

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 3426
www.amsterdam.nl

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

leden van de gemeenteraad

Datum
Ons kenmerk

Onderwerp Reactie op het initiatiefvoorstel van het raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake 'in een circulaire stad worden geen ballonnen opgelaten'

Geachte leden van de gemeenteraad,

De gemeenteraadsfractie van de Partij voor de Dieren vraagt het college via het initiatiefvoorstel "In een circulaire stad worden geen ballonnen opgelaten" om het besluit te nemen om via lokale regelgeving het oplaten van (opblaas)ballonnen in Amsterdam te verbieden, bijvoorbeeld via de Algemene Plaatselijke Verordening en de Afvalstoffenverordening.

Het initiatiefvoorstel kaart een problematiek aan die goed past binnen het gemeentelijk (zwerf)afvalbeleid, het gemeentelijk beleid inzake dierenwelzijn en de agenda duurzaamheid.

Het initiatiefvoorstel geeft een goed overzicht van de gevolgen van het oplaten van ballonnen voor dieren, natuur en milieu. Een in de lucht zwevende ballon is grenzeloos maar zal vroeg of laat als zwerfvuil op de grond of in het water terugvallen.

Milieugevolgen van ballonresten voor dierenwelzijn

De afbreekbaarheid van ballonresten in het milieu verloopt vrij traag (een proces van enige jaren), ook voor (latex)ballonnen die als biologisch afbreekbaar worden betiteld. In zeewater kan het nog tot 4 jaar duren voordat een latexballon is afgebroken. Het ballonafval maakt in die zin dan ook deel uit van de zogenaamde Plastic Soep die wereldzeeën vervuult. Daarnaast hangen er soms sierlinten, afsluiters en ventielen of touwtjes aan de ballonresten die soms nog langzamer afbreken dan de ballonresten zelf. Dat geldt ook voor de sierballonnen die voorzien zijn van een dun metalen laagje.

Ballonresten hebben ook een directe invloed op het dierenwelzijn. Dieren krijgen stukjes van de ballon binnen bij het foerageren. Ze zien het aan voor voedsel en soms krijgen ze het als 'bijvangst' in hun lijf. Hoewel niet bewezen is dat ballonresten de doodsoorzaak is van bijvoorbeeld dode zeevogels is het wel zeer waarschijnlijk dat ze samen met ander zwerfvuilresten daaraan bijdragen.

Europees en nationaal beleid

In de EU-Kaderrichtlijn Mariene Strategie is het bestrijden van zwerfafval op zee als aanvullende beleidsopgave opgenomen. Nederland moet samen met de andere aan de

Noordzee grenzende landen zorgen voor een Goede Milieu Toestand van de Noordzee in 2020. De kaderrichtlijn is het belangrijkste juridische kader om het 'ballonnen-vraagstuk' aan te pakken. In de nationale uitwerking van deze kaderrichtlijn maakt de aanpak van ballonnen als bron van zwerfvuil op zee onderdeel uit van het nationale programma van maatregelen. Momenteel wordt in opdracht van het ministerie van I&M een factsheet voor gemeenten gemaakt over de problematiek van ballonresten, de aanleiding en oplossingsmogelijkheden. Gemeenten wordt geadviseerd bij gemeentelijke evenementen geen ballonnen meer op te laten en in de gemeente een actief ontmoedigingsbeleid ten aanzien van het oplaten van ballonnen te voeren. Het oplaten van (sfeer- of feest)ballonnen is niet bij wet verboden, maar wel aan bepaalde regels gebonden ('Regeling kabelvliegers en kleine ballons'). Die hebben te maken met de veiligheid van het vliegverkeer, maar niet met de toename van zwerfvuil en negatieve effecten op dierenwelzijn.

De Tweede Kamer heeft 4 december 2014 een motie aangenomen van de Partij voor de Dieren die gemeenten oproept het oplaten van ballonnen actief te ontmoedigen. Hiermee wordt erkend dat het oplaten van ballonnen een probleem vormt en een bijdrage levert aan de plastic soep. Hoe de regering invulling gaat geven aan "actieve ontmoediging" moet nog blijken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld via het verlenen van vergunningen bij evenementen bepalen dat bij feestelijkheden of demonstraties geen ballonnen mogen worden opgelaten.

Gemeentelijk beleid

Een aantal gemeenten in Nederland (Hollands Kroon, Zaanstad, Zandvoort, Leiden, Soest, Emmeloord en Groningen) heeft zich expliciet uitgesproken over het 'ballonnen-vraagstuk'. Voor zover bekend hebben ze allen gekozen voor een actief ontmoedigingsbeleid. Deze gemeenten willen niet via het evenementen- en vergunningenbeleid het oplaten van ballonnen verbieden, mede uit een oogpunt van regeldruk en handhaafbaarheid. Wel geven de gemeenten actief voorlichting over de gevolgen van het oplaten van ballonnen, opdat de organisatoren kiezen voor feestelijke en milieuvriendelijke alternatieven. Deze gemeenten geven zelf het goede voorbeeld door geen ballonnen meer op te laten bij door hen zelf georganiseerde evenementen. De argumentatie bij deze beleidslijn is dat die gemeenten vinden dat de organisatoren van evenementen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de inkleding van het evenement.

Situatie in Amsterdam

Gegeven de gevolgen voor het milieu en in het bijzonder voor dieren liggen maatregelen om het oplaten van ballonnen te reguleren voor de hand. Naast het bevorderen van dierenwelzijn past een dergelijke gedragslijn goed in het gemeentelijk afvalbeleid dat er onder meer op gericht is om het zwerfafval in de openbare ruimte te verminderen. Het actieprogramma 'Amsterdam Schone Stad' is daarvan een uitwerking. Ook sluit een dergelijke gedragslijn goed aan bij het door Amsterdam op 1 mei 2014 mede ondertekende manifest 'Amsterdam opent jacht op plastic soep!' om zwerfafval in oppervlaktewater te voorkomen respectievelijk op te ruimen.

Hoe kan de gemeente het oplaten van ballonnen reguleren? Het oplaten van (sfeer- of feest)ballonnen is immers niet bij wet verboden. Maatregelen moeten wel effect sorteren en controleerbaar en handhaafbaar zijn. Het initiatiefvoorstel geeft twee opties voor het treffen van maatregelen:

- de Afvalstoffenverordening; en
- de Algemene Plaatselijke Verordening.

Bestuurlijke reactie college

Het college deelt de mening van de indiener van het initiatiefvoorstel dat het oplaten van ballonnen negatieve gevolgen heeft voor het milieu en dierenwelzijn en wil een actief ontmoedigingsbeleid voeren. Het oplaten of uitdelen van ballonnen gebeurt veelal in het kader van allerlei festiviteiten en plechtigheden. Voor een deel van deze activiteiten is een evenementenvergunning nodig. In dat verband heeft de gemeente zelf een taak als toezichthouder en handhaver van gemeentelijke regels.

Het ontmoedigen van het oplaten van ballonnen kan door middel van verschillende maatregelen. Voor het voeren van een actief ontmoedigingsbeleid kan het volgende onderscheid worden gemaakt, waarbij het college kiest voor ontmoediging op basis van de maatregelen 1 t/m 3:

1. Geen ballonnen meer op te laten bij evenementen die door de gemeente (mede) worden georganiseerd

Vanuit de voorbeeldfunctie is het van belang dat de gemeente zelf geen ballonnen meer zal oplaten bij evenementen die zij zelf (mede) organiseert

2. Bewustmaking van burgers en bedrijven dat het oplaten van ballonnen afval en dierenleed veroorzaakt

Het is gewenst om burgers en bedrijven er beter bewust van te maken dat het oplaten van ballonnen afval veroorzaakt en daarmee ongewenst is. Daarnaast veroorzaakt dit afval (ballonresten) dierenleed. In het kader van de communicatie over de Nota Dierenwelzijn die in 2015 zal worden opgesteld wordt hier aandacht aan besteed.

3. Het als voorschrift bij evenementenvergunningen opnemen dat het niet is toegestaan om tijdens het evenement (opblaas)ballonnen op te laten of aan bezoekers uit te reiken.

Het verlenen van evenementenvergunningen is gebaseerd op de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarin wordt geregeld welke weigeringsgronden er voor een evenementenvergunning zijn.

Het voorkomen of beperken van schade aan het milieu als gevolg van een evenement is een van de belangen die de evenementenvergunning beoogt te beschermen (artikel 2.43 APV). Bij evenementen kan worden voorgeschreven dat het niet is toegestaan om tijdens het evenement (opblaas)ballonnen op te laten of aan bezoekers uit te reiken. Dat kan in de handhaving van evenementen worden meegenomen.

Naar verwachting kan met bovenstaande maatregelen het oplaten van verreweg het grootste deel van de nu nog opgelaten ballonnen worden teruggedrongen. Dan is er nog een restcategorie waarbij het de vraag is of een wettelijk verbod zoals voorgesteld in het initiatiefvoorstel tot het gewenste resultaat zal leiden.

Daarnaast stelt het initiatiefvoorstel een andere optie voor, namelijk maatregelen via

de afvalstoffenverordening.

4. Maatregelen via de afvalstoffenverordening

Er wordt in de afvalstoffenverordening niet specifiek ingegaan op het oplaten van ballonnen net zo min als op het afschieten van vuurwerk. Duidelijk is echter dat beide activiteiten tot afval kunnen leiden.

In de Afvalstoffenverordening staat:

(artikel 16 lid 1): “Het is verboden buiten een daarvoor door het college bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, stof of voorwerp op of in de bodem te brengen, te storten, te houden, achter te laten of anderszins te plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu.”

(artikel 18 lid 1): “Het is verboden straatafval in de openbare ruimte achter te laten zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen.”

Bij een aanpak op grond van deze artikelen is van belang of sprake is van afvalstoffen. Het begrip ‘afvalstof’ is afkomstig uit Europese regelgeving. Bepalend is of de houder zich van de stof ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De intentie van de houder van de afvalstof is hier dus van belang. Wanneer sprake is van ‘zich ontdoen’ is afhankelijk van alle omstandigheden van het geval.

Bij het oplaten van ballonnen staat niet zonder meer vast dat sprake is van afvalstoffen. Op het moment dat de ballon wordt losgelaten – vergelijkbaar met het moment dat vuurwerk wordt afgestoken – is de intentie van de houder om de wegvliegende ballonnen te bewonderen. Daarbij kunnen omstandigheden meespelen als het feit dat een kaartje aan de ballon is bevestigd, waar de oplater een reactie op hoopt te ontvangen. Kinderen die een ballon krijgen zullen deze misschien per ongeluk verliezen, maar niet de intentie hebben om de ballon weg te laten vliegen. Pas op een later moment – als de ballon uit zicht is, en mogelijk leeggelopen – is buiten twijfel dat sprake is van afvalstoffen.

Een aanpak op grond van de Afvalstoffenverordening heeft bovendien alleen zin als daar ook daadwerkelijk op wordt gehandhaafd. Dat zal alleen het geval kunnen zijn in heterdaadsituaties, en daarvan zal in de praktijk niet of nauwelijks sprake zijn.

Het opnemen van een algemeen verbod in de Algemene Plaatselijke Verordening leidt tot vergelijkbare handhavingsvraagstukken. Van het bewustmaken van inwoners en ondernemers van de ongewenste gevolgen van het oplaten van ballonnen kan meer effect worden verwacht dan van regelgeving op dit gebied. Daarnaast heeft het college in het programmakkoord opgenomen dat niet onnodig nieuwe regels moeten worden opgesteld. Ook ontbreekt financiële dekking voor extra handhaving.

Het college kiest er niet voor om het oplaten van ballonnen door middel van regelgeving te ontmoedigen.

Conclusie

Het college stelt voor om:

1. Geen ballonnen meer op te laten bij evenementen die door de gemeente (mede) worden georganiseerd;
2. Burgers en bedrijven er van bewust te maken dat het oplaten van ballonnen afval veroorzaakt en dit afval (ballonresten) dierenleed veroorzaakt;
3. Het als voorschrift bij evenementenvergunningen opnemen dat het niet is toegestaan om tijdens het evenement (opblaas)ballonnen op te laten of aan bezoekers uit te reiken.

Wij hopen u hiermee afdoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Amsterdam

A.H.P. van Gils, secretaris

E.E. van der Laan, burgemeester