
Vergaderjaar 2000–2001

26 638

**Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur
beheer afvalstoffen)**

Nr. 23

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2000

Hierbij bied ik u aan de schriftelijke beantwoording van de vragen die bij de behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel in eerste termijn op 3 oktober jl. niet meer behandeld konden worden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Behandeling wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (26 638)

Schriftelijke beantwoording van de vragen van kamerleden, die bij de beantwoording in eerste termijn op 3 oktober 2000 niet meer behandeld konden worden.

Vraag van de heren Van Middelkoop en Poppe naar de welke wijze waarop gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid om tarieven vast te stellen (artikel 8.36f).

De bevoegdheid voor de Minister van VROM tot het vaststellen van tarieven voor bepaalde inrichtingen vloeit voort uit het regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Epema. In het regeringsstandpunt alsmede in de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel zijn twee redenen voor het opnemen van deze bevoegdheid gegeven. In de eerste plaats kan het instrument worden ingezet ter bescherming van de zogenaamde gebonden gebruikers en in de tweede plaats ter waarborging van de nutsfunctie. De nutsfunctie brengt onder meer met zich dat de verwijdering van afvalstoffen dient te geschieden tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten.

In de praktijk kan zich een tweetal situaties voordoen waarin van overheidsingrijpen sprake is. Het kan zijn dat één of enkele AVI's of stortplaatsen misbruik maken van hun machtspositie op de markt. Tegen een dergelijke ongeoorloofde machtsconcentratie of misbruik van economische machtspositie kan de Nma op grond van de Mededingingswet optreden. Verder kan het, mede ter bescherming van de gebonden gebruikers, noodzakelijk zijn in het algemeen in te grijpen in de tariefstructuur van de AVI's of stortplaatsen. In dat geval kan gebruik gemaakt worden van de onderhavige bevoegdheid. Het is overigens niet te verwachten dat een dergelijke situatie zich snel zal voordoen.

De noodzaak tot het stellen van een tarief bij AVI's komt te vervallen op het moment dat de landsgrenzen voor brandbaar afval open zullen gaan. De wet voorziet dan ook in het vervallen van dat deel van het tariefinstrument.

Vraag van de heer Klein Molekamp over de stand van zaken met de verhoging van stortbelasting.

In het Milieuprogramma wordt uitgegaan van een verhoging van de stortbelasting per 1 januari 2002 van f 25,-. In de Tariefwet 2001 is nog de ruimte gelaten om in plaats van deze verhoging alternatieven te bezien. De Tariefwet sluit een verhoging van het storttarief echter niet uit. Voor beide geldt dat de verhoging van het storttarief per 1 januari 2000 op haar effecten zal worden bezien teneinde een adequate besluitvorming over de maatregel te kunnen nemen.

Vraag van de heren Klein Molekamp en Van der Staay en mevrouw Schreijer-Pierik naar de wijze waarop Nederland zich actief opstelt om een level playing field in Europa te realiseren met het oog op het opengaan van landsgrenzen voor brandbaar afval. Daarbij vragen de leden ook om duidelijkheid rond de datum van 2005 en wil men een reactie op een brief van AVI-Twente die vanaf 2005 Duits afval wil invoeren.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is het Nederlandse standpunt dat de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijdering open kunnen als in het buitenland een gelijkwaardig voorzieningenniveau is bereikt. Dat houdt in dat er in het buitenland een goede afstemming moet zijn tussen afvalaanbod en verwijderingscapaciteit en er gelijkwaardige milieu-eisen en afvalsturende regelgeving (bijvoorbeeld

stortverboden) gelden. Er moet dus een level playing field zijn voordat de grenzen voor brandbaar afval open kunnen. Om dit level playing field te realiseren is een actieve opstelling van Nederland inderdaad van groot belang. Die inzet wordt dan ook geleverd. Een recent voorbeeld op een deelaspect is de organisatie door Nederland in mei 2000 in Rotterdam van een extra EU-bijeenkomst over het onderscheid afvalstof-grondstof. Een ander speerpunt vormt de introductie op Europees niveau van in Nederland te hanteren minimumstandaards voor de verwerking van afvalstoffen. Beide onderwerpen kunnen bijdragen aan het bereiken van dat level playing field. De komende tijd zal op diverse fronten extra inzet worden geleverd en getracht zal worden dit punt opgenomen te krijgen in het zesde milieuactieprogramma van de Europese commissie.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is het jaar 2005 genoemd als jaar waarin er een level playing field zou kunnen zijn bereikt. In de nota naar aanleiding van het verslag is echter gesteld dat er twijfels bestaan over de haalbaarheid van 2005, gelet op de situatie en ontwikkelingen in het buitenland: zo beschikt nog geen van de ons omringende landen over een stortverbod en is de verbrandingscapaciteit nog aanzienlijk lager dan het aanbod brandbaar afval.

Een en ander houdt voor dit moment ook in dat aan de AVI-Twente geen garantie kan worden gegeven dat vanaf 2005 Duits afval mag worden ingevoerd om te verbranden. Dit neemt niet weg dat uit een oogpunt van vermindering van transportbewegingen de bereidheid bestaat om afspraken te maken over grensoverschrijdend transport in Eurregio's als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Een van deze voorwaarden is dat invoer van afval niet mag leiden tot storten van extra afval in Nederland, vanwege het capaciteitsbeslag dat het buitenlands afval dan zou leggen op de Nederlandse AVI's.

Ter voorbereiding van de in het Landelijk Afvalbeheersplan neer te leggen beleidslijnen onderzoekt de Erasmusuniversiteit in opdracht van VROM wat de mogelijke consequenties zijn van het eventueel wegvallen van landsgrenzen voor brandbaar afval voor het Nederlandse afvalbeheer en voor de financiële positie van de Nederlandse AVI's, ingeval er nog geen sprake is van een level playing field. Omdat 99% van de AVI capaciteit in Nederland in overheidshanden is, gaat het dus met name om de financiële consequenties voor Nederlandse burgers die op een of andere wijze zijn gebonden (via aanlevergaranties, garantiestelling voor verliezen of eigendom) aan die AVI's. Dit onderzoek wordt in november 2000 afgerond. Dan kan helderheid ontstaan over de gevolgen voor de gemeenten. De resultaten worden gebruikt om in het LAP mede met het oog daarop een uitspraak te doen over hoe de komende jaren wordt omgegaan met de landsgrenzen. Het ontwerp LAP wordt in de eerste helft van 2001 aan de Kamer aangeboden, zodat deze wordt betrokken in de discussies over de landsgrenzen.

Vraag van de heer Poppe heeft ten aanzien van de verwerking van loodaccu's gevraagd naar de situatie bij het bedrijf Metal Blanc in Frankrijk.

De Franse minister van milieu heeft hierover een brief gezonden. Deze informatie is doorgezonden aan de heer Poppe, met een afschrift naar de Kamer. De brief maakt duidelijk dat de problemen bij Metal Blanc door de Franse autoriteiten zijn onderkend en dat hierop ook actie is ondernomen. Door het bedrijf is een aantal van de geconstateerde problemen bij de verwerking opgelost. De verdere voortgang wordt door de Franse autoriteiten gevolgd. Het Franse OM heeft in de inmiddels verbeterde situatie reden gezien om het dossier te sluiten.

Vraag van de heer Poppe naar de initiatieven die zullen worden ontplooid om te bewerkstelligen dat lidstaten waaruit afvalstoffen worden geëxporteerd zelf kunnen controleren of de eindverwerking voldoet aan nationale voorwaarden.

Wat betreft de overbrenging van afvalstoffen naar andere lidstaten biedt de EVOA geen mogelijkheden om het niveau van de verwijdering in andere lidstaten te controleren. Een dergelijke bevoegdheid zou ook op gespannen voet staan met het territorialiteitsbeginsel dat aan de uitvoering en handhaving van de EG-regelgeving ten grondslag ligt. Dit laat onverlet dat ik een bepaald land kan verzoeken om de wijze van verwerking van de afvalstoffen in dat land te bezien. Daarnaast kan ik er bij de Europese Commissie op aandringen om met voorstellen voor minimumstandaarden te komen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen in de EU. Ten aanzien van het storten van afvalstoffen kan ik wijzen op de Richtlijn storten (1999/31/EG); over het verbranden van afvalstoffen is een richtlijn in voorbereiding. Ook in OESO-verband zet ik mij actief in voor het opstellen van minimumstandaarden.

Vraag van mevrouw Schreijer-Pierik en de heren Van Middelkoop en Schoenmakers naar de mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de in artikel 10.17 neergelegde bevoegdheid tot het introduceren van producentenverantwoordelijkheid.

Producenten hebben en houden een belangrijke rol op het vlak van preventie. Zij hebben een belangrijke sleutel in handen, omdat zij het ontwerp van producten bepalen en beslissen over de materialen waarvan ze worden gemaakt. Artikel 10.17 biedt de mogelijkheid om producenten een rol te geven bij de organisatie en financiering van inzameling en verwerking van hun producten in het afvalstadium. Hierdoor worden de afvalverwijderingskosten in de productprijs opgenomen en worden preventie en hergebruik gestimuleerd. Voor een aantal productgroepen is de producentenverantwoordelijkheid, al dan niet via de huidige artikelen 10.4 en 10.8 (in wetsvoorstel 10.17), gerealiseerd: batterijen, personenwagenbanden, land- en tuinbouwfolies, autowrakken en wit- en bruingoed. Met deze aanpak lopen we overigens in Europa voorop en staat de situatie in Nederland model voor regelgeving die op Europees niveau wordt voorbereid (de binnenkort vast te stellen EU-richtlijn autowrakken; de in voorbereiding zijnde EU-richtlijn wit en bruingoed). Alleen voor verpakkingen is de situatie in Nederland enigszins anders dan in de ons omringende landen. In veel EU-lidstaten is er voor gekozen de producenten verantwoordelijk te maken voor de organisatie en financiering van inzameling en hergebruik van verpakkingen. In Nederland is met het Convenant verpakkingen gekozen voor een iets andere verdeling van de verantwoordelijkheden en worden de kosten van inzameling niet door de producenten gefinancierd. Of dit voor de periode na afloop van het huidige convenant zo moet blijven is nu onderwerp van discussie met het bedrijfsleven. Mijn inzet bij het overleg met SVM/PACT is dat er vóór 1 december a.s. duidelijkheid komt over de hoofdlijnen van een nieuw convenant of regelgeving voor de periode na 1-1-2002. Het betreft onder meer de financiering van de inzameling en maatregelen om de nuttige toepassing van het kunststofafval uit huishoudens beter van de grond te krijgen (scheiding aan de bron – al dan niet met statiegeld – of scheiding achteraf).

Voorstel van mevrouw Schreijer-Pierik om via amendement nr. 12 de mogelijkheid tot het verlenen van een tijdelijke vergunning (voor een beperkt aantal jaren) voor afvalverwerkende bedrijven (8.17, tweede lid) te schrappen. Anderzijds heeft zij gevraagd welke mogelijkheden er zijn om het ALARA-beginsel te hanteren bij de periodieke herziening van de vergunningen voor afvalverwerkingsbedrijven.

In het kader van de actualiseringsplicht op grond van artikel 8.22 Wm kunnen aanvullende voorschriften aan de vergunning worden verbonden die de nadelige milieugevolgen van een inrichting beperken. Hierbij moet gedacht worden aan voorschriften ter voorkoming of beperking van gevaar, schade en hinder. Hierbij moet het ALARA-beginsel worden toegepast.

Volgens de huidige jurisprudentie kunnen deze voorschriften echter niet zover gaan dat een andere verwerkingstechniek wordt voorgeschreven. Dit zou alleen kunnen, wanneer dit gepaard zou gaan met het verlenen van (omvangrijke) schadevergoedingen.

In het afvalstoffenbeleid doen zich (gelukkig) nog steeds belangrijke ontwikkelingen voor op het terrein van het steeds hoogwaardiger verwerken van afvalstoffen. Deze ontwikkelingen worden elke vier jaar verankerd in de minimumstandaarden van het Landelijk Afvalbeheersplan. Het op betrekkelijk korte termijn realiseren van deze technieken is dus niet mogelijk via een wijziging/herziening van de vergunning met toepassing van het ALARA-beginsel, maar alleen door de vergunning aan een beperkte termijn te binden.

Overigens blijken de bedrijven goed in te kunnen spelen op deze situatie. Het stimuleert hen om nieuwe verwerkingstechnieken te ontwikkelen. Hierbij houden zij terdege rekening met de wellicht korte afschrijvingstermijnen. Veelal vragen zij vóór het aflopen van de looptijd van de vergunning zelf een vergunning aan, waarbij wordt vooruitgelopen op de minimumstandaarden in het LAP.

Gelet op het bovenstaande hecht ik aan het handhaven van de mogelijkheid voor het bevoegde gezag om de vergunning voor afvalverwerkingsbedrijven voor een beperkt aantal jaren te kunnen verlenen.

Vragen van mevrouw Schreijer-Pierik en de heer Van der Staaij over administratieve lastendruk en deregulering. Mevrouw Schreijer-Pierik heeft terzake een tweetal amendementen ingediend. Amendement nr. 17 heeft betrekking op het centraliseren van de bevoegdheid om regels te stellen aan de melding en registratie van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Amendement nr. 18 heeft betrekking op het centraliseren van de bevoegdheid tot het vaststellen van een lijst van inzamelaars van genoemde afvalstoffen.

Het streven naar deregulering en het verminderen van administratieve lasten wordt door mij onderschreven. Dit heeft op verschillende plaatsen geleid tot aanpassingen van de huidige wet. Op deze wijzigingen is uitgebreid ingegaan in par. 2.2 van de Memorie van Toelichting en van de Nota naar aanleiding van het Verslag. Hierbij is tevens aangegeven dat het streven naar deregulering en verminderen van administratieve lasten moet worden afgewogen tegen het creëren van handvatten voor een goede handhaving van de regelgeving. Bepaalde administratieve verplichtingen vloeien rechtstreeks voort uit diverse EG-besluiten, zoals een vergunning- en registratieplicht voor be/verwerkers van afvalstoffen en een registratieplicht voor ontdoeners van in ieder geval gevaarlijke afvalstoffen.

In het kader van het Actieprogramma administratieve lasten 2001 zal een analyse worden gemaakt van de administratieve lasten van de afvalregelgeving. Deze analyse zal rond mei 2001 samen met de actie-

programma's van de overige departementen aan de Kamer worden aangeboden.

Ten aanzien van het melding- en registratiesysteem en de registratie van inzamelaars merk ik het volgende op. Het argument voor het handhaven van de bevoegdheid tot het nader invullen van het melding- en registratiesysteem op provinciaal niveau is dat dit systeem primair dient als handhavinginstrument. De provincies zijn bevoegd gezag ten aanzien van de afvalverwijderende inrichtingen. De provincies is gevraagd om de noodzakelijke uniformiteit te bewerkstelligen door het opstellen van een model-PMV, waaraan alle provincies zich zouden moeten committeren. In artikel 10.61 van het wetsvoorstel is aan de Minister de bevoegdheid gegeven om ten aanzien van de PMV een zogenaamde «instructie-AMvB» op te stellen. Hiermede zou dan de noodzakelijke uniformiteit bewerkstelligd kunnen worden.

De regeling in het wetsontwerp met betrekking tot de inzamelaars van afvalstoffen sluit enerzijds aan bij de bestaande praktijk van provinciale uitvoering en anderzijds bij het regeringsstandpunt dat landelijk opererende bedrijven zich niet in twaalf provincies hoeven te laten registreren. Langs deze in het wetsvoorstel voorgestelde lijnen kan een verdere harmonisatie van voorschriften en lijsten bewerkstelligd worden. Ik kan echter begrip opbrengen voor de door verschillende afgevaardigden geuite zorgen met betrekking tot het bereiken van landelijke uniformiteit en reductie van administratieve lasten. De twee ingediende amendementen zouden daartoe een goede bijdrage kunnen leveren. Ik wil daar dan ook positief op reageren.

Vraag van de heer Klein Molekamp naar de wijze waarop het illegaal dumpen van afval voorkomen wordt.

Het illegaal dumpen van afvalstoffen wordt door een aantal factoren veroorzaakt. In de situatie dat een burger moet betalen, houdt dit een risico in dat hij zich illegaal van dit afval zal ontdoen (tariefsdifferentiatie). De huidige signalen vormen een voldoende reden om onderzoek uit te voeren naar oorzaken en oplossingen van dit probleem. Daarbij zal ook worden gekeken naar de ervaringen daarmee in de ons omringende landen.

Voor autobanden wordt gewerkt aan zodanige aanpassing van het Besluit verwijdering personenwagenbanden dat de financiële prikkel voor illegaal gedrag wordt weggenomen. Net als bij wit- en bruingoed moet de ontdoener van een afgedankte band dit kunnen doen zonder daarvoor te hoeven betalen. Dit kan door de inzamel- en verwerkingskosten in de nieuwprijs van banden op te nemen.

Vraag van de heer Schoenmakers naar de mening van de minister over het rapport «Schoner produceren in Nederland».

Uit dit rapport blijkt dat de sector bouwnijverheid behoort tot de achterblijvers ten aanzien van kennis, houding en gedrag op het terrein van afvalpreventie en afvalscheiding. Wel wordt vermeld dat deze sector ten opzichte van de vorige meting een inhaalslag heeft gemaakt. Er staat dus nog het nodige te doen als het gaat om afvalpreventie en afvalscheiding op de bouwplaats. Stimuleren en intensiveren van afvalpreventie en afvalscheiding zal de komende tijd alle aandacht krijgen. Hiertoe is op de begroting een extra bedrag van 15 miljoen gulden opgenomen. Een lopend project voor het in kaart brengen van mogelijkheden om afvalpreventie en afvalscheiding op de bouwplaats te verbeteren is een project in Rotterdam e.o. (waarbij Stichting Stimular, overheden en bedrijfsleven betrokken zijn).

In het rapport worden ook «arbeidsomstandigheden» genoemd als een belangrijke reden om maatregelen te nemen. In deze zin kunnen dus

verbetering van arbeidsomstandigheden en afvalpreventie/
afvalscheidingsmaatregelen elkaar positief beïnvloeden. Bij bedrijven is
ook vaak sprake van de trits «kwaliteit, arbo en milieu».