

Raadsvoorstel gemeente Coevorden

Datum raadsvergadering	17 oktober 2023
Versie	1.0
Agendapunt	5.7
Naam rapporteur	A.S. Kuper
Rv.nr.	1869
Openbaar	Ja
Portefeuillehouder	Dhr. J. Huizing en dhr. S. Stegen
Onderwerp	Afvalinzameling op recreatieparken.
Voorgesteld besluit	De eenmalige inrichtingskosten, verbonden aan de inrichting van gemeentelijke afvalinzameling op recreatieparken, van € 21.945 in 2024 te dekken vanuit de stelpost vrije begrotingsruimte en het financiële effect te verwerken bij de programmabegroting 2024.

Aan de raad,

Inleiding

In 2019 is de object-gebonden milieupas ingevoerd. Met de milieupas kunnen inwoners van de gemeente Coevorden toegang verkrijgen tot de milieustraten in Zweeloo en Coevorden om zich te ontdoen van hun grof huishoudelijk afval.¹ De milieupas fungeert als middel om de toegangsregulatie tot de milieustraten te verbeteren; hiermee werd beoogd de stort van bedrijfsafval niet langer mogelijk te maken, evenals het aanbieden van afval door huishoudens wonende buiten onze gemeente. Het aanbieden van afval op onze milieustraten door dergelijke doelgroepen gebeurt relatief vaak vanwege het lage uniforme volumetarief (6 euro per kuub) in verhouding tot de tarieven die worden gehanteerd bij voorzieningen voor bedrijfsafvalstoffen en de milieustraten in omliggende gemeentes. De milieupas is dan ook een maatregel om de totaalhoeveelheden aangeboden afval op onze milieustraten te reduceren. Dit komt ten gunste van de afvalstoffenheffing en het realiseren van de VANG-doelstellingen, te weten de 100kg restafval per inwoner op jaarbasis en een minimaal scheidingspercentage van 75%.

Bij de invoering van de milieupas is in eerste instantie geen rekening gehouden met de consequenties van de maatregel voor recreatiewoningen. Dit heeft te maken met het feit dat we altijd de status quo hebben gehanteerd dat op recreatieparken in de regel bedrijfsafval vrijkomt. De gemeentelijke inzamelplicht heeft alleen betrekking op huishoudelijke afvalstoffen, waardoor recreatiewoningen per definitie buiten het gemeentelijke systeem vallen en de bewoners daarmee geen recht hebben op een milieupas. Vakantieparken dienen zelf voorzieningen te treffen voor het inzamelen van de vrijgekomen afvalstromen. Dit is in de gemeente Coevorden door de eigenaren van de vakantieparken voor wat betreft fijn afval goed geregeld. Aangezien bewoners van recreatiewoningen voor 2019 hun grof afval konden aanbieden op de milieustraten (door een gebrek aan toegangsregulatie), zijn op de vakantieparken echter onvoldoende voorzieningen getroffen voor het inzamelen van grof afval.

De invoering van de milieupas heeft geleid tot onvrede onder een deel van de bewoners van vakantiewoningen, die zich beroepen op de gemeentelijke inzamelplicht van huishoudelijk afval. Het principe dat bij recreatiewoningen bedrijfsafval vrijkomt, kent namelijk geen juridische basis; het is enkel een status quo die niet in landelijke of lokale wet- en regelgeving is opgenomen. Dit betekent dat bij recreatiewoningen wel degelijk huishoudelijke afvalstoffen kunnen vrijkomen en dit niet per definitie bedrijfsafval is.

¹ Fijn huishoudelijk afval wordt door middel van minicontainers aan huis en bovengrondse en ondergrondse containers ingezameld. Denk hierbij aan PMD- en GFT-afval, oud papier, glas en textiel.

De gemeente heeft een wettelijke verplichting om, zoals dat in de Wet milieubeheer (hierna: Wm), artikel 10.21, eerste lid is geregeld, zorg te dragen voor het inzamelen van

huishoudelijke afvalstoffen waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. De verplichting kan daarmee betrekking hebben op recreatiewoningen als hier geregeld huishoudelijke afvalstoffen ontstaan. Wij hebben dit, op verzoek van de bewoners van de recreatiewoningen, per park uitgezocht.

Om het gemeentelijke inzamelsysteem te kunnen dekken, heffen we de afvalstoffenheffing over percelen waar huishoudelijk afval vrijkomt. De milieupas maakt onderdeel uit van dit systeem en kan daarom alleen worden verstrekt aan huishoudens die afvalstoffenheffing betalen. Over recreatiewoningen wordt de heffing in de regel niet geheven.² In het verleden was het voor eigenaren van vakantiewoningen echter wél mogelijk om afvalstoffenheffing aan te vragen over hun perceel. Hierdoor is het mogelijk dat op verschillende vakantieparken enkele recreatiewoningen binnen het gemeentelijke systeem vallen. Deze bewoners hebben daarmee, volgens onze huidige handelwijze, recht op een milieupas. Per 2019 is, na een toename in het aantal aanvragen voor het betalen van afvalstoffenheffing over percelen op recreatieparken, de optie tot het aanvragen hiervan tot nader orde bevroren om te voorkomen dat afvalstoffenheffing werd geheven over percelen waar bedrijfsafval vrijkomt. Het is namelijk niet toegestaan om als gemeente bedrijfsafval in te zamelen of hier voorzieningen voor aan te bieden. Het nieuw te ontwikkelen beleid moest definitief uitsluitel gaan bieden.

De ontstane scheefgroei met betrekking tot het heffen van de afvalstoffenheffing over vakantiewoningen is niet alleen tegenstrijdig met het principe dat op recreatieparken bedrijfsafval vrijkomt – en daarmee de invoering van de milieupas als maatregel teniet wordt gedaan –, maar heeft ook gevolgen voor de gemeentelijke inzameling van fijn huishoudelijk afval en de afvalinzameling op de parken. Als gemeente zijn we namelijk verplicht om voor huishoudens die afvalstoffenheffing betalen zowel voorzieningen te treffen voor het aanbieden van grof huishoudelijk afval als voor fijn huishoudelijk afval. Met de milieupas wordt toegang verkregen tot de aanbiedlocatie voor grof afval, waar fijn afval met minicontainers en/of verzamelcontainers aan of nabij huis wordt ingezameld. Het is niet mogelijk één van de twee voorzieningen niet aan te bieden; het staat huishoudens daarentegen wél vrij om geen gebruik te maken van één van de diensten. Concreet betekent dit dat we de enkele, vaak moeilijk toegankelijke recreatiewoningen moeten inpassen in onze inzamelroutes, met hogere inzamelkosten tot gevolg. Bovendien komt de afvalinzameling door parken zelf hiermee in het geding; we zien steeds vaker dat eigenaren van vakantiewoningen niet langer de bijdrage voor afvalinzameling door het park willen bekostigen wanneer zij gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen.

Om de problemen omtrent de milieupas op te lossen en het gemeentelijke inzamelsysteem zuiver te houden, hebben we nieuw afvalbeleid met betrekking op recreatieparken vastgesteld aan de hand van de Wet milieubeheer. De Wm regelt dat er twee situaties mogelijk zijn bij vrijkomend afval op parken met recreatieve doeleinden. In de eerste plaats kunnen recreatiewoningen deel uitmaken van een inrichting met milieugevolgen in de zin van de Wm. Er is sprake van een inrichting zodra er een technische, organisatorische of functionele samenhang is. Vrijkomend afval moet in deze gevallen worden gezien als bedrijfsafval. De verantwoordelijkheid voor de inzameling van het afval ligt bij de houder van de inrichting. We spreken over huishoudelijk afval als recreatiewoningen geen deel uitmaken van een inrichting in de zin van de Wm; gemakshalve noemen we dit een niet-inrichting. Daarbij is de vraag of er op het perceel geregeld huishoudelijke afvalstoffen vrijkomen van belang. Artikel 10.21, eerste lid, Wm verklaart de zorgplicht van de gemeente namelijk van toepassing indien er op een perceel geregeld huishoudelijke afvalstoffen ontstaan.

We baseren ons op een wettelijke grondslag door het afvalbeleid in te richten op basis van de Wm. Dit biedt ons én de recreatieparken zekerheid en duidelijkheid.

² Dit vloeit voort uit de status quo dat bij recreatiewoningen bedrijfsafval vrijkomt.

We zorgen hiermee dat we geen bedrijfsafval inzamelen, aangezien dat als gemeente verboden is, en voldoen aan onze gemeentelijke inzamelplicht.

De recreatieparken die kunnen worden aangemerkt als niet-inrichting en waar geregeld huishoudelijke afvalstoffen vrijkomen, zullen per 1 juli 2024 onder het gemeentelijke inzamelsysteem komen te vallen. Restafval, GFT en PMD zullen hier aan huis worden opgehaald met behulp van minicontainers. Dit is de meest voordelige en servicegerichte manier van inzamelen en levert de beste scheidingsresultaten op. Ondergrondse inzameling kan, met uitzondering van park Zuiderveld, bovendien niet worden ingericht op de parken door ruimtegebrek. Het restafval en GFT-afval zal iedere vier weken worden opgehaald; het PMD-afval wordt driewekelijks ingezameld. We blijven monitoren of deze inzamelfrequenties overeenkomen met de hoeveelheid afval dat ontstaat en kunnen dit waar nodig bijstellen. De inzamelings- en verwerkingskosten van het vrijgekomen afval dekken we uit de afvalstoffenheffing die we heffen over de betreffende percelen.

We introduceren een tarief 'recreatiewoningen' dat gelijk is getrokken met het meerpersoonshuishoudenstarief. De introductie van dit tarief leidt niet tot een verhoging van de afvalstoffenheffing voor bestaande huishoudens. We hebben dit onderscheid aangebracht, daar er een mogelijkheid bestaat dat de eigenaar van een recreatiewoning een eenpersoonshuishouden is en daarmee aanspraak kan maken op het tarief voor eenpersoonshuishoudens. Vanwege de doorgaans slecht toegankelijke wegen en een afwijkende samenstelling en slechtere kwaliteit van het afval dat vrijkomt bij recreatiewoningen, kunnen we de kosten voor inzameling en verwerking niet dekken tegen een lager tarief dan het tarief voor meerpersoonshuishoudens. Parken die het traject 'transformatie naar wonen' volgen, zullen tot afronding van het traject vallen onder het tarief recreatiewoningen. Na afronding van het traject zal dit tarief worden omgezet naar een eenpersoons- of meerpersoonshuishoudenstarief.

Artikel 10.26, eerste lid, onder c van de Wm biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om (een gedeelte van) een grondgebied uit te zonderen van gemeentelijke afvalinzameling wanneer de inzameling niet doelmatig kan verlopen. Van deze optie kan gebruik worden gemaakt wanneer recreatieparken onbegaanbaar zijn voor vuilniswagens en wanneer er geen tot weinig mogelijkheden zijn voor de plaatsing van ondergrondse containers met een maximale loopafstand van 125m. Hiermee waarborgen we doelmatige, ongevaarlijke en kostenefficiënte inzamelingsroutes. De verantwoordelijkheid voor afvalinzameling op het park komt daarmee bij de parkeigenaar en/of -eigenaren te liggen. Uit onderzoek van Area Reiniging blijkt voorts nog dat op alle recreatieparken huis-aan-huis kan worden ingezameld en van deze optie nog geen gebruik hoeft te worden gemaakt.

Argumenten

1.1. Door de eenmalige inrichtingskosten van €21.945 in 2024 te dekken vanuit de stelpost vrije begrotingsruimte kunnen we het tarief voor afvalstoffenheffing voor recreatiewoningen gelijktrekken met het tarief voor meerpersoonshuishoudens.

Als uitgangspunt voor de hoogte van de afvalstoffenheffing hanteren wij dat het tarief de structurele kosten voor de inzameling en verwerking van het afval 100% moet dekken. De eenmalige inrichtingskosten vallen hier buiten. We stellen voor om deze eenmalige kosten te dekken uit de stelpost vrije begrotingsruimte. Hierdoor voorkomen we onnodige (tijdelijke) stijging van de afvalstoffenheffing, al zij het slechts een minieme stijging. Wij zullen het eenmalige financiële effect verwerken bij het samenstellen van de programmabegroting 2024.

Opmerkingen

Het nieuwe afvalbeleid op recreatieparken geeft aanleiding tot actualisatie van de afvalstoffenverordening, de verordening afvalstoffenheffing en het verzameluitvoeringsbesluit. De huidige afvalstoffenverordening en het verzameluitvoeringsbesluit dateren van respectievelijk 2019 en 2006. Daar komt bij dat de verordening niet grondig is herzien sinds 2005. De milieupas is, als middel om toegang te krijgen tot de inzamelingsvoorziening voor grof huishoudelijk afval, niet opgenomen in de verordening en/of het uitvoeringsbesluit.

Het vermelden van het doel en de gebruikswijze van een milieupas in de lokale wet- en regelgeving schept duidelijkheid voor onze inwoners. Dit gaan we doen in het uitvoeringsbesluit. In de afvalstoffenverordening nemen we een toelichting op het beleid rondom recreatiewoningen op. Ook voegen we een tabel toe met de statussen van alle vakantieparken in de gemeente Coevorden. Deze toevoegingen zijn niet noodzakelijk, maar wel wenselijk om inwoners duidelijkheid te bieden. Het nieuwe tarief 'recreatiewoningen' nemen we op de verordening afvalstoffenheffing. De beide verordeningen worden in latere raadsvoorstellen aan u voorgelegd. Vaststelling van het uitvoeringsbesluit is een bevoegdheid van het college.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet per 2024 maakt het begrip 'inrichting' plaats voor het begrip 'milieubelastende activiteit'. Het gaat hier om een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. De invulling van de milieubelastende activiteit verschilt op een aantal punten inhoudelijk van de inrichting uit de Wm. Zo is het niet langer relevant of een activiteit bedrijfsmatig wordt uitgevoerd en zijn de organisatorische bindingen niet langer van belang. De begrenzing van een activiteit en eventuele technische en functionele bindingen blijven wél relevante factoren aan de hand waarvan een activiteit kan worden geclassificeerd als milieubelastende activiteit. Aangezien wij de organisatorische bindingen juist op deze manier gebruiken als toetsingscriteria voor het vrijkomend afval, heeft het vervallen van het begrip 'inrichting' geen verdere gevolgen voor het nieuwe afvalbeleid op vakantieparken. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dat onder meer het oude Activiteitenbesluit zal vervangen, is aangegeven dat huishoudens en bedrijven aan huis zijn uitgezonderd van de aanwijzing tot milieubelastende activiteit. Hier vinden we het onderscheid tussen bedrijven en huishoudens in terug. We kunnen hieruit distilleren dat bij een milieubelastende activiteit bedrijfsafval vrijkomt. We kunnen in dit geval de begrippen inrichting en niet-inrichting dan ook vervangen voor respectievelijk milieubelastende activiteit en niet-milieubelastende activiteit.

Kosten, baten, dekking

Over de recreatiewoningen die onder de gemeentelijke inzamelplicht komen te vallen, zal het nieuwe tarief afvalstoffenheffing recreatiewoningen worden geheven. Hiermee dekken we de kosten van de inzameling en -verwerking van het afval dat vrijkomt bij recreatiewoningen, uitgaande van inzameling middels een rest-, PMD- en GFT-minicontainer. De eenmalige inrichtingskosten van circa €22.000 zullen we dekken vanuit de stelpost vrije begrotingsruimte. Bij de samenstelling van de programmabegroting 2024 zullen wij dit financiële effect verwerken.

Aanpak/uitvoering

Het nieuwe tarief afvalstoffenheffing 'recreatiewoningen' wordt opgenomen in de verordening afvalstoffenheffing en de eenmalige inrichtingskosten van €21.945 zullen aan Area Reiniging worden betaald. De inrichtingskosten bestaan uit projectbegeleiding, het bechikken van de containers, het administratief koppelen van de containers aan de adressen en het uitzetten van de containers op locatie. Area levert voor 1 juli 2024 de milieupassen en minicontainers bij niet-inrichtingen en vordert deze terug bij inrichtingen. De afvalstoffenheffing die enkele bewoners van recreatiewoningen die onderdeel uitmaken van een inrichting betalen, zal worden stopgezet per 1 juli 2024.

Communicatie

De bewoners van de recreatiewoningen worden middels brieven op de hoogte gesteld van de veranderingen in de afvalinzameling. We leggen uit wat de aanleiding is geweest tot het vaststellen van nieuw beleid en welke gevolgen dit heeft voor ieder park. Desgewenst organiseren we bewonersbijeenkomsten om het nieuwe beleid toe te lichten. De communicatie verloopt via het programma Vitale Vakantieparken.

Bijlagen

1. Area Reiniging, doorrekening inzameling recreatieparken Coevorden, 14 juli 2023.

Burgemeester en wethouders van Coevorden,

de gemeentesecretaris

de burgemeester

H.A. van den Berg (loco-secretaris)

R. Bergsma