

Vergaderjaar 1995–1996

24 875

Wijziging van de Wet milieubeheer (bepalingen inzake afvalstoffen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Met het in werking treden van de Wet milieubeheer op 1 maart 1993 zijn belangrijke delen van de Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen, met name betrekking hebbend op vergunningverlening en planvorming, vervangen door regelingen in de Wet milieubeheer. Per 1 januari 1994 zijn ook de nog resterende onderdelen van de Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen, uitgebreid en verbeterd, opgenomen in de Wet milieubeheer. Deze laatste wetgevingsoperatie heeft geleid tot een nieuw hoofdstuk in de Wet milieubeheer: het hoofdstuk Afvalstoffen (hoofdstuk 10).

In het kader van de invoeringsbegeleiding van de Wet milieubeheer is door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in samenwerking met andere overheden het project «PRIMEUR» (acroniem voor Project Invoeringsbegeleiding Wet milieubeheer en Uitvoerings-regelingen) uitgevoerd. Het doel van dit project was het initiëren, stimuleren en uitvoeren van activiteiten die er toe leiden dat de beleids- en uitvoeringspraktijk op de hoogte raakt van de inhoud van de Wet milieubeheer en deze in de praktijk kan toepassen. Getracht is dit doel te bereiken door middel van het uitvoeren van een samenhangend pakket van acties. In het kader van dit project zijn onder andere introductie-bijeenkomsten georganiseerd en is schriftelijk informatie-materiaal verspreid. Tijdens een workshop in het voorjaar van 1995 zijn de praktijk-ervaringen met het hoofdstuk Afvalstoffen uit de Wet milieubeheer uitgewisseld. Een aantal van deze praktijkervaringen leidde tot voorstellen tot wetswijziging, die voor een deel hun vertaling vinden in het onderhavige wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel bestaat voor een deel uit wijzigingen met een juridisch-technisch karakter en voor een deel uit wijzigingen die voortvloeien uit de bijna 2 jaar praktijkervaring die inmiddels bestaat met het hoofdstuk Afvalstoffen. De praktijkervaringen en het voortgeschreden beleidsinzicht maken in een aantal gevallen wetswijziging noodzakelijk. In de artikelsgewijze toelichting wordt in detail ingegaan op de aanleiding tot de wetswijziging. Tevens beoogt deze wet de gesignaleerde technische gebreken of leemten op te heffen.

Deze wet leidt in een enkel geval tot een lastenverlichting voor lagere overheden en het bedrijfsleven. In de overige gevallen heeft deze wet geen consequenties van financiële of organisatorische aard.

Een aantal van de gesignaleerde uitvoeringsknelpunten zal, gelet op het meer algemene karakter van de problematiek, in een meer algemeen kader aan de orde worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is de handhaving van de regels voor afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit onderwerp zal aan de orde komen in een meer algemeen voorstel tot het gedeeltelijk herzien en nadrukkelijker vastleggen in de Wet milieubeheer van de bestuurlijke handhaving binnen en buiten inrichtingen. Andere onderwerpen zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen omdat de voorbereiding daarvan, gelet op de complexiteit, meer tijd vergt. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de wettelijke regeling van de afvalstoffenmakelaar. Dergelijke onderwerpen zullen later in een afzonderlijk wetsvoorstel aan de orde kunnen komen.

Het tijdsaspect speelt bij het indienen van dit wetsvoorstel een belangrijke rol omdat de uitvoeringspraktijk heeft aangegeven dat in een aantal gevallen wetswijziging geen uitstel kan velen. Een voorbeeld hiervan is de problematiek van het onvoldoende aansluiten van de wettekst van het hoofdstuk Afvalstoffen op de praktijk van het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

De wijziging in het zesde, zevende en negende lid van artikel 1.1 betreffende het vervangen van «voor de toepassing van deze wet» door «in deze wet», houdt alleen in het opvolgen van de aanwijzingen voor de regelgeving onder nummer 123.

De wijziging in het zevende lid inzake de gelijkstelling van bepaalde voertuigen en rijdende werktuigen met autowrakken is om de volgende reden noodzakelijk. Op grond van het huidige artikel 1.1, zevende lid, kunnen alleen «andere voertuigen dan motorrijtuigen» bij algemene maatregel van bestuur gelijkgesteld worden met autowrakken als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid. Gebleken is echter dat het wenselijk is om ook wrakken van andere motorrijtuigen, zoals tractoren, onder de werking van de bepalingen inzake autowrakken te kunnen brengen. De formulering van artikel 1.1, zevende lid, maakt dit echter niet mogelijk omdat daarin wordt gesproken over gelijkstelling met autowrakken van andere voertuigen dan motorrijtuigen terwijl bedoeld is, gelijkstelling juist ook met andere motorrijtuigen dan de motorrijtuigen aangewezen op grond van artikel 1.1, eerste lid.

De toevoeging in het negende lid, van de woorden «en de daarop berustende bepalingen» heeft tot doel de eenheid van begripstoepassing in zowel de wet zelf als in de uitvoeringsbepalingen te waarborgen.

Onderdeel B

Artikel 1.2, zesde lid, maakt het mogelijk regels te stellen die rechtstreeks betrekking hebben op inrichtingen. In onderdeel c wordt in dat kader verwezen naar bepalingen uit hoofdstuk 10 die betrekking kunnen hebben op inrichtingen. Ten onrechte wordt verwezen naar artikel 10.27. Dit artikel maakt regels mogelijk met betrekking tot verwijdering buiten inrichtingen. Deze verwijzing wordt dan ook geschrapt.

Onderdelen C en D

In het eerste lid van artikel 8.20 is het principe neergelegd dat de vergunning geldt voor een ieder die de inrichting drijft. Degene die de inrichting drijft is dus houder van de vergunning. Dit kunnen ook rechtsopvolgers zijn van degene aan wie de vergunning oorspronkelijk was verleend, maar onder omstandigheden ook personen die met diegene een privaatrechtelijke relatie hebben. Dit impliceert niet alleen een recht om van de vergunning gebruik te maken, maar ook een plicht ervoor zorg te dragen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd (kamerstukken II 1988/89, 21 087, blz. 82).

Op grond van artikel 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer gaat thans een vergunning die betrekking heeft op een inrichting waarin afvalstoffen worden verwijderd, die van buiten de inrichting afkomstig zijn, dan wel op een inrichting waarin gevaarlijke afvalstoffen die in de inrichting zijn ontstaan, op of in de bodem worden gebracht om ze daar te laten, niet over op een rechtsopvolger. Hiermee werd de regeling van de inmiddels ingetrokken Wet chemische afvalstoffen (voortaan Wca), die ook uitging van een persoonsgebonden vergunning, gecontinueerd en verbreed naar alle afvalverwijderingsbedrijven. «Persoonsgebonden» dekt zowel het begrip «natuurlijke persoon» als het begrip «rechtspersoon» en impliceert een binding van de vergunning aan de natuurlijke of rechtspersoon aan wie zij wordt verleend.

Het belang van de uitzondering op het principe van de overdraagbaarheid van artikel 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer werd met name gezien in de noodzaak om een goed zicht te verkrijgen op de afvalverwijderingsbedrijven in al hun facetten waaronder ook de eigendomsstructuur, teneinde een toetsing aan de aspecten van een doelmatige verwijdering mogelijk te maken onder meer voor wat betreft de doorzichtigheid van de bedrijfsvoering en de continuïteit van de onderneming. De afgelopen paar jaar is ervaring opgedaan met het feit dat de vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor alle categorieën afvalverwijderingsbedrijven niet overdraagbaar is. Daarbij is gebleken dat de onderhavige bepaling in de praktijk veelal als onredelijk wordt ervaren. Zo dient al een nieuwe vergunning te worden aangevraagd bij omzetting van een eenmanszaak in een B.V. De vraag die na ruim twee jaar ervaring met de Wet milieubeheer bovendien kan worden gesteld is of het onder alle omstandigheden efficiënt is het persoonsgebonden karakter van de vergunning voor een inrichting alwaar afvalstoffen van buiten de inrichting afkomstig worden verwijderd, dan wel worden gestort, te handhaven. De ervaring opgedaan door de provinciebesturen leert dat de toetsing bij de vergunningoverdracht nauwelijks meerwaarde heeft maar wel leidt tot een aanzienlijke administratieve-lastendruk. Er zijn vanuit de praktijk geen situaties bekend waarin een vergunning werd geweigerd in verband met de achtergronden van de nieuwe rechtsverkrijger van de vergunning. Om deze reden kan het persoonsgebonden karakter van de vergunning voor betrokken inrichtingen in beginsel worden opgeheven. Artikel 8.20 wordt dienovereenkomstig aangepast. De voorgestelde wijziging past tevens binnen het streven naar deregulering. Mocht in de praktijk blijken dat er bij de overgang van de vergunning in bepaalde categorieën van gevallen toch de behoefte bestaat te onderzoeken of daardoor de continuïteit van de verwijdering gevaar loopt dan biedt het voorgestelde tweede lid van artikel 8.20 de mogelijkheid om in een algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen aan te wijzen waarbij de vergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend dan wel waarbij de vergunning wel mag overgaan naar een rechtsverkrijger maar niet dan nadat het bevoegde gezag daarvoor toestemming heeft gegeven.

De Wca bepaalde in artikel 13, eerste lid, dat een vergunning voor het bewaren, bewerken, verwerken of vernietigen van chemische afvalstoffen waarvan anderen zich hadden ontdaan, kon worden ingetrokken indien zulks in het belang van een doelmatige verwijdering noodzakelijk was. Het bevoegd gezag beschikt thans op grond van de Wet milieubeheer niet over deze mogelijkheid. Praktijkgevallen op basis van de Wca hebben geleerd dat een dergelijke mogelijkheid met name van belang is in die situaties waarbij de continuïteit van de activiteit in het geding is. Er zijn gevallen bekend waarin de Wca-vergunning is ingetrokken omdat de bedrijven, hangende een justitieel onderzoek, failliet gingen waardoor de continuïteit van de afvalverwijdering niet meer was gewaarborgd. Na het intrekken van de Wca-vergunning zijn de activiteiten overgenomen door andere bedrijven waaraan een nieuwe Wca-vergunning is verleend. Een ander voorbeeld waarbij de vergunning is ingetrokken omdat het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen in het geding was, is de intrekking van een Wca-vergunning voor het zelfstandig bewaren van fotografisch-chemisch afval omdat de vergunninghouders voor het bewaren en verwerken van fotografisch-chemisch afval tevens de inzamelaars waren. De ontdoeners konden in dit geval rechtstreeks aan de vergunninghouders afleveren. Een zelfde soort voorbeeld betreft de intrekking van een Wca-vergunning voor het zelfstandig bewaren van oplosmiddelen. Deze gingen namelijk rechtstreeks naar de recycling-bedrijven. Een bewaarvergunning was dus niet efficiënt en derhalve niet in het belang van een doelmatige verwijdering.

Ook het voorstel de persoonsgebondenheid van de onderhavige vergunning te laten vervallen zodat het vergunningverlenend gezag niet meer, als het ware vooraf als er een nieuwe vergunninghouder komt, kan toetsen of de overgang van een vergunning al dan niet de doelmatige verwijdering van afvalstoffen in gevaar brengt, is een reden om vermelde intrekkingsgrond in te voeren.

Gelet op het voorgaande wordt in artikel 8.25, eerste lid, de mogelijkheid opgenomen een vergunning voor een inrichting in te trekken, indien dit in het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen noodzakelijk is.

Onderdelen E en F

Het betreft hier taalkundige wijzigingen opdat in de wet zoveel mogelijk dezelfde terminologie wordt gebruikt.

Onderdeel G

Met de huidige in artikel 10.3, eerste en tweede lid, opgenomen zinsnede «behoudens voor zover dat krachtens een voor hem geldende vergunning uitdrukkelijk is toegestaan» wordt tot uitdrukking gebracht dat iemand die met een bepaalde handeling het milieu schaadt, in elk geval niet kan worden aangesproken op grond van artikel 10.3, indien die handeling hem uitdrukkelijk is toegestaan op grond van een aan hem verleende vergunning. Ten onrechte was echter niet expliciet voorzien in de situatie waarin er geen vergunningplicht geldt in het kader van de Wet milieubeheer, maar er wel een bevoegdheid is om handelingen te verrichten waardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Het gaat hier bijvoorbeeld om krachtens artikel 8.40 bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels ten behoeve van specifiek aangewezen categorieën van inrichtingen. Ingevolge artikel 8.1, tweede lid, geldt voor dergelijke inrichtingen niet de in artikel 8.1, eerste lid, vastgelegde vergunningplicht. Met de voorgestelde wijziging van artikel 10.3 wordt voorzien in de gesignaleerde lacune.

Onderdeel H

Met de voorgestelde wijziging van artikel 10.4, vijfde lid, wordt de leesbaarheid vergroot.

Onderdeel I

Met de artikelen 10.8 en 10.9 werd in de Wet milieubeheer een regeling ter bevordering van hergebruik geïntroduceerd. In artikel 10.8 gaat het over het traject na de verplichte terugname op grond van artikel 10.4 of 15.32. Vanwege de samenhang tussen artikel 10.8 en de artikelen 10.4 en 15.32 zal artikel 10.8 altijd in combinatie met deze artikelen worden gebruikt. Op grond van de huidige tekst kan artikel 10.8 alleen worden toegepast in samenhang met artikel 10.4, tweede lid, onder e. Artikel 10.4, tweede lid, bevat echter een niet-limitatieve opsomming van mogelijke regels als bedoeld in artikel 10.4, eerste lid. Het is daarom juist naar het eerste lid van artikel 10.4 te verwijzen. Daardoor wordt tot uitdrukking gebracht dat de hergebruiksregeling kan worden toegepast in alle gevallen waarin ingevolge artikel 10.4 regels zijn gesteld ten aanzien van het terugnemen van stoffen, preparaten of andere producten.

Terug- of innameverplichtingen behoeven niet altijd in te houden dat de betrokkene zelf terug- of inneemt. Soms kan hem de ruimte worden gelaten om te kiezen voor een andere constructie. In verband daarmee is de aanhef van artikel 10.8, waarin tot dusverre alleen werd gesproken van een plicht tot het (zelf) terugnemen of innemen van producten, enigszins aangepast. Er wordt nu in ruimere zin gesproken van «verplichtingen met betrekking tot het terugnemen of innemen». In dezelfde lijn is artikel 10.8, onder a en b, aangepast in die zin dat gesproken wordt van een verplichting om «zorg te dragen voor». Dit omsluit zowel een verplichting om de producten zelf terug- of in te nemen als een verplichting die ter zake ruimte voor een eigen invulling laat.

Onderdelen J, onder 1, en K

Op 10 februari 1994 heeft de president van de rechtbank te Amsterdam in kort geding (KG 1994, nr. 83), geoordeeld dat in het stadsdeel Oud-West geen sprake is van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen «bij elk perceel» zoals thans is voorgeschreven in artikel 10.11 van de Wet milieubeheer. In hoger beroep is deze uitspraak van de president door het hof Amsterdam bevestigd bij arrest van 22 december 1994 (KG 1995, nr. 275).

In het stadsdeel Oud-West was het de bedoeling huishoudelijk afval in te zamelen op basis van het zogenaamde Multiple Service Transport Systeem. Dit is een systeem waarbij huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld door middel van containers die langs de straat staan. Deze containers bevinden zich op een maximale afstand van zo'n vijftig meter van elke woning. Het was de bedoeling dat de bewoners hun huishoudelijk afval (gft-afval en restafval) naar deze containers zouden brengen, waarmee de directe huis-aan-huis-inzameling zou komen te vervallen.

Van de door Oud-West voorgestane wijze van inzameling kon in de visie van de president van de rechtbank slechts sprake zijn indien de voorgeschreven afwijkingsprocedure van artikel 10.11, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer zou zijn gevolgd, met daarbij overigens wel de beperking dat de afwijking slechts kan gelden voor een gedeelte van het grondgebied van de gemeente. Hoewel de uitspraak van de rechter betrekking heeft op een specifiek geval, heeft deze wel een belangrijke doorwerking naar andere gemeenten waar vergelijkbare inzamelsystemen ingang hebben gevonden.

Naar aanleiding van deze recente jurisprudentie is in overleg tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeente Amsterdam (stadsdeel Oud-West) en het ministerie van VROM bezien in hoeverre een inzamelstructuur als hiervoor geschetst als een verwijderingsvariant kan worden ingepast in het hoofdstuk Afvalstoffen.

De regeling voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in het per 1 januari 1994 in werking getreden hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer bouwt voor een belangrijk deel voort op de regeling zoals die gold onder het regime van de Afvalstoffenwet. Uitgaande van de zorgplicht van het gemeentebestuur om huishoudelijke afvalstoffen op een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze te verwijderen, is een laagdrempelige voorziening noodzakelijk. De prikkel om zich op illegale wijze te ontdoen van het afval moet worden weggenomen. Vanuit het oogpunt van volksgezondheid en milieuhygiëne dienen ongewenste situaties te worden tegengegaan. Het gemeentebestuur diende er dan ook voor zorg te dragen dat de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen zou geschieden «bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel» (artikel 3, eerste lid, van de Afvalstoffenwet, artikel 10.11, eerste lid, en artikel 10.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

Het «bij elk perceel inzamelen van afvalstoffen» was oorspronkelijk zo bedoeld dat in beginsel de huishoudelijke afvalstoffen (dicht) bij de voordeur van elke woning moesten worden opgehaald. De term perceel houdt verband met praktijksituaties waarin het bij de woning zelf ophalen fysiek niet mogelijk is. Een voorbeeld van dit laatste vormt het flatgebouw. Dat een gemiddelde flatbewoner zich slechts van zijn afval kan ontdoen na eerst een aanmerkelijke afstand vanaf de woning te hebben afgelegd voordat het afval in de verzamelcontainer kan worden gedeponeerd, moet worden gezien als een ingebouwde onvermijdelijkheid. Als ontsluitingspunt geldt hier de perceelsgrens van het flatgebouw in zijn totaliteit.

Een aantal ontwikkelingen in de afgelopen jaren leidde er in de praktijk toe dat aan het begrip «bij elk perceel» een ruimere betekenis wordt toegekend dan oorspronkelijk bij de totstandkoming van de Afvalstoffenwet was voorzien. Hierbij valt onder meer te denken aan de ontwikkelingen in de infrastructuur (bijvoorbeeld «woonerven»), ontwikkelingen in de verkeerssituatie en de toegenomen gescheiden inzameling van afvalstoffen. Hierdoor is het om redenen van fysieke (denk aan woonerven en smalle trottoirs), (verkeers-)technische en financieel-economische aard niet altijd mogelijk om vast te houden aan de perceelsgrens als inzamelpunt. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat aan het begrip «bij elk perceel» feitelijk een zodanige betekenis werd toegekend dat nog steeds moet worden uitgegaan van ophalen bij de perceelsgrens, maar dat onder bepaalde omstandigheden een ruimere afstand nog steeds als inzamelen bij elk perceel (in de betekenis van een laagdrempelige voorziening) kan worden aangemerkt.

Als belangrijk uitgangspunt blijft gelden de laagdrempeligheid van de voorziening, zij het dat deze op een andere manier gestalte kan krijgen dan thans in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer het geval is. Dit kan door te bepalen dat de inzameling «nabij elk perceel» moet plaatsvinden in plaats van de huidige formulering «bij elk perceel». Hiermee wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het inzamelen van huishoudelijk afval niet zonder meer direct aan de perceelsgrens hoeft plaats te vinden. Hiermee kan recht worden gedaan aan die situaties waarin het belang van de doelmatige verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen gediend is met een wijze van ontdoen waarbij op een andere wijze is voorzien in het vereiste van laagdrempeligheid dan door het zetten van een inzamel-middel «naast de voordeur».

Met de gewijzigde artikelen 10.11 en 10.12 kan een laagdrempelige inzameling van huishoudelijk afval bijvoorbeeld ook worden gerealiseerd

via zogenaamde clusterplaatsen; dit zijn door het gemeentebestuur vastgestelde lokaties langs de openbare weg waar de burgers op de ophaaldag de vuilniszakken of mini/rolcontainers naar toe moeten brengen ten behoeve van de afvalinzameling. Een andere vorm van laagdrempelige inzameling is bijvoorbeeld een inzamelmiddel waar meerdere burgers gezamenlijk gebruik van kunnen maken. De vereiste laagdrempeligheid krijgt hierbij op een andere wijze gestalte. Zo kan een burger zich 24 uur per dag van zijn afval ontdoen door dit af te geven aan het gezamenlijk inzamelmiddel, zij het dat dit verder van de voordeur gelegen kan zijn. Bovendien is het mogelijk om zich van kleinere (en dus ook lichtere) hoeveelheden afval te ontdoen, gelet op het permanente karakter van de inzamelvoorziening.

Duidelijk dient te zijn dat voor de beantwoording van de vraag of er ten aanzien van de hiervoor geschetste situatie nog steeds sprake is van een inzamelsysteem in de zin van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, enkele belangrijke omgevingsfactoren in acht dienen te worden genomen. Inzamelmiddelen kunnen inderdaad verder van de voordeur worden gesitueerd, maar niet op een onbeperkte afstand. Een factor die hierbij met name in beschouwing moet worden genomen is de wijze van bebouwing. Het maakt verschil of er sprake is van een dicht bevolkte stadswijk met een zelfde type bebouwing dan wel van een kleine gemeente met een gevarieerd bebouwingstype.

In 1995 heeft het onderzoeksbureau Fugro-Ecoplan B.V. in opdracht van VROM onderzocht welke afstand een laagdrempelige inzameling van huishoudelijke afvalstoffen kan waarborgen. Doelstelling van het onderzoek was het bepalen van een loopafstand naar het inzamelpunt voor huishoudelijk afval nabij de perceelsgrens, waarbij de laagdrempeligheid van de inzameling gewaarborgd is, met inachtneming van de factoren bebouwing, verkeerstechnische situatie en financiële randvoorwaarden. Uit dit onderzoek is gebleken dat uit het oogpunt van een doelmatige verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen een afstand van 75 meter acceptabel is. Deze conclusie wordt getrokken op basis van de opgedane ervaringen in gemeenten en de reacties van burgers daarop. In de onderzochte gemeenten blijkt er een gemiddelde loopafstand te zijn van 66 meter. Door voor een iets ruimere marge te kiezen is het mogelijk voldoende rekening te houden met omgevingsfactoren en systeemeisen. Uit interviews met de Consumentenbond, de producent van een ondergronds afvalopslagsysteem en een aantal gemeentebesturen blijkt verder dat een afstand van 75 meter geen problemen oplevert voor de inzameling.

In vervolg op het in 1995 uitgevoerde onderzoek heeft Fugro-Ecoplan B.V. in 1996 onderzocht wat de gevolgen van de voorgenomen wetswijziging zijn voor ouderen en minder validen. Ouderen blijken onder de huidige omstandigheden, waarin in de praktijk zowel sprake is van vaste collectieve systemen als inzameling bij elk perceel, goed in staat te zijn zich te ontdoen van het huishoudelijk afval. Voor een deel van de groep minder validen ligt dit anders. Zij hebben een lichte voorkeur voor de inzameling direct bij de perceelsgrens. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat de vaste collectieve systemen die 24 uur per dag beschikbaar zijn als voordeel hebben dat de omvang en het gewicht van het afval dat moet worden weggebracht kan worden aangepast aan de eigen lichamelijke mogelijkheden indien dat zelfstandig wordt gedaan. Indien men tot wegdoen van afval niet zelfstandig in staat is, heeft 24-uurs beschikbaarheid van vaste collectieve systemen het voordeel dat het afval altijd kan worden weggedaan op het moment dat hulp hiervoor beschikbaar is. Bij haalsystemen is het lang niet altijd zo dat beide tijdstippen samen vallen.

Uit het voorgaande kan samenvattend worden geconcludeerd dat burgers bereid zijn om een afstand van ongeveer 75 meter vanaf de

voordeur af te leggen om zich op reguliere wijze te ontdoen van hun huishoudelijk afval, indien zij in de gelegenheid zijn zich 24 uur per dag van hun afval te ontdoen. De laagdrempeligheid van de voorziening komt, zoals ook blijkt uit de bovengenoemde onderzoeken, hierbij niet in het geding.

Het vorenstaande leidt er evenwel niet toe dat in algemene zin een afstand kan worden bepaald waarbinnen er sprake blijft van een inzamelstelsel als bedoeld in artikel 10.11, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Afhankelijk van de situatie ter plaatse zal elk gemeentebestuur op basis van het uitgangspunt van laagdrempeligheid tot een eigen weging van die plaatselijke omstandigheden moeten komen op basis waarvan tot besluitvorming kan worden overgegaan die specifiek is toegesneden op de gemeentelijke constellatie. Daarbij kan een afstand van 75 meter vanaf de voordeur als richtsnoer worden gebruikt indien burgers in de gelegenheid worden gesteld om zich 24 uur per dag van hun afval te ontdoen.

Onderdeel J, onder 2

Ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving onder nummer 86 dient de vindplaats van een regeling te vervallen indien de regeling een citeertitel heeft, wat in dit geval zo is. Het betreft hier de Gemeentewet.

Onderdeel J, onder 3

Rijks- en provinciale overheid hebben de afgelopen jaren de gemeentebesturen gestimuleerd om samen te werken bij de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Samenwerking wordt onder andere gestimuleerd door het verlenen van financiële bijdragen of door samenwerking verplicht te stellen in de provinciale milieuverordening. Uit deze stimulering tot samenwerking vloeit voort dat gemeentebesturen in het kader van de samenwerking er voor kunnen kiezen om binnen het grondgebied van de eigen gemeente of binnen het gebied van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, zorg te dragen voor een plaats waar in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om (grove) huishoudelijke afvalstoffen achter te laten, een zogenaamde brengvoorziening.

Eén van de pijlers van het afvalstoffenbeleid is het stimuleren van hergebruik. Brengvoorzieningen moeten dan ook mede gericht zijn op hergebruik. Dit betekent dat met name de brengvoorziening voor grove huishoudelijke afvalstoffen meer moet zijn dan één container waar al het afval in terecht komt. Het heeft de voorkeur dat de brengvoorziening de vorm heeft van een zogenaamd milieupark of milieustraat met ruime openingstijden en waar tevens personeel aanwezig is. Een dergelijke brengvoorziening is vanzelfsprekend duurder dan één verzamelcontainer. Gebleken is dat gemeentebesturen eerder bereid en in staat zijn om een brengvoorziening in de vorm van een milieupark in te richten indien de mogelijkheid bestaat om dit gezamenlijk te doen.

De mogelijkheid voor een gemeentebestuur om te kiezen tussen een brengvoorziening binnen het eigen grondgebied of binnen het grondgebied van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt past in het streven naar decentralisatie. Een gemeentebestuur zal in het algemeen het beste in staat zijn om aan de hand van de feitelijke situatie in haar gemeente tot een doelmatig functionerend systeem te komen.

Onderdeel L

Het huidig artikel 10.20 maakt het mogelijk om de bepalingen van paragraaf § 10.5.2. van overeenkomstige toepassing te verklaren op de melding inzake de afgifte en ontvangst van aangewezen categorieën van

bedrijfsafvalstoffen, dan wel van ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Op grond van artikel 10.20 kan uitsluitend de gehele paragraaf met betrekking tot de melding inzake de afgifte en ontvangst van gevaarlijke afvalstoffen van overeenkomstige toepassing worden verklaard en niet onderdelen van deze paragraaf. Bovendien kan de paragraaf inzake de melding van afgifte en ontvangst van gevaarlijke afvalstoffen uitsluitend van overeenkomstige toepassing worden verklaard op aangewezen categorieën van bedrijfsafvalstoffen, dan wel ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen en niet op aangewezen categorieën van gevallen. Uitgangspunt bij deze regels was dat zoveel mogelijk sprake moest zijn van gelijksoortige meldings-systemen voor gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen. Dit leidde er wel toe dat indien het provinciebestuur in haar verordening gebruik maakt van artikel 10.20 zowel de afgifte als de ontvangst van aangewezen categorieën van bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen dienen te worden gemeld. Van de meldingsverplichting kan vrijstelling worden verleend, maar de wet stelt hier dan wel een registratieverplichting voor in de plaats (artikel 10.20 juncto artikel 10.35).

De regel dat uitsluitend alle bepalingen van paragraaf 10.5.2 van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op uitsluitend aangewezen categorieën van bedrijfsafvalstoffen dan wel ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen blijkt bij het tot stand brengen van de provinciale milieuverordening tot problemen aanleiding te geven in die zin dat met de huidige stand van de regelgeving allerhande meldingsgegevens worden gegenereerd die voor een goed inzicht in de verwijderings-structuur van bedrijfsafvalstoffen onvoldoende meerwaarde blijken te hebben. De provinciebesturen willen gebruik maken van de in artikel 10.20 neergelegde bevoegdheid voor diverse afvalstoffen, doch niet in zijn totaliteit. Bedrijfsafvalstoffen zijn anders van aard en samenstelling dan gevaarlijke afvalstoffen. Voor bedrijfsafvalstoffen is het onnodig dat volledig wordt voldaan aan het gestelde in § 10.5.2 van de Wet milieubeheer. Zo willen de provinciebesturen ingeval van afgifte aan een inzamelaar voor bedrijfsafvalstoffen uitsluitend de regels voor de ontvangstmelding en het begeleidend document van overeenkomstige toepassing verklaren. In dit soort situaties is er veelal sprake van de afgifte van kleine hoeveelheden bedrijfsafvalstoffen dan wel ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen van een vrij constante samenstelling. Het verstrekken van een omschrijvingsformulier, alsmede het melden dan wel registreren van afgegeven hoeveelheden door een ontdoener heeft geen meerwaarde boven de gegevens die door een inzamelaar kunnen worden geleverd. Bovendien legt het een hoop onnodige administratieve verplichtingen op aan de ontdoener. Met het nieuw voorgestelde artikel 10.20 wordt tegemoet gekomen aan de hier gesignaleerde knelpunten.

Overigens zal er in het kader van de deregulering en de handhaving van de melding een discussie plaatsvinden over een vereenvoudiging en harmonisatie van het meldingssysteem.

Onderdeel M

Het huidige artikel 10.26, eerste lid, bepaalt dat in de provinciale milieuverordening nadere regels moeten worden gesteld ten aanzien van de verdere verwijdering van afvalstoffen. Doelstelling van de verplichting was om de milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatige verwijdering van afvalstoffen, in navolging van de planverplichting op grond van de Afvalstoffenwet, vast te laten leggen in de provinciale milieuverordening. Deze beleidsdoelstelling kan echter ook op andere wijze worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het zorgdragen voor voorzieningen, door het realiseren van producentenverantwoordelijkheid (onder andere het

oprichten van Auto Recycling Nederland) of het oprichten van sturingsorganisaties. Verplichte regels dienaangaande in de provinciale milieuverordening hebben dan geen meerwaarde. Om deze reden wordt in het onderhavige wetsvoorstel de imperatieve formulering veranderd in een facultatieve. Indien een provinciebestuur in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen nog behoefte heeft aan het stellen van regels in de provinciale milieuverordening kan het hier alsnog toe overgaan. De wet verplicht het echter niet meer.

De nieuwe bepaling leidt noodzakelijkerwijs ook tot wijzigingen in het op het eerste lid voortbouwende tweede lid.

Het derde en het vijfde lid komen te vervallen omdat hetgeen hierin was bepaald wordt opgenomen in respectievelijk het tweede lid onder b en het tweede lid onder c.

Onderdeel N

Artikel 5 van de Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG L 30) (voortaan EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen) verlangt uit het oogpunt van fraudegevoeligheid, dat in een aantal gevallen, in plaats van een afschrift, het origineel van het document waarop de toestemming is verleend, bij het transport aanwezig is. De eis dat in een aantal gevallen het origineel aanwezig moet zijn, is gebaseerd op artikel 10.44a. Deze bepaling dient gezien te worden als een verdere uitwerking van de genoemde verordening. In het tweede lid van artikel 10.44a waren abusievelijk de artikelen 12, 17, tweede en zesde lid, en 18, derde lid, van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen echter niet opgenomen. Een onbedoeld gevolg hiervan is dat ten onrechte slechts een afschrift van het begeleidend document aanwezig hoeft te zijn bij het overbrengen van afvalstoffen, zowel voor verwijdering als voor nuttige toepassing, tussen lid-staten met doorvoer via derde staten, en bij uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing genoemd in bijlage IV, of nog niet genoemd in bijlagen II en III, naar en via landen waarop het OESO-besluit van toepassing is. De onderhavige wijziging beoogt deze lacune op te heffen.

Onderdeel O

Het per 6 mei 1994 in werking getreden artikel 10.44c, eerste lid, bevat een verbod om in het kader van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen bepaalde afvalstoffen binnen of buiten Nederland te brengen indien dat naar het oordeel van de minister van VROM in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu. Daarnaast kent het tweede lid van dat artikel de mogelijkheid het overbrengen van afvalstoffen naar een land buiten het grondgebied van de Europese Unie te brengen, te verbieden indien de minister redelijkerwijs tot het oordeel moet komen dat de voorgenomen wijze van verwijderen in strijd zal zijn met het belang van de bescherming van het milieu. De mogelijkheden om in het kader van artikel 10.44c in- of uitvoer van afvalstoffen tegen te gaan zijn duidelijk als aanvullend bedoeld op de mogelijkheden die de verordening zelf biedt om bezwaar te maken tegen een voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. In de uitvoeringspraktijk tot nu toe is het niet noodzakelijk geoordeeld om gebruik te maken van de mogelijkheden van artikel 10.44c en bestaan er geen bezwaren om de bepaling wegens achteraf niet gebleken noodzakelijkheid te laten vervallen.

Het vervallen van deze als ruim te kwalificeren bevoegdheid komt ook de rechtszekerheid ten goede.

Een andere functie die aan het huidig artikel 10.44c kan worden toegekend, betreft de aanduiding van de in het kader van de verordening specifiek te benoemen bevoegde nationale autoriteit. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot noodzakelijke implementatie van bepalingen van de verordening in de Nederlandse wetgeving is al aangegeven dat de minister van VROM de in het kader van de verordening meest aangewezen bevoegde autoriteit is. Hiermee werd de toen nog bestaande praktijk van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (richtlijn EEG/84/631 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1985 (PbEG L 326 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdend overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen) gecontinueerd, hetgeen van wezenlijk belang werd geoordeeld (kamerstukken II 1993/94, 23 604, nr. 3, p. 9).

In de materiële wetgeving komt de bevoegdheid van de minister al tot uitdrukking in de ingevolge artikel 10.44a vastgestelde Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen, waarin onder meer is geregeld dat financiële zekerheid wordt gesteld ten behoeve van de Staat der Nederlanden, lees de minister van VROM (artikel 3 van de Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen). In de toelichting bij de regeling is onder meer aangegeven dat wanneer niet wordt voldaan aan het vereiste van het stellen van financiële zekerheid, de minister gebruik zal maken van de bevoegdheden die hem op basis van de verordening zijn toegekend teneinde de voorgenomen overbrenging te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een vergunning niet zal worden verleend (paragraaf 2.1 van de toelichting bij de Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen).

Op formeel-wettelijk niveau kan de positie van de minister als bevoegde autoriteit in het kader van de verordening thans onder meer worden afgeleid uit de formulering van het eerste en tweede lid van artikel 10.44c, waarbij de minister expliciet als beoordelende autoriteit wordt genoemd. Om te voorkomen dat uit het vervallen om eerder genoemde redenen van artikel 10.44c zou kunnen worden geconcludeerd, dat de minister van VROM niet meer de in het kader van de verordening bevoegde autoriteit zou zijn, is het thans voorgestelde artikel 10.44c (nieuw) opgenomen om op dit punt elke twijfel uit te sluiten.

Onderdeel P

Onduidelijkheid kon bestaan over de strafbaarstelling van een aantal voorschriften van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. Het nieuwe tweede lid van artikel 10.44e en artikel II dienen er toe om hierin duidelijkheid te verschaffen.

Artikel 18 van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen bevat een direct werkend verbod. Er is uit oogpunt van duidelijkheid en overzichtelijkheid voor gekozen in dit geval alle strafbaarstellingen inzake de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen in één wet, de Wet milieubeheer, bij elkaar te plaatsen.

Onderdelen Q en R

De artikelen 10.45 en 10.46 bieden de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of via een bindende aanwijzing het provinciebestuur te sturen inzake het opnemen van bepaalde voorschriften in de provinciale milieuverordening. Een zelfde mogelijkheid zou nodig kunnen zijn met betrekking tot de afgifte van bedrijfsafvalstoffen. De onderhavige wijzigingen voorzien hierin.

Onderdeel S

Artikel 10.12 was abusievelijk in het vijfde lid opgenomen. Immers in de

eerste vier leden van artikel 10.47 komt de mogelijkheid om van het bepaalde in dit artikel een ontheffing te verlenen niet voor, zodat het ook niet nodig is om procedurevoorschriften hierover op te nemen.

Onderdeel T

In artikel 8.25, eerste lid, onder b, (nieuw) is de mogelijkheid opgenomen om een vergunning in te trekken indien dit in het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen noodzakelijk is. Bij het intrekken van een vergunning op grond van vermeld belang kunnen zich gevallen voordoen waarin de ondernemer schade lijdt die niet of niet geheel voor zijn rekening behoort te blijven. Daarom is nu in artikel 15.20, eerste lid, de mogelijkheid opgenomen dat in een dergelijk geval het vergunningintrekkend gezag een vergoeding toekent.

Onderdelen U en V

Bij amendement, ingediend bij de wijziging van de Wet milieubeheer (verwijderingsbijdragen) (kamerstukken II 1993/94, 23 256, nr. 21), is aan artikel 15.37 een vijfde lid toegevoegd, inhoudende een verplichting voor de minister van zijn beslissing op een verzoek om een overeenkomst over een verwijderingsbijdrage algemeen verbindend te verklaren, kennis te geven in een of meer landelijk verschijnende dagbladen. Daarbij dient hij de vindplaats van de mededeling in de Staatscourant omtrent de beslissing op het verzoek te melden. Artikel 15.38 dat over ontheffingen van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een verwijderingsbijdrage gaat en artikel 15.39 dat over de intrekking van een dergelijke overeenkomst gaat, kennen dezelfde procedure als is opgenomen in artikel 15.37. Abusievelijk is in die artikelen het vijfde lid van artikel 15.37 niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Voorgesteld wordt dat alsnog te doen.

Onderdeel W

Bij het invoegen van de artikelen 8.2a en 8.2b in de Wet milieubeheer bij de Kaderwet bestuur in verandering (Stb. 1994, 396) is verzuimd artikel 17.2 aan te passen. In dit onderdeel wordt deze omissie hersteld door het opnemen van een zelfde formulering als bij de Kaderwet is voorzien voor artikel 18.2, eerste lid, aanhef, van de Wet milieubeheer.

Onderdeel X

Ook de wijzigingen in artikel 18.17 zijn wijzigingen ten behoeve van een eenduidige terminologie.

Artikel II

De voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten is een noodzakelijk gevolg van het vervallen van artikel 10.44c en het wijzigen van artikel 10.44e in de Wet milieubeheer.

Gelet op het feit dat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater een bepaling met dezelfde strekking als het oorspronkelijke artikel 10.44c van de Wet milieubeheer kenden, dienen ook deze bepalingen uit de Wet op de economische delicten te worden geschrapt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer