worden.

Blijkens overweging nr. 9 bij de Richtlijn moet hierbij gedacht worden aan olieplatforms, bagagetransportsystemen op luchthavens of liften.

Omzetting

Richtlijn 2002/96/EG (de huidige AEEA-Richtlijn) is in 2004 omgezet door middel van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (hierna: Reea) en deels in het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur (Beea).⁹ Blijkens de toelichting is de implementatie zo strikt mogelijk uitgevoerd om ‘recht te doen aan de Europese harmonisatie op het gebied van elektrische en elektronische apparatuur’. Zo zijn de bijlagen bij de Richtlijn door middel van een dynamische verwijzing opgenomen in de Regeling zodat elke wijziging daarvan automatisch doorwerkt. De definitie van EEA is vrijwel woordelijk overgenomen van de Richtlijn, inclusief de verwijzing naar de in bijlage IA genoemde categorieën EEA waarop de Richtlijn uitsluitend ziet. De nieuwe Regeling zal conform de nieuwe Richtlijn voor de overgangsperiode naar de nieuwe bijlagen I en II moeten verwijzen en vanaf augustus 2018 naar de nieuwe bijlagen III en IV. Ook zal de thans uitdrukkelijk van de werkingssfeer uitgezonderde EEA in de nieuwe Regeling opgenomen moeten worden.

Minimuminzamelingspercentages

Om de verantwoorde verwerking – met name recycling – van AEEA te kunnen realiseren, is gescheiden inzameling hiervan essentieel. Daartoe moeten dan ook geschikte voorzieningen voor het inleveren van AEEA worden opgezet, onder meer openbare inzamelpunten waar particulieren hun afval kosteloos moeten kunnen inleveren. Denk aan het gemeentelijke afvalpunt of de milieustraat. In de huidige Richtlijn is voor de lidstaten een verplichting opgenomen om gemiddeld ten minste vier kilogram AEEA per inwoner per jaar gescheiden in te zamelen (art. 5 lid 5). In de Impact Assessment wordt opgemerkt dat in 2005 volgens de lidstaten gemiddeld circa 5,3 kg per inwoner was ingezameld.¹⁰ Dit zou neerkomen op circa 35 procent van het vrijgekomen AEEA. De doelstelling van 4 kilogram per inwoner ligt derhalve nog lager (kennelijk rond de 28 procent). Er bestaan volgens de Impact Assessment echter aanwijzin-

8. Art. 3 onder a van zowel de bestaande als de nieuwe AEEA-Richtlijn.

9. *Strct.* 2004, 142 respectievelijk *Stb.* 2004, 340.

10. Impact Assessment, p. 32.

gen dat feitelijk veel meer AEEA gescheiden wordt ingezameld, maar niet als zodanig wordt gerapporteerd. Blijkens overweging 15 van de considerans van de nieuwe Richtlijn werd in 2008 reeds 65 procent van de in de handel gebrachte EEA gescheiden ingezameld. Vermoed wordt dat in de praktijk zo'n 50 procent van de gescheiden ingezamelde AEEA ofwel niet op juiste wijze wordt gerecycled ofwel illegaal wordt geëxporteerd naar 'developing countries'.¹¹ Dat resulteert in milieuschade en verlies van kostbare secundaire grondstoffen. Om dit tegen te gaan, wordt het minimumpercentage gescheiden inzameling vanaf 2016 opgeschroefd naar 45 procent en vanaf 2019 naar 65 procent (art. 7).¹² Dat zou de lidstaten moeten dwingen om erop toe te zien dat meer AEEA wordt ingezameld via de reguliere kanalen. Opmerkelijk is dat *De Telegraaf* op 12 oktober 2012 heeft bericht over 'miljoenen kilo's elektronische apparatuur' die door Nederlandse gemeenten aan niet-erkende inzamelaars zouden worden afgegeven als 'financiële aanvulling' en vervolgens naar dubieuze sloopplaatsen in Afrika en China zouden verdwijnen. Op Kamervragen hierover heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu onder meer geantwoord dat uit recent onderzoek van producentenstichting Wecycle zou blijken dat (slechts) 3 procent van het afgedankte afval in de illegale export terecht zou kunnen komen.¹³ Kennelijk doet de in de Impact Assessment geschetste problematiek zich (op beperkte schaal) ook in Nederland voor.

Omzetting

Uit de transponeringstabel bij de Rea blijkt dat volgens de Nederlandse wetgever de verplichting voor de lidstaten om gemiddeld ten minste vier kilogram AEEA per inwoner per jaar gescheiden in te zamelen (art. 5 lid 5 van de huidige AEEA-Richtlijn) geen implementatie behoeft. Echter, ook Nederland zal moeten waarborgen dat de nieuwe inzamelingspercentages tijdig worden gerealiseerd. Dit wordt nog eens onderstreept door de verplichting van de lidstaten ingevolge het nieuwe artikel 7 om toe te zien op de tenuitvoerlegging van het beginsel van producentenverantwoordelijkheid en 'op basis daarvan' op het bereiken van de minimuminzamelingspercentages. Of ook Nederland in dit opzicht aan zijn verplichtingen heeft voldaan, zal moeten blijken uit de verslagen die om de drie jaar aan de Europese Commissie moeten worden verzonden (art. 16 lid 5). Het eerste verslag moet in 2016 ingezonden worden, vervolgens in 2019. Voor de goede orde merk ik op dat Nederland volgens Eurostat in 2010 7,3 kg AEEA per inwoner gescheiden heeft ingezameld en derhalve ruimschoots aan de doelstelling van vier kilogram per inwoner uit de bestaande AEEA-Richtlijn heeft voldaan.¹⁴ Echter, blijkens het rapport van de United Nations University

'The Dutch WEEE Flows' van 15 maart 2012 heeft Nederland in 2010 circa 7,5 kg AEEA per inwoner gescheiden ingezameld, hetgeen zou neerkomen op slechts 28 procent in vergelijking met de 65 procent doelstelling van de nieuwe AEEA-Richtlijn.¹⁵ Er is derhalve nog het nodige te doen op dit gebied.

Overbrenging van AEEA

Een van de problemen die in zowel de Impact Assessment als het richtlijnvoorstel wordt gesignaleerd, is de illegale overbrenging van AEEA naar landen buiten de Europese Unie.¹⁶ Vaak zou overbrenging plaatsvinden onder het mom van hergebruik van tweedehandsgoederen, terwijl feitelijk sprake is van overbrenging van afgedankte apparatuur voor 'recycling'. In dat laatste geval zou voor overbrenging in de regel een kennisgeving (vergunning) vereist zijn. Hoewel geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over illegale overbrenging, zou in een *worst case* scenario circa 41 procent van AEEA niet correct worden verwerkt binnen of buiten de EU.¹⁷ In verband hiermee wordt nu in artikel 10 bepaald dat ingezamelde AEEA ook buiten de betrokken lidstaat of buiten de EU mag worden verwerkt, mits de overbrenging hiervan in overeenstemming is met de Europese Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) (Verordening 2006/1013/EG)¹⁸ en Verordening (EG) nr. 1418/2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 genoemde afvalstoffen naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is (Verordening 2007/1418/EG).¹⁹ Deze laatste verordening ziet op de uitvoer van 'groene lijst' (ongevaarlijke) afvalstoffen naar (bepaalde) niet OESO-landen, zoals Algerije, Brazilië en Indonesië. Bepaalde 'elektrische en elektronische samengebouwde eenheden' vallen onder de groene lijst, bijvoorbeeld wanneer batterijen of andere gevaarlijke onderdelen of stoffen zijn verwijderd.²⁰ Hetzelfde geldt voor elektrische en elektronische eenheden bestemd voor onmiddellijk hergebruik (tweedehandsapparatuur). Zover eigenlijk niet echt iets nieuws. De EVOA is nu immers ook al van toepassing. Een intensivering van toezicht en handhaving is veeleer vereist. Daarin wordt voorzien in artikel 23 lid 1 van de nieuwe AEEA-Richtlijn dat de lidstaten verplicht passende inspecties en controles uit te voeren die onder meer betrekking moeten hebben op de overbrenging van AEEA.

Specifiek in verband met de uitvoer van AEEA onder het mom van tweedehandsapparatuur, worden de lid-

11. Impact Assessment, p. 5.

12. Het gaat hier blijkens art. 7 om percentages van de gemiddelde gewichtshoeveelheid EEA die de voorgaande drie jaren in de betreffende lidstaat in de handel is gebracht.

13. *Kamerstukken II* 2012/13, Aanhangsel 780.

14. Zie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/documents/weee_collection.pdf>.

15. Zie <www.vie.unu.edu/file/get/9654>, p. 4.

16. Zie met name de Impact Assessment, p. 34 e.v.

17. Impact Assessment, p. 39.

18. *Pb. EU* 2006, L 190/1.

19. *Pb. EU* 2007, L 316/6.

20. Zie bijlage III jo. bijlage V, deel 1, lijst B van de EVOA, code B1110.

staten verplicht om ervoor te zorgen dat de overbrenging van gebruikte EEA waarvan vermoed wordt dat het AEEA is, geschiedt overeenkomstig de minimumvoorschriften van bijlage VI (art. 23 lid 2 nieuwe AEEA-Richtlijn). In deze bijlage worden stringente eisen gesteld aan het bewijs dat de houder van (A)EEA moet leveren om aan te tonen dat daadwerkelijk gebruikte EEA zal worden overgebracht. Zo moet de houder bijvoorbeeld een kopie van het verkoopcontract van de EEA overleggen, waarin wordt verklaard dat de apparatuur bestemd is voor onmiddellijk hergebruik en helemaal functioneel is. Maar ook moet voor elk stuk dat deel uitmaakt van de zending een bewijs van beoordeling of test worden getoond. De lidstaten moeten voorschrijven dat met betrekking tot gebruikte EEA een aantal test- en documentatiestappen worden doorlopen. Zo moet getest worden of het apparaat werkt en of het gevaarlijke stoffen bevat. De testuitslagen moeten worden geregistreerd. Bovendien moet op de EEA of op de verpakking daarvan een etiket worden aangebracht dat onder meer de naam en het adres bevat van het bedrijf dat heeft gecontroleerd of het apparaat goed functioneert. Met deze nieuwe eisen zal het een stuk moeilijker worden om AEEA uit te voeren onder het mom van hergebruik van tweedehandsapparatuur. Overigens merk ik hierbij wel op dat een aantal (vergelijkbare) eisen, zoals de eis van een verkoopcontract met verklaring van geschiktheid voor onmiddellijk hergebruik, sinds eind 2011 reeds door de toenmalige VROM-Inspectie werden gesteld onder verwijzing naar de WEEE correspondents-guideline no. 1 van 12 juni 2007 en de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).²¹ Ten slotte wijs ik erop dat AEEA die buiten de EU is uitgevoerd, voor de recyclingstatistiek slechts meetelt indien de uitvoerder kan aantonen dat de verwerking gebeurde in omstandigheden die 'gelijkwaardig zijn' aan de eisen van de nieuwe AEEA-Richtlijn (art. 10 lid 2). De Europese Commissie moet uiterlijk op 14 februari 2014 criteria vaststellen om te beoordelen of de omstandigheden stroken met de voorschriften van de Richtlijn. In de praktijk zal het allicht niet meevallen om dit bewijs te leveren. Wanneer te veel AEEA 'weglekt' naar derde landen, dan zou dit de realisatie van de recyclingdoelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Omzetting

Ten aanzien van de overbrenging van AEEA bevat de Richtlijn een aantal nieuwe verplichtingen waarvan afgewacht zal moeten worden of, en zo ja, hoe die zullen worden omgezet. Met name de in bijlage VI opgenomen eisen aan de bewijslast bij (vermeende) overbrenging van EEA zijn hierbij van groot belang. De gelijkwaardigheidseis bij export buiten de EU wordt in de huidige Rea reeds gesteld. Zie bijlage 2 onder D Afvalbeheer ingezamelde afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

21. Brief van de VROM-Inspectie aan bedrijven d.d. 20 september 2011 (verkrijgbaar via <www.agentschapnl.nl>) alsmede de brochure van de Inspectie Leefomgeving en Transport 'Regels voor export van tweedehands elektronica' van januari 2012.

Doelstellingen nuttige toepassing

Het primaire doel van zowel de bestaande als de nieuwe AEEA-Richtlijn is om de nuttige toepassing van AEEA zoveel mogelijk te bevorderen en daarmee verwijdering (bijvoorbeeld storten) te voorkomen en waardevolle secundaire grondstoffen terug te winnen. Daarmee sluit deze Richtlijn naadloos aan bij de afvalhiërarchie van artikel 4 Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).²² Ook wel bekend als de voorkeursvolgorde: preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere nuttige toepassing (bijvoorbeeld energieterugwinning) en verwijdering. De producenten van EEA of derden die in hun naam handelen, moeten dan ook individueel of collectief systemen invoeren voor de nuttige toepassing van gescheiden ingezamelde AEEA (art. 7 bestaande AEEA-Richtlijn). Bovendien schrijft de Richtlijn dwingende 'streefcijfers' voor. Zo moet bijvoorbeeld ten minste 80 procent van 'het gemiddelde gewicht per apparaat' voor AEEA van de categorieën 1 (grote huishoudelijke apparaten) en 10 (automaten) van bijlage IA nuttig worden toegepast waarvan 75 procent hergebruik en recycling van onderdelen, materialen en stoffen. Met andere woorden: slechts een beperkt percentage mag worden verbrand met energieterugwinning.²³ Voor IT- en telecommunicatieapparatuur en consumentenapparatuur geldt een streefcijfer van 75 procent nuttige toepassing waarvan 65 procent hergebruik en recycling. Voor de overige categorieën gelden percentages van 70 respectievelijk 50 procent. Voor afgedankte gasontladingslampen (tl-lampen, spaarlampen) wordt alleen een streefcijfer voor hergebruik en recycling gegeven van 80 procent. Voor categorie 8, zijnde AEEA bestaande uit 'medische hulpmiddelen', wordt geen streefcijfer gegeven. In de nieuwe AEEA-Richtlijn wordt nu ook hergebruik van het volledige apparaat (tweedehandsapparatuur) meegeteld. Uit onderzoek zou namelijk blijken dat 5 procent tot 10 procent van de ingezamelde apparatuur kan worden hergebruikt.²⁴ In verband hiermee worden de doelstellingen voor de overgangperiode (vanaf 15 augustus 2015 tot 14 augustus 2018) met 5 procent verhoogd om het ambitieniveau gelijk te houden, met uitzondering van de gasontladingslampen. Voor medische hulpmiddelen geldt nu ook een doelstelling van 75 procent respectievelijk 55 procent.²⁵ Volgens de Impact Assessment (p. 83) wordt jaarlijks in de EU naar schatting 32.000 ton medische apparatuur op de markt gebracht. Omdat medische apparatuur tot voor kort niet onder de RoHS-Richtlijn²⁶ viel, was het gebruik van gevaarlijke stoffen niet ingeperkt. Volgens schattingen

22. *Pb. EU* 2008, L 312/3.

23. Art. 7 lid 2 onder a.

24. Impact Assessment, p. 82.

25. Bijlage V, deel 2, onder c, categorie 8.

26. Richtlijn 2002/95/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (*Pb. EU* 2003, L 37/19), zoals met ingang van 3 januari 2013 ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2011/65/EU (*Pb. EU* 2011, L 174/88).

bevat de jaarlijks in de EU verkochte medische apparatuur circa 1160 ton lood, 1,8 ton cadmium en 20 kg kwik.²⁷ Vanaf 15 augustus 2018 gelden dezelfde verhoogde streefcijfers, maar dan op basis van de nieuwe categorie-indeling. Dat resulteert in het volgende overzicht:²⁸

Tabel 1

Categorieën	Nuttige toepassing	Hergebruik en recycling
1) Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur	85%	80%
4) Grote apparatuur (met een buitenafmeting van meer dan 50 cm)	85%	80%
2) Schermen, monitors en apparatuur met schermen die een oppervlakte hebben van meer dan 100 cm ²	80%	70%
5) Kleine apparatuur (met een buitenafmeting van 50 cm of kleiner)	75%	55%
6) Kleine IT- en telecommunicatieapparatuur (met een buitenafmeting van 50 cm of kleiner)	75%	55%
3) Lampen		80% recycling

Omzetting

In de Reea zijn de doelstellingen uit de bestaande AEEA-Richtlijn letterlijk overgenomen (art. 10). De producenten zijn verplicht de toepasselijke doelstellingen te realiseren. Deze cijfers zullen uiteraard voor de overgangperiode en de periode daarna aangepast moeten worden inclusief de nieuwe categorie-indeling. In de Reea staat ook nog dat producthergebruik niet wordt meegeteld voor de berekening van de percentages. In de nieuwe richtlijn telt hergebruik wel mee bij de berekening. Ook dit zal moeten worden aangepast.

Over het al dan niet realiseren van de doelstellingen voor de nuttige toepassing van gescheiden ingezameld AEEA is opvallend genoeg weinig bekend. In 2009 heeft de VROM-Inspectie voor de eerste maal onderzoek uitgevoerd naar de recyclingprestaties voor AEEA.²⁹ Dit onderzoek was echter beperkt tot AEEA dat door de Nederlandse Vereniging Verwijdering Metalektroproducten (NVMP) is ingezameld en verwerkt en waarover door de NVMP een monitoringsverslag 2008 is opgesteld. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat het aan-

deel van de NVMP bij de jaarlijkse inzameling van AEEA 75 van de 98 kton is. Uit de door de NVMP gerapporteerde gegevens blijkt dat voor alle gerapporteerde categorieën AEEA aan de doelstellingen voor hergebruik en nuttige toepassing wordt voldaan. Echter, na herberekening door de VROM-Inspectie blijkt dat voor de categorie 'groot witgoed' (grote huishoudelijke apparaten) niet aan de doelstellingen wordt voldaan. Zowel hergebruik als nuttige toepassing ligt op 69 procent, terwijl hiervoor een doelstelling geldt van 75 procent respectievelijk 80 procent. De voor andere categorieën AEEA gerapporteerde cijfers zijn voornamelijk niet op juistheid gecontroleerd. Nader onderzoek zal moeten worden uitgevoerd om vast te stellen of de dwingende doelstellingen voor hergebruik en nuttige toepassing van gescheiden ingezameld AEEA inderdaad worden gehaald.

Producentenregistratie

Op grond van artikel 12 van de bestaande AEEA-Richtlijn moeten de lidstaten een register van producenten opstellen en jaarlijks gegevens verzamelen over de hoeveelheden en categorieën EEA die in de lidstaten op de markt werden gebracht. Deze algemene opdracht om een producentenregister op te stellen hebben de lidstaten op diverse wijzen ingevuld. Dit heeft geresulteerd in een caleidoscoop aan verschillende registratiesystemen en informatieverplichtingen met bijbehorende kosten voor de producenten.³⁰ Zo is het mogelijk dat producenten aan 27 verschillende registratiesystemen moeten voldoen wanneer zij EEA in de EU op de markt brengen. In de nieuwe AEEA-Richtlijn worden de registratie- en rapportageverplichtingen geharmoniseerd, hetgeen blijken het richtlijnvoorstel een kostenbesparing zal opleveren van 63.3 miljoen euro.³¹

De lidstaten moeten nu een register van producenten opzetten (art. 16 lid 1), waarbij zij er zorg voor dragen dat:

- elke producent (of elke gevolmachtigde) conform de voorschriften wordt geregistreerd en in zijn nationale register alle relevante informatie in samenhang met de activiteiten van die producent in die lidstaat online kan invoeren;
- elke producent (of elke gevolmachtigde) bij registratie de in bijlage X, deel A, vermelde informatie verstrekt en zich ertoe verbindt die indien nodig te actualiseren;
- elke producent (of elke gevolmachtigde) de in bijlage X, deel B, vermelde informatie verstrekt; en
- nationale registers op hun website links aanbieden naar andere nationale registers om in alle lidstaten de registratie van producenten (of van gevolmachtigden) te vereenvoudigen.

27. Impact Assessment, p. 84.

28. NB Medische apparatuur valt blijken bijlagen II en IV zowel onder grote als kleine apparatuur.

29. VROM-Inspectie 'Recycling elektrische en elektronische apparaten' d.d. 6 januari 2010 (<www.ilent.nl>).

30. Zie de Impact Assessment, p. 52 en bijlage 7.

31. Voorstel d.d. 3 december 2008, COM (2008) 810, p. 9.

Dit register wordt gebruikt voor de controle op de naleving van de verplichtingen van de Richtlijn. Het belang zit hem met name in de standaardinformatie die de producenten bij registratie en rapportage moeten verstrekken. Zo noemt bijlage X deel A naast de contactgegevens bijvoorbeeld de categorie van de EEA, de soort EEA (huishoudelijke of niet-huishoudelijke apparatuur), de merknaam van de EEA, informatie over de wijze waarop de producent zijn verantwoordelijkheden nakomt (individueel of via een collectieve regeling, met inbegrip van informatie over de financiële waarborg) en gebruikte verkooptechniek (bijvoorbeeld verkoop op afstand). Deel B van bijlage X bevat de informatie die voor de rapportage moet worden verstrekt, zoals de rapportageperiode, de categorie van de EEA, de hoeveelheid in een lidstaat in de nationale handel gebrachte EEA, per gewicht en de hoeveelheid afgedankte EEA, uitgedrukt in gewicht, die gescheiden is ingezameld, gerecycleerd (waaronder ter voorbereiding op hergebruik), nuttig toegepast en verwijderd is in de lidstaat, dan wel binnen of buiten de Unie is overgebracht.

Omzetting

De registratie- en rapportageverplichting is in Nederland geïmplementeerd in artikel 4 van het Beea respectievelijk artikel 16 van de Reea. Op grond van het Beea moet de producent binnen 13 weken nadat de Reea op hem van toepassing is geworden, aan de Minister van Milieu en Infrastructuur ‘mededeling’ doen over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de verplichtingen. Hiertoe moet gebruik gemaakt worden van het formulier van bijlage I van de Reea (art. 15). Deze mededeling moet de minister goedkeuren waarna de ‘registratie’ als het ware is voltooid. Blijkens het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport ‘Handhavingsactie individuele mededelingen, elektrische en elektronische apparatuur’ van 25 april 2012 stonden er in 2010 bij het Agentschap NL 80 goedgekeurde mededelingen geregistreerd.³² Het betrof vijf meldingen van collectieve systemen (Wecycle, Stichting ICT~Milieu, Stichting RTA, Recydur B.V. en Accerio B.V.) en 75 individuele mededelingen. Bij deze laatste categorie gaat het om producenten louter gericht op de zakelijke markt, bijvoorbeeld producenten van ICT-apparaten (printers, netwerken, routers), medische apparatuur, automaten en professionele koel- en vriesapparatuur. In het registratieformulier moeten onder meer de contactgegevens van de melder opgenomen worden en moeten een aantal algemene en specifieke vragen beantwoord worden. De melder moet bijvoorbeeld aangeven in welke productcategorieën zijn producten vallen, wie de uiteindelijke gebruikers zijn (particuliere huishoudens of bedrijven) en of hij op individuele of collectieve wijze uitvoering gaat geven aan zijn verplichtingen op grond van de AEEA-regelgeving. De specifieke vragen hebben betrekking op de diverse verplichtingen uit de Reea. Zo moet de melder uiteenzetten op welke wijze hij er zorg voor zal dragen dat de door gemeenten en winkeliers

ingezamelde AEEA worden opgehaald, vervoerd en verwerkt, hoe hij zal verzekeren dat verwerking zal geschieden met gebruik van de Beste Beschikbare Technieken en hoe hij de financiering van het afvalbeheer zal regelen. Voor de verplichte jaarlijkse rapportage over (1) de resultaten van de uitvoering van de verplichtingen van de Reea³³ en (2) de hoeveelheid op de markt gebrachte EEA, moet de producent gebruikmaken van het in bijlage 2 opgenomen formulier. Hierbij moeten zowel de hoeveelheid aan Nederlandse eindgebruikers ter beschikking gestelde EEA (in tonnen of aantallen per categorie), de hoeveelheid gescheiden ingezamelde EEA en de wijze van verwerking worden vermeld. Veel van deze eisen sluiten redelijk aan bij die uit de nieuwe AEEA-Richtlijn. Dit neemt niet weg dat enige aanpassing vereist is om volledige aansluiting te verzekeren.

Sancties

Onder de huidige AEEA-Richtlijn moeten de lidstaten sancties vaststellen voor inbreuken op de nationale omzettingbepalingen (art. 15). Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.³⁴ Hier wordt in de nieuwe AEEA-Richtlijn aan toegevoegd dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat (de regels voor) de sancties ook ten uitvoer worden gelegd (art. 22). Er moet met andere woorden ook feitelijk gehandhaafd worden. Deze verplichting vloeit eigenlijk reeds voort uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de lidstaten gehouden zijn tot het verzekeren van de volle werking van het aangepaste recht. Niet-handhaving van correct omgezette richtlijnen vormt ook een schending van het Unierecht.³⁵ Desalniettemin kan het allicht geen kwaad om de lidstaten hier nog eens uitdrukkelijk op de te wijzen. Als extra stok achter de deur moeten de lidstaten de Europese Commissie nu ook informeren over de toepasselijke sanctiebepalingen en wel uiterlijk op 14 februari 2014.

Omzetting

De Reea kan in Nederland zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Het instrumentarium voor het productgerichte afvalstoffenbeleid (inclusief de producentenverantwoordelijkheid) was voorheen neergelegd in titel 10.3 van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (art. 10.15 t/m 10.19). Voorheen was de Reea grotendeels op een aantal van deze voorschriften

32. Verkrijgbaar via <www.ilent.nl>.

33. Art. 7 t/m 13 Reea.

34. Zie hierover in algemene zin o.m. A.R. Blomberg, ‘Implementatie van Europese handhavingverplichtingen in het Nederlandse milieurechtelijke handhavingssysteem’, *Milieu & Recht* 2009/7, p. 404-413; R. Meeus, ‘Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?’, *Milieu & Recht* 2008/8, p. 478-494 en J.H. Jans e.a., *Europeanisation of Public Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 199 e.v.

35. Zie R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer: Deventer 2012, p. 225 en de daar aangehaalde rechtspraak.

gebaseerd.³⁶ Echter, deze bepalingen zijn met ingang van 1 januari 2012 vervallen en gebundeld in een nieuw artikel 9.5.2 Wet milieubeheer. De Reea wordt nu dan ook geacht te zijn gebaseerd op artikel 9.5.2 Wet milieubeheer.³⁷ De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 9.5.2 Wet milieubeheer.³⁸ In geval van een overtreding kan de minister gebruikmaken van de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom, de zogenoemde herstelsancties.³⁹ In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de regels omtrent bestuursrechtelijke handhaving neergelegd, waarbij titel 10.3 specifiek handelt over de herstelsancties.⁴⁰ In combinatie met de zogenoemde 'beginselplicht' tot handhaving⁴¹ zou ik menen dat hiermee in beginsel afdoende uitvoering is gegeven aan de verplichting om (bestuursrechtelijke) 'sancties' vast te stellen voor overtredingen en hiertegen ook daadwerkelijk handhavend op te treden. Tegen overtreding van de Reea kan ook strafrechtelijk worden opgetreden. Overtreding van de voorschriften in de Reea is namelijk een economisch delict.⁴² Voor zover opzettelijk begaan, kan hiervoor een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren dan wel een geldboete van maximaal 19.500 euro worden opgelegd. Anders hechtenis van ten hoogste zes maanden of wederom een boete van maximaal 19.500 euro.⁴³

Inspecties en controles

Het spreekt voor zich dat handhaving staat of valt bij adequaat toezicht. Dit wordt ook in de nieuwe AEEA-Richtlijn onderkend. Waar in de oude Richtlijn nog werd volstaan met een algemene verplichting om inspecties en controles uit te voeren om de normen te (kunnen) handhaven (art. 16), geeft de nieuwe Richtlijn aan waarop de 'passende' inspecties en controles minimaal betrekking moeten hebben. Namelijk (1) de bij registratie door producenten verstrekte informatie,

36. M.u.v. de instructievoorschriften met betrekking tot de aan vergunningen te verbinden voorschriften die op art. 8.45 Wet milieubeheer (Wm) waren gebaseerd en die met betrekking tot de inhoud van de gemeentelijke afvalstoffenverordening die op art. 10.61 Wm waren gebaseerd. Art. 8.45 Wm is vervangen door art. 2.22 lid 3 Wabo en art. 10.61 Wm is ongewijzigd.

37. Zie de Wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer en diverse aanverwante wetten (Verdere invulling van hoofdstuk 9), art. V, Stb. 2011, 269.

38. Art. 18.2b Wm.

39. Art. 18.1a Wm jo. art. 5.15 Wabo jo. art. 5:32 Awb. Zie hierover nader o.m. P.J.J. Van Buuren e.a., *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2011.

40. Zie hierover o.m. M. Bakker e.a., *Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Praktische handreiking, parlementaire geschiedenis en strafrechtelijke jurisprudentie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010 en L.J.J. Rogier, 'De Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht in werking. Twee magische lijnen verschoven', *NJB* 2009/25, p. 1560-1566.

41. Zie onder meer F.R. Vermeer, 'De "beginselplicht" gedetermineerd', *JBplus* 2011/3, p. 59-74.

42. Art. 1a onder 2 Wed. Zie over de Wed nader o.m. L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

43. Art. 6 Wed jo. art. 23 Sr.

(2) de overbrenging van AEEA naar andere landen, in het bijzonder de uitvoer naar landen buiten de EU en (3) de handelingen die plaatsvinden in AEEA-verwerkingsinstallaties conform de Kaderrichtlijn afvalstoffen en bijlage VII bij de AEEA-Richtlijn (art. 23).⁴⁴ Bovendien kan de Europese Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen waarin aanvullende voorschriften inzake inspecties en controles vastgelegd worden (art. 23 lid 4). Deze wijzigingen vloeien voort uit de Impact Assessment waarin wordt opgemerkt dat de handhaving van de AEEA-Richtlijn op vele terreinen tekort lijkt te schieten.⁴⁵ Zowel voor de verwerking van AEEA als de overbrenging hiervan zouden minimum inspectie-eisen gesteld moeten worden. Zover is het dus nog niet. Opvallend is overigens dat Nederlandse handhavingsacties volgens de Impact Assessment (p. 58) tussen 2004 en 2006 hebben geleid tot een vermindering van 'illegale activiteiten'.⁴⁶

Omzetting

Blijkens de transponeringstabel bij de toelichting op de Reea behoeft de verplichting ingevolge artikel 16 van de oude AEEA-Richtlijn om inspecties en controles uit te voeren geen implementatie. Kennelijk was de wetgever van mening dat feitelijke uitvoering volstaat. De vraag rijst of dit standpunt (nog) wel houdbaar is. Immers, de verplichting om sancties voor overtredingen vast te stellen moet niet alleen rechtens maar ook feitelijk verzekerd worden. Er moet ingeval van overtreding dus handhavend opgetreden worden en de beginselplicht tot handhaving verzekert dat in beginsel ook. Waarom bestaat er dan geen beginselplicht tot 'toezicht' houden? Zonder adequaat toezicht valt er immers niets te handhaven. Dat ook de toezichtpraktijk in Nederland op bepaalde terreinen voor verbetering vatbaar is, is de afgelopen jaren wel gebleken, onder meer door de ontwikkelingen rond het tankopslagbedrijf Odfjell.⁴⁷ Opmerkelijk is dat de wetgever wel aanleiding zag om de specifieke inspectieverplichtingen uit artikel 18 van de Seveso II Richtlijn (96/82/EG) om te zetten in artikel 24 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999.⁴⁸ Ook waar het gaat om het toezicht op en handhaving van de naleving van het omgevingsvergunningstelsel van de Wabo heeft de wetgever in het Besluit omge-

44. Zoals hierboven reeds aangegeven in de paragraaf 'Overbrenging van AEEA' moeten de lidstaten er in het bijzonder op toezien dat de overbrenging van gebruikte EEA waarvan vermoed wordt dat het AEEA is, geschiedt overeenkomstig de minimumvoorschriften van bijlage VI en moeten zij de overbrenging dienovereenkomstig controleren.

45. Zie p. 42.

46. Kennelijk wordt hier gerefereerd aan handhavingsacties van de toenmalige VROM-Inspectie in 2005 en 2006. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 233 alsmede een brochure van de VROM-Inspectie getiteld 'Handhaving afgedankte elektronica 2005' van april 2006 en het rapport van de VROM-Inspectie 'Het beeld verhelderd; handhavingsactie 2006 op de export van afgedankte elektrische en elektronische apparaten' d.d. 8 maart 2007.

47. Zie hierover het eerder in *NTER* gepubliceerde artikel van mijn hand 'De Seveso III Richtlijn; deel drie in de strijd tegen zware industriële ongevallen', *NTER* 2012/8-9, p. 324-324.

48. *Ibidem*.

vingsrecht specifieke regels neergelegd.⁴⁹ Daarmee is in ieder geval het toezicht op (een deel van?) de inrichtingen die AEEA verwerken gewaarborgd, namelijk voor zover deze vergunningplichtig zijn. Toch dringt de vraag zich op of de wetgever niet een meer algemene, allesomvattende, regeling voor het toezicht op de naleving van het (omgevings)recht zou moeten ontwikkelen. Volledigheidshalve merk ik wel op dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen de VROM-Inspectie) in de loop der jaren de nodige inzet heeft gepleegd op het toezicht op en de handhaving van de naleving van de Reea en het Beea. Ik verwijs in dit verband naar de handhavingsacties in 2005 en 2006⁵⁰ en meer recente onderzoeken naar de naleving van de Reea en het Beea.⁵¹ Zoals hierboven aangegeven lijkt het toezicht met name waar het de recyclingdoelstellingen betreft tekort te schieten.

Conclusie

Alles overziend zou ik menen dat de nieuwe AEEA-Richtlijn een aantal belangrijke (en noodzakelijke) wijzigingen brengt om het groeiend aanbod van AEEA ook in de toekomst het hoofd te bieden. Met name van belang is dat straks alle EEA onder de Richtlijn valt en dat de inzamelingsdoelstelling fors wordt verhoogd (van 4 kilogram per inwoner (kennelijk circa 15 procent) naar 65 procent vanaf 2019). Van de ingezamelde AEEA zal een aanzienlijk deel met toepassing van de Beste Beschikbare Technieken nuttig moeten worden toegepast en met name gerecycleerd. Daar valt blijkens de Impact Assessment nog de nodige winst te boeken. De registratie van producenten wordt vergaand geharmoniseerd hetgeen de administratieve lasten zou moeten terugdringen. Dat valt toe te juichen. Om de naleving van de producentenverantwoordelijkheid te waarborgen zullen de lidstaten ten slotte wel ook adequaat toezicht moeten houden en, waar nodig, handhavend moeten optreden. De bestaande AEEA-Richtlijn is destijds vrij nauwgezet geïmplementeerd door middel van de Reea en het Beea. De wijzigingen in de Nieuwe AEEA-Richtlijn nopen tot diverse aanpassingen. Met name moet de verruimde reikwijdte tot alle EEA overgenomen worden (evenals bepaalde nieuwe uitsluitingen). De nieuwe inzamelingsdoelstelling van 65 procent wordt naar verluidt in Nederland bij lange na nog niet gehaald. Om feitelijk in 2019 aan deze verplichting te voldoen zal Nederland zijn inspanningen op dit vlak moeten verhogen. Ook de doelstellingen voor nuttige toepassing en

hergebruik zullen moeten worden aangepast. Of deze doelstellingen in Nederland ook voor alle AEEA worden gehaald is vooralsnog niet zonder meer duidelijk. Met name op dit vlak lijkt extra toezicht (en handhaving) vereist. Het werk is derhalve nog niet voltooid.

49. Zie nader het eerder in *NTER* gepubliceerde artikel van mijn hand 'RIE vervangt IPPC; is de toepassing van BBT nu wél gewaarborgd?', *NTER* 2011/7, p. 239.

50. Zie hierboven voetnoot 46.

51. Zie het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport 'Handhavingsactie individuele mededelingen; Elektrische en elektronische apparatuur' d.d. 25 april 2012 en het rapport van de VROM-Inspectie 'Evaluatie en vooruitblik ketenproject elektrische en elektronische apparaten' d.d. 20 april 2011 alsmede de daar genoemde eerdere onderzoeken (p. 49).