

Vergaderjaar 1998–1999

**26 638**

## Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur verwijdering afvalstoffen)

**Nr. 3**

### MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE		4.6.3	Zwerfafval	23	
		4.6.4	Afvalstoffen uit niet aangewezen inrichtingen	23	
Algemeen	2	4.7	Richtinggevende regels voor gemeenten	23	
1.	De aanleiding tot het wetsvoorstel	2	4.8	Autowrakken	24
2.	De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	3	4.9	Bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen	25
2.1	De verantwoordelijkheid van de overheid	4	4.9.1	De combinatie van de regels	25
2.2	Deregulering	7	4.9.2	Registratie en melding	26
2.3	Europa	8	4.9.3	De inzameling	27
2.4	Terminologie	9	4.9.4	De verdere verwijdering	28
3.	Het afvalbeheersplan	10	4.10	De afvalstoffenmakelaar	28
3.1	De reikwijdte, functie en werking van het afvalbeheersplan	11	5.	Handhaving	30
			5.1	De betekenis van het wetsvoorstel voor de handhaving	30
3.2	De opbouw van het afvalbeheersplan	12			
3.3	De totstandkoming van het afvalbeheersplan	14	5.2	De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving	30
3.4	De uitvoering van het afvalbeheersplan	16	6.	De effecten van de voorgenomen regelgeving	32
3.5	De verdere ontwikkeling van het planstelsel	17	6.1	Bedrijfseffecten	32
4.	De regeling van de verwijdering van afvalstoffen	17	6.2	Milieugevolgen	32
4.1	De doelmatige verwijdering van afvalstoffen	18	6.3	Uitvoeringslasten voor de overheid	33
4.2	De verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	19	7.	Artikelsgewijze toelichting	33
4.3	Tarieven	19			
4.4	Preventie en nutige toepassing	21	Bijlage I	Transponeringstabellen	
4.5	Voorschrijven van samenwerking tussen bestuursorganen	21		A. huidige afvalstoffenregelgeving – na wijziging	60
				B. na wijziging – huidige afvalstoffenregelgeving	63
4.6	Huishoudelijke afvalstoffen	22			
4.6.1	De gemeentelijke zorgplicht	22	Bijlage II	Transponeringstabel	
4.6.2	De gemeentelijke afvalstoffenverordening	22		implementatie communautaire regelgeving	66

## ALGEMEEN

### 1. De aanleiding tot het wetsvoorstel

Tijdens de behandeling van de begroting voor 1996 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in de Tweede Kamer is een motie, ingediend door de leden Klein Molekamp, Augusteijn-Esser en Dijkema, aanvaard waarin de regering wordt gevraagd om haar visie op de afvalverwerking op lange en korte termijn te geven en om met voorstellen tot wetwijziging te komen die de nieuwe centrale rol van de rijksoverheid tot zijn recht doet komen. Naar aanleiding van deze motie is de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie-Epema) ingesteld. Deze commissie had als taak te adviseren over de gewenste organisatievorm van de verwijderingsstructuur op lange en korte termijn en de bijbehorende regulering. Het advies van deze commissie is bij brief van 6 september 1996 (MBA/96 050 464) toegezonden aan de Tweede Kamer. In de brief van 3 december 1996 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996/97, 25 157, nr. 1) heeft de regering haar standpunt over het advies ingenomen (verder te noemen: het regeringsstandpunt). Uit dit standpunt blijkt dat het advies in grote lijnen wordt onderschreven.

Het regeringsstandpunt heeft betrekking op een herziening van de organisatiestructuur van de afvalverwijdering. Centraal staat de behoefte aan wijziging van het bestuurlijke schaalniveau, waarop de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen is neergelegd. Deze behoefte vloeit voort uit de wijziging van de schaalgrootte van de voorzieningen die zijn vereist voor de verwijdering van afvalstoffen. Het bestuurlijke schaalniveau moet worden aangepast aan de logistieke schaal waarop de verwijdering plaatsvindt. In concreto betekent dit meer centrale sturing, i.c. een wijziging van het provinciale naar het rijksniveau.

Met het wijzigen van de schaalgrootte waarop de verwijdering kan plaatsvinden, ontstaat meer ruimte voor marktwerking. Ontdoeners van afvalstoffen krijgen meer keuze in de door hen te kiezen verwerkers, die onderling dus moeten concurreren om de gunst van de ontdoener. Meer ruimte voor marktwerking zal naar verwachting bijdragen tot meer efficiëntie en kostenbeheersing in deze sector.

Tijdens het algemeen overleg op 26 februari 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 157, nr. 2) over de toekomstige afvalverwijderingsstructuur bleek dat ook in de Tweede Kamer brede steun bestaat voor het regeringsstandpunt. Tijdens dit overleg en tijdens het plenair debat op 1 mei 1997 (Handelingen II 1996/97, p. 5356–5369) over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer inzake afvalstoffen (kamerstukken II 1995/96, 24 875, nrs. 1–2) is van de zijde van de Tweede Kamer aangedrongen op het zo spoedig mogelijk wettelijk implementeren van het advies van de Commissie Epema. In verband hiermee beperkt dit wetsvoorstel zich in hoofdzaak tot het verankeren van de toekomstige afvalverwijderingsstructuur in de Wet milieubeheer. Voorts komen in het wetsvoorstel enige onderwerpen, zoals de afvalstoffenmakelaar, aan de orde die reeds waren aangekondigd bij de wet van 6 november 1997 tot wijziging van de Wet milieubeheer inzake afvalstoffen (Stb. 1997, 533).

De onderzoeken naar de mogelijkheden tot verbetering van de handhavingsstructuur van de afvalstoffenwetgeving die als vervolgvactiteiten naar aanleiding van het onderzoek Tankercleaning Rotterdam zijn gestart, hebben geen aanbevelingen opgeleverd die leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel (kamerstukken II, 1997/98, 24 791 en 22 343, nr. 10). Ditzelfde doet zich voor bij het rapport van de werkgroep Markt en Overheid (kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 45). In dit rapport worden voorstellen gedaan om mogelijke oneerlijke concurrentie te voorkomen door markt-optreden van aan de overheid gelieerde instellingen, die in concurrentie

treden. Vervolgens is onder andere een analyse uitgevoerd naar de consequenties van het rapport voor de afvalsector. Over de resultaten van deze analyse zal nog overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten plaatsvinden. Tenslotte is evenmin rekening gehouden met de resultaten van de knelpuntenanalyse hergebruik afvalstoffen. Het eindrapport van dit onderzoek is op 12 maart 1999 (MBA 99149742) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierbij is aangegeven dat binnen afzienbare tijd een standpunt over het rapport aan de Kamer zal worden toegezonden.

## **2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel strekt ertoe de toekomstige afvalverwijderingsstructuur, zoals geschetst in het regeringsstandpunt, te verankeren in de Wet milieubeheer en daarmee de sturing van de afvalverwijdering op rijksniveau te brengen. Dit komt onder meer tot uitdrukking door het vervallen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen, de introductie van een landelijk afvalbeheersplan en het grotendeels op landelijk niveau brengen van de bevoegdheid tot het stellen van regels die tot dusver door de provincies konden worden gesteld.

Bij het op rijksniveau brengen van de sturing van de afvalverwijdering is er rekening mee gehouden dat wanneer de bestuurlijke schaal op Europees niveau komt te liggen, waar tegen geen bezwaar bestaat als de milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen niet in gevaar komt, in beginsel geen wijziging van de Wet milieubeheer nodig is. In dit wetsvoorstel is tevens rekening gehouden met het streven naar meer deregulering. Zo is het mogelijk om, wanneer sprake is van zogenaamde retourlogistiek, vrijstelling te verlenen van het verbod om zonder vergunning afvalstoffen in te zamelen en van de meldings- en registratie-verplichtingen die gelden bij de afgifte en de ontvangst van (gevaarlijke) afvalstoffen.

In het wetsvoorstel komen ook enige onderwerpen aan de orde, die waren aangekondigd bij de wet van 6 november 1997 tot wijziging van de Wet milieubeheer inzake afvalstoffen (Stb. 1997, 533). Het gaat met name om de afvalstoffenmakelaar en de bevoegdheid tot de bestuursrechtelijke handhaving van de regels inzake afvalstoffen. Opgemerkt wordt dat zowel in het regeringsstandpunt als in dit wetsvoorstel de nadruk ligt op de definitieve verwijdering van afvalstoffen, omdat daar zich de afgelopen jaren de knelpunten met betrekking tot het bestuurlijke schaalniveau hebben voorgedaan. Dit laat onverlet dat ook volgens dit wetsvoorstel de voorkeursvolgorde van de verwijdering van afvalstoffen het uitgangspunt blijft. Dit betekent dat preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen het primaat hebben boven definitieve verwijdering.

Het op rijksniveau brengen van de sturing van de afvalverwijdering laat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen voor de verwijdering van het afval in Nederland onverlet. Het is dus niet zo dat het Rijk alle verantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Ieder van deze bestuurslagen blijft vanuit zijn eigen taken mede verantwoordelijk voor de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Gelet op de schadelijke gevolgen van het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen voor het milieu en de volksgezondheid is het de gemeenschappelijke taak van de drie bestuurslagen om zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen. In het vervolg zal nog nader worden ingegaan op de taken van de afzonderlijke overheden.

De veranderingen laten zich samenvatten als het op rijksniveau brengen van de sturing van de afvalverwijdering. Binnen dit kader blijft een belangrijk deel van de wettelijke structuur voor de verwijdering van afvalstoffen in essentie in stand. Elementen als het stortverbod buiten inrichtingen, de zorgvuldigheidsnorm en de regels inzake preventieve

maatregelen zijn in het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet veranderd of hooguit zijn de bepalingen aan de hand van de ervaringen aangevuld of redactioneel vereenvoudigd. Hetzelfde geldt voor de structuur van de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen (de gemeentelijke zorgplicht en de afvalstoffenverordening). De tekst van titel 10.4 laat weliswaar een aantal veranderingen zien ten opzichte van de huidige § 10.4.1, maar daarbij gaat het vooral om redactionele veranderingen en in een enkel geval om een verandering van de grondslag van een deel van de bevoegdheden: voor zover zij thans berusten op de Gemeentewet, zullen zij voortaan hun grondslag vinden in de Wet milieubeheer. De gemeentelijke zorgplicht verandert niet, de regelstellende bevoegdheden veranderen inhoudelijk slechts in geringe mate. Daarbij gaat het vooral om aanpassingen aan de praktijkervaring.

Ook de structuur van de regels van hoofdstuk 10 voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen verandert niet essentieel. De afgiferegeling blijft gelijk, met uitzondering van die gevallen waar sprake is van de zogenaamde retourlogistiek. Indien hiervan sprake is, kan de minister bepalen dat een aantal bepalingen ten aanzien van het inzamelen en registreren van afvalstoffen niet van toepassing zijn.

De meldingsplicht van de primaire ontdoener voor de afgifte van afvalstoffen wordt vervangen door een registratieverplichting. Dit geldt niet voor inrichtingen waar afvalstoffen worden verwijderd, zoals afvalverbrandingsinrichtingen, wanneer deze inrichtingen zich vervolgens ontdoen van de afvalstoffen die hierbij vrijkomen. Het gaat hier om het op wetsniveau vastleggen van hetgeen geregeld is via de provinciale milieuverordening. Melding door de primaire ontdoener legt een onnodige administratieve last bij deze ontdoeners en leidt tot een groot aantal gegevens bij de instantie aan wie moet worden gemeld, terwijl het uit een oogpunt van handhaving meer voor de hand ligt dat deze gegevens via een registratieplicht beschikbaar zijn bij het bedrijf. Bij de invulling van de registratieverplichting kan een onderscheid gemaakt worden tussen bijvoorbeeld afvalstoffen uit de kantoor-, winkel- en dienstensector (KWD-afval), waarvoor een eenvoudige registratie voor de hand ligt, en gevaarlijke afvalstoffen, waarvoor een meer uitgebreide registratie wenselijk zal zijn. Voor de inzameling van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen geldt dat alleen voor bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen categorieën van afvalstoffen sprake kan zijn van een vergunningstelsel. In de overige gevallen mag alleen ingezameld worden door een inzamelaar die als zodanig is geregistreerd bij een door een provincie aan te wijzen instantie. De zorgvuldigheidsnorm gaat ook gelden voor de afvalstoffenmakelaar en er wordt een registratiestelsel ingevoerd voor de afvalstoffenmakelaar.

De regels inzake afvalwater en de internationale overbrenging van afvalstoffen blijven gelijk.

### *2.1 De verantwoordelijkheid van de overheid*

In het wetsvoorstel is het door de Minister van VROM vast te stellen afvalbeheersplan het centrale instrument waarin het beleid is weergegeven. Andere, met name regelstellende bevoegdheden zijn daarvan afgeleid. Met behulp van deze bevoegdheden kan het afvalbeheersplan worden vertaald in algemeen verbindende voorschriften. Met het oog op de samenhang met het afvalbeheersplan is een aantal regelgevende bevoegdheden eveneens op landelijk niveau gelegd. Dat is gebeurd in gevallen waarin landelijk uniforme regels gewenst zijn. De regelstelling voor gevallen waarin regionale of plaatselijke verschillen mogelijk zijn of waarin het om een individuele beoordeling van locatiegebonden activiteiten gaat, is decentraal gebleven.

Het wetsvoorstel heeft tot doel een zodanige structuur te scheppen dat de sturing van de afvalverwijdering op rijksniveau plaatsvindt. De daadwerkelijke uitvoering zal, evenals thans, geschieden door de drie bestuurslagen gezamenlijk. Ieder van deze bestuurslagen blijft dus medeverantwoordelijk voor de verwijdering van het afval. Het commitment van alle bestuursorganen draagt belangrijk bij aan het bereiken van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

In de eerste plaats vertaalt dit zich in het in gezamenlijk overleg opstellen van onderdelen van het afvalbeheersplan. Ook het opstellen van belangrijke landelijke uitvoeringsregels zal geschieden in nauw overleg met de provincies en gemeenten. In de tweede plaats vertaalt dit zich in een gezamenlijke uitvoering van het afvalbeheersplan. Iedere bestuurslaag zal het haar ter beschikking staande instrumentarium daartoe inzetten. Het gaat daarbij om meer dan de toepassing van de Wet milieubeheer. In de sfeer van de Wet milieubeheer spelen de provincies een cruciale rol bij de milieuhygiënische inpassing van de verwijderingsvoorzieningen, vooral via de vergunningverlening aan afvalstoffen-inrichtingen krachtens hoofdstuk 8. Om verschillende redenen is een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer voorzien. Deze wijziging houdt verband met het aanwijzen van inrichtingen op grond van artikel 8.35 en de omschrijving van het begrip autowrakken. Een verandering van de bevoegdheidsverdeling voor het verlenen van milieu- vergunningen als gevolg van de nieuwe afvalverwijderingsstructuur is niet aan de orde. Wel zal worden bezien in hoeverre het mogelijk is om te bepalen dat de gemeente het bevoegd gezag is voor die inrichtingen die niet in hoofdzaak bestemd zijn voor het verwijderen van afvalstoffen en die primaire grondstoffen vervangen door afvalstoffen.

Daarnaast blijven de provincies verantwoordelijk voor het beheer van het meldingenstelsel vanwege hun handhavingstaak en de rol die het meldingensysteem daarbij speelt. De gemeenten zijn en blijven door hun zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen verantwoordelijk voor dit deel van de nutsfunctie op afvalstoffengebied. Daarnaast kunnen gemeenten en provincies bij de vergunningverlening aan bedrijven veel doen aan de bevordering van de preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen. Zowel de provincies als de gemeenten hebben een belangrijke handhavingstaak. Op ruimtelijk gebied dragen de provincies en gemeenten zorg voor de planologische inpassing van de verwijderingsvoorzieningen.

De verantwoordelijkheid voor de faciliteiten voor de definitieve verwijdering waarvan de capaciteit in het afvalbeheersplan is aangegeven, strekt verder dan de milieuhygiënische en planologische inpassing. Immers, het feit dat in het regeringsstandpunt de definitieve verwijdering van afvalstoffen wordt gekwalificeerd als een nutsfunctie brengt met zich dat de overheid ook moet zorgdragen dat de continuïteit van de afvalverwijdering is gewaarborgd. Alle overheidslagen hebben hier belang bij. De wijze waarop de continuïteit wordt gewaarborgd, kan van geval tot geval verschillen. Zo kunnen, zoals dat nu in veel gevallen gebruikelijk is, gemeenten, provincies, het Rijk, maar ook het bedrijfsleven tot de oprichting en de exploitatie van de noodzakelijke capaciteit overgaan. Wel is het zo dat, indien de realisatie respectievelijk instandhouding van de noodzakelijke capaciteit voor definitieve verwijdering niet plaatsvindt of in gevaar komt, het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft als gevolg van de verandering van het bestuurlijke schaalniveau. Dit kan betekenen dat het Rijk in het uiterste geval gedwongen kan zijn om maatregelen te treffen die, hetzij moeten leiden tot de realisatie van de noodzakelijke capaciteit, hetzij anderszins de continuïteit van de definitieve verwijdering moeten waarborgen.

Naast de hierboven geschetste taken hebben de provincies en de gemeenten ook een algemene stimulerende rol. Deze richt zich zowel op

de bedrijven als op de burger. Ten aanzien van het regionale of lokale bedrijfsleven behoren afspraken over de omgang met afvalstoffen tot de mogelijkheden. Met name de gemeenten besteden daarnaast veel aandacht aan de voorlichting aan de burger. Daarbij gaat het vooral om het gescheiden aanbieden van de verschillende stromen huishoudelijke afvalstoffen, zoals groente-, fruit- en tuinafval (gft-afval) en klein chemisch afval (kca), maar ook om het beïnvloeden van het aankoopgedrag via bijvoorbeeld het onder de aandacht brengen van kringloopwinkels. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen zal, evenals tot dusverre, gestalte krijgen in de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering, die is aangegaan tussen het Ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In deze overeenkomst zal de Landelijke Commissie worden geregeld, die in ieder geval zal worden belast met een aantal taken ten aanzien van het opstellen van het afvalbeheersplan. Hoewel in het regeringsstandpunt ervan uitgegaan was, dat de Landelijke Commissie werd ingesteld om in de overgangssituatie op een beheerste wijze naar de eindsituatie te groeien, is het gewenst dat deze commissie ook in de eindsituatie blijft bestaan.

In het regeringsstandpunt is aangegeven dat als gevolg van het verhogen van het bestuurlijke schaalniveau van provincie naar Rijk de grenzen die zijn verbonden met het lagere schaalniveau, komen te vervallen. Een consequentie hiervan is dat er bij de verwerking van afvalstoffen ruimte komt voor meer marktwerking. Marktwerking is hierbij geen doel op zich, maar een instrument voor een efficiënte en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen. Gesteld kan worden dat eerst sprake is van een open markt binnen de afvalmarkt, indien voor alle afvalstoffen geldt dat er een vrije toetreding is voor elke inzamelaar en verwerker en elke ontdoener van afvalstoffen vrij is in de keuze van de inzamelaar of een verwerker aan wie wordt afgegeven. Daarbij worden de tarieven door de markt bepaald.

De verschillende schakels van de afvalverwijderingsketen in ogenschouw nemend, kan geconstateerd worden dat bij nuttige toepassing sprake is van een concurrerende Europese markt waar binnen de randvoorwaarden van een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering sprake is van marktwerking. De ontdoener is vrij in zijn keuze van de verwerker en de tarieven van verwerking worden ook bepaald door de markt. Het afvalbeheersplan zal zich bij nuttige toepassing dan ook beperken tot het vastleggen van de minimumstandaard van be- en verwerken en niet ingaan op de gewenste capaciteit en de continuïteit.

Anders ligt het bij de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en de definitieve verwijdering van afvalstoffen. De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is een aan de gemeenten opgedragen wettelijke taak. Het is aan de gemeenten om te bepalen hoe zij invulling willen geven aan die taak. Zij kunnen dit zelf doen, maar zij kunnen het ook uitbesteden. Als gevolg van de aan de gemeenten opgedragen taak, is er dus geen sprake van volledige marktwerking in die zin dat iedere ontdoener van huishoudelijke afvalstoffen deze kan afgeven aan wie hij wil en iedere inzamelaar kan inzamelen waar hij wil. Bij de inzameling van andere afvalstoffen dan huishoudelijke afvalstoffen is in het algemeen sprake van meer marktwerking, hoewel er afhankelijk van de aard van de afvalstoffen verschillen zijn te constateren. Zo geldt voor bedrijfsafvalstoffen dat er een vrije toetreding is van inzamelaars en dat de ontdoener vrij is te kiezen tussen de verschillende inzamelaars. Voor gevaarlijke afvalstoffen is daarentegen weer sprake van enige regulering in de toetreding tot de markt teneinde de continuïteit van deze inzameling te waarborgen.

Bij de definitieve verwijdering van afvalstoffen is er voorshands geen sprake van een open markt, omdat toetreding tot de markt gelimiteerd is. Dit is een gevolg van het feit dat het noodzakelijk wordt geacht om via het

afvalbeheersplan de capaciteit voor de definitieve verwijdering te reguleren. Wel is er sprake van marktwerking in die zin dat de ontdoeners van afvalstoffen in principe vrij zijn in hun keuze van de verwerker binnen Nederland. In het algemeen geldt dat met name voor wat betreft de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en de definitieve verwijdering van afvalstoffen, welke activiteiten het karakter van een nutsfunctie hebben, sprake zal blijven van een geconditioneerde markt.

## 2.2 Deregulering

Naast het verankeren van de toekomstige afvalverwijderingsstructuur in de Wet milieubeheer is bij het opstellen van het wetsvoorstel zoveel mogelijk rekening gehouden met het streven naar deregulering. De mogelijkheden daartoe worden beperkt doordat Nederland moet voldoen aan internationale verplichtingen. Met name op het terrein van de verwijdering van afvalstoffen bestaat er uitgebreide Europese regelgeving. Deze Europese regelgeving en de jurisprudentie beperken de mogelijkheden om regels met betrekking tot afvalstoffen te dereguleren. Zo verplicht richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 195/47, gewijzigd bij richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 (PbEG 1991, L 78/32), hierna te noemen kaderrichtlijn afvalstoffen, bijvoorbeeld tot het hebben van een vergunningstelsel voor inrichtingen waar afvalstoffen worden verwijderd. De mogelijkheden om te dereguleren, als het gaat om het bij het vervoer van afvalstoffen aanwezig hebben van een begeleidingsdocument, worden bijvoorbeeld weer beperkt door richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 (PbEG L 377/20), betreffende gevaarlijke afvalstoffen, gewijzigd bij richtlijn van Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1994, (PbEG L 168/28), hierna te noemen Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen, die een dergelijk document tijdens het vervoer verplicht stelt. 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 Gemeenschappen (PbEG L30) (EVOA) reguleert de internationale overbrenging van afvalstoffen. Ook de jurisprudentie van het Europese Hof stelt kaders waarmee rekening moet worden gehouden als het gaat om deregulering. Hierbij wordt met name gedacht aan de recente uitspraak in de zogenaamde Tombesie-zaak (Hof van Justitie EG, 25 juni 1997, gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95), waardoor de mogelijkheden om stoffen en producten uit te zonderen van het begrip afvalstoffen zeer sterk zijn beperkt.

Dit alles neemt niet weg dat daar waar mogelijk gestreefd is naar deregulering. De toekomstige verwijderingsstructuur op zich, waarin de provinciegrenzen voor afvalstoffen zijn opgeheven en waarin Nederland als één afvalregio wordt aangemerkt, zal tevens leiden tot deregulering en tot meer landelijke uniforme regels. Het opheffen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen zal bovendien leiden tot een financiële en administratieve lastenverlichting. Door het vervallen van de provinciegrenzen zijn er meer keuzemogelijkheden ontstaan voor de afgifte van de afvalstoffen en er is geen ontheffing meer nodig is van het provinciale exportverbod. Alhoewel bij wet (Stb. 1997, 730) de mogelijkheid om leges te heffen is komen te vervallen, geldt als illustratie dat het bedrijfsleven jaarlijks ruim 200 000,- betaalde aan leges voor provinciale ontheffingen van het exportverbod.

Het aanmerken van Nederland als één afvalregio leidt ook tot deregulering van de regels met betrekking tot de inzameling van afvalstoffen. Niet langer zal sprake zijn van een provinciaal vergunningstelsel waardoor inzamelbedrijven die landelijk opereren, verscheidene vergunningen nodig hebben. Daarvoor in de plaats komt een landelijke inzamelvergun-

ning of een landelijk werkend registratiesysteem. Dit zal leiden tot een administratieve en financiële lastenverlichting. Ook hier geldt als illustratie dat voor provinciale inzamelvergunningen het bedrijfsleven jaarlijks ongeveer 400 000,- aan leges betaalde. Naast de legeskosten moeten bedrijven kosten maken die samenhangen met het aanvragen van ontheffing of vergunning, zoals loonkosten en kosten voor externe adviseurs. Daarbij wordt opgemerkt dat niet altijd sprake is van jaarlijks terugkerende kosten indien voor een langere periode ontheffing of vergunning is verleend.

De deregulering komt ook tot uiting in de regels over de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. Zo komen de afzonderlijke regels voor autowrakken te vervallen en worden de regels voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen grotendeels ineengeschoven. Dit alles leidt tot meer uniformiteit. De verklaring van geen bedenkingen zal, wanneer sprake is van nuttige toepassing van afvalstoffen, niet meer nodig zijn. Ook wordt de meldingsplicht voor de afgifte van afvalstoffen door de primaire ontdoener vervangen door een registratieplicht. Bovendien kan, wanneer sprake is van afgifte en ontvangst van afvalstoffen in het kader van de zogenaamde retourlogistiek, vrijstelling worden verleend van de meldings- en registratieverplichtingen van de afgifte, de inzameling en de ontvangst van afvalstoffen. Daarmee kunnen de eventuele administratieve lasten voor het opzetten van een systeem voor retourlogistiek voor bepaalde afvalstoffen worden verlaagd. Onder retourlogistiek wordt in dit verband verstaan de logistieke processen bij producenten en importeurs van bepaalde producten om zorg te dragen dat deze producten na gebruik worden ingezameld, gescheiden, getransporteerd en verwerkt. In een aantal gevallen is het ontstaan van retoursystemen een gevolg van wettelijke maatregelen, zoals de verplichting van een producent/importeur om zijn producten na gebruik terug te nemen en te verwerken. Hierbij kan gedacht worden aan autobanden, batterijen, verpakkingen en wit- en bruingoed. In een aantal andere gevallen hebben producenten/importeurs een vrijwillig retoursysteem opgezet, zoals bij autowrakken, gebruikte medicijnen of toner-cartridges. Aan het opzetten van een dergelijk retoursysteem liggen veelal milieuhygiënische en bedrijfseconomische motieven ten grondslag. Het welslagen van deze retoursystemen is van verschillende factoren afhankelijk, waaronder de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Voorkomen dient in ieder geval te worden dat de wet- en regelgeving onnodig belemmerend werkt op retoursystemen. Daarom is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de registratie- en meldingsverplichtingen. Bij het opstellen van deze vrijstellingsregeling zal worden nagegaan of voorzien is in een goede (collectieve vorm van) monitoring van de retourstromen. Tevens zal deze monitoring toegankelijk moeten zijn voor degenen die belast zijn met de handhaving van de afvalstoffenwetgeving.

Tot slot kan worden opgemerkt dat naar verwachting de wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 als gevolg van de richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 73/5) zal leiden tot een verdergaande deregulering van de m.e.r.-plicht voor bepaalde categorieën van inrichtingen waar afvalstoffen worden verwijderd.

### *2.3 Europa*

Het wetsvoorstel strekt ertoe – zoals reeds eerder gezegd – de sturing van de afvalverwijdering op rijksniveau te brengen. De belangrijkste reden voor deze wijziging in het bestuurlijke schaalniveau is de vereiste



schaalgrootte voor de voor de afvalverwijdering benodigde voorzieningen. Zoals in het regeringsstandpunt is aangegeven, is er in beginsel geen enkel bezwaar tegen een opschaling naar het Europese niveau, indien de milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen in Nederland daardoor niet in gevaar komt. Dit kan belangrijke schaalvoordelen opleveren ten gunste van deze verwijdering. Deze situatie dient zo snel als mogelijk te worden bereikt. De Minister van VROM zal zowel binnen de Raad van Europese milieuministers als naar de omliggende lidstaten de nodige initiatieven nemen om dit te bewerkstelligen. Hierdoor ontstaat er vrij verkeer van afvalstoffen binnen de Europese Unie en daardoor ook meer marktwerking. Echter ook op Europees niveau zal sprake zijn van een zekere mate van sturing van afvalstoffen op grond van de EVOA.

Ten aanzien van de nuttige toepassing van afvalstoffen is inmiddels al sprake van een Europese markt voor afvalstoffen. In het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen-II (MJP-GAII), (kamerstukken II 1997/98, 24 791 en 25 605, nr. 9) en in de tussentijdse wijziging van het Tienjarenprogramma Afval (TJP.A) 1995–2005 (MBA/97090894) is als beleid vastgesteld dat er geen restricties meer gelden ten aanzien van de export van afvalstoffen, bestemd voor nuttige toepassing, tenzij er significante verschillen zijn in de mate van nuttige toepassing van die afvalstoffen ten opzichte van het ontvangende of het exporterende land. Dit betekent dan ook dat in dit wetsvoorstel geen capaciteitstoets meer is opgenomen voor inrichtingen waar afvalstoffen nuttig worden toegepast. Een dergelijke toets is voor deze inrichtingen niet langer zinvol, omdat er sprake is van een Europese markt. Wel zal voor deze categorie van inrichtingen de minimumstandaard voor verwijdering worden vastgelegd in het afvalbeheersplan.

Anders ligt de situatie bij inrichtingen voor de thermische eindverwerking van afvalstoffen. De milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering komt in gevaar, indien thans zou worden overgegaan tot het openen van de landsgrenzen. Wanneer er sprake is van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau op het gebied van afvalverwijdering in de ons omliggende landen, bestaat er geen bezwaar meer tegen open grenzen. Aangezien het uit kostenoverwegingen niet te verwachten is, dat het hier in geding zijnde afval over grote afstanden zal worden vervoerd, kan de aandacht zich met name op deze landen richten. In deze landen wordt gewerkt aan het opzetten van een verwijderingsstructuur die gebaseerd is op dezelfde uitgangspunten als in Nederland het geval is. Ook daar wordt gestreefd naar een situatie, waarbij de te storten hoeveelheid afvalstoffen zoveel mogelijk wordt beperkt ten gunste van het nuttig toepassen of verbranden van afvalstoffen. Naar verwachting zal deze situatie in de eerste helft van het volgende decennium zijn bereikt, aangezien zowel in Duitsland als in Frankrijk omstreeks die tijd stortverboden voor brandbaar afval van kracht zullen worden. Ook in België zijn dergelijke ontwikkelingen gaande. Als de landsgrenzen zijn opgeheven, is het niet langer zinvol om op nationale schaal capaciteitsregulering voort te zetten.

Voor wat het storten van afvalstoffen betreft, wordt tenslotte opgemerkt dat Nederland zelfvoorzienend moet blijven, zodat er geen sprake kan zijn van import en export van te storten afvalstoffen.

#### *2.4 Terminologie*

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is uitgebreid aandacht besteed aan de terminologie, mede omdat de Europese Commissie erop heeft aangedrongen dat de lidstaten ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen zoveel mogelijk dezelfde terminologie gebruiken als voorkomt in verschillende richtlijnen van de Europese Unie.

Ten aanzien van het begrip verwijderen kan geconstateerd worden dat, hoewel in Nederland in beginsel de internationaal gangbare begrippen

worden gebruikt, er in één opzicht sprake is van een afwijking. Op Europees niveau wordt met het begrip verwijdering sinds 1991 alleen bedoeld op handelingen die gericht zijn op het verbranden of storten van het afval. In Nederland wordt hiervoor de term definitieve verwijdering gebruikt. Het begrip verwijderen wordt in Nederland gebruikt voor het geheel van inzamelen, bewaren, op- en overslag, bewerken, verwerken, storten en verbranden of op andere wijze vernietigen van afvalstoffen. Het in de Europese regelgeving hiervoor gebruikte begrip beheer brengt dit onvoldoende tot uitdrukking. Het vinden van een betere Nederlandse pendant voor het begrip beheer dan het begrip verwijderen is niet mogelijk gebleken. Tevens is het begrip verwijderen in diverse stukken, zoals het MJP GA-II, consequent in de ruime betekenis gebruikt. Ook in internationaal verband wordt het begrip verwijdering soms in ruimere zin gebruikt. In het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel; Trb.1990, 12) wordt het begrip verwijdering in ruimere zin dan in de kaderrichtlijn gebruikt. De inhoud van de begrippen verwijderen en definitief verwijderen is volledig in overeenstemming met de daarvoor op Europees niveau gebruikte pendants beheer en verwijderen. Het is daarom niet te verwachten dat door het gebruik van een tweetal andere betekenissen van deze begrippen belangrijke problemen in de praktijk zullen optreden.

Het begrip nuttig toepassen wordt in Nederland op dezelfde wijze gebruikt als in de communautaire regelgeving en in het Verdrag van Bazel. Het nuttig toepassen van een afvalstof vormt een onderdeel van het verwijderen van afvalstoffen. Het begrip is apart gedefinieerd om een duidelijk onderscheid te maken tussen nuttig toepassen en definitief verwijderen. Bij de formulering van het begrip nuttig toepassen is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering in bijlage II B van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Duidelijker dan de in de bijlage opgenomen opsomming van handelingen komt in de in het wetsvoorstel opgenomen definitie naar voren dat nuttige toepassing niet alleen betrekking heeft op het daadwerkelijke hergebruik van een afvalstof, maar ook op de be- of verwerking die daaraan vooraf kan gaan. Tevens blijkt uit de in deze bijlage gebruikte formulering dat de opsomming van handelingen niet uitputtend bedoeld is.

Bij de formulering van het begrip definitief verwijderen is aangesloten bij de formulering van bijlage II A van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Een afvalstof is bestemd voor nuttige toepassing of voor definitief verwijderen. Daarmee is uitgesloten dat een afvalstof tegelijk bestemd kan zijn voor nuttige toepassing én voor definitieve verwijdering. Een afvalstof valt altijd onder één van deze categorieën.

### **3. Het afvalbeheersplan**

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet, overeenkomstig het regeringsstandpunt, in een integratie van de huidige plannen voor gevaarlijke- (MJP-GA) en niet-gevaarlijke afvalstoffen (TJP.A) in één landelijk afvalbeheersplan, waarvan de reikwijdte tevens wordt verbreed. Hiermee wordt de tendens naar landelijk afgestemde plannen doorgetrokken en geformaliseerd. Overigens maakt ook de kaderrichtlijn afvalstoffen het noodzakelijk een plan met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen op te stellen.

De hoofdlijnen van de regeling van het afvalbeheersplan zijn als volgt:

- Het afvalbeheersplan bestaat uit drie onderdelen: een beleidskader, beleidsplannen per sector en capaciteitsplannen; deze laatste in elk geval voor het verbranden en storten van afvalstoffen. Daarnaast bevat het afvalbeheersplan het beleid dat noodzakelijk is ter uitvoering van de EVOA en beleid dat noodzakelijk is op grond van Europese

- richtlijnen, dit laatste alleen voorzover dat niet in de eerdergenoemde onderdelen van het afvalbeheersplan aan de orde is geweest.
- Het afvalbeheersplan wordt iedere vier jaar door de Minister van VROM vastgesteld en kijkt steeds in totaal tien jaar vooruit.
  - Rijk, provincies en gemeenten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer rekening houden met het afvalbeheersplan.

In het onderstaande wordt op de verschillende onderdelen nader ingegaan.

### *3.1 De reikwijdte, functie en werking van het afvalbeheersplan*

Het afvalbeheersplan voorziet in het beleid ten aanzien van de verwijdering van in principe alle afvalstromen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, en de gehele verwijderingsketen. Verschillende Europese richtlijnen, zoals de kaderrichtlijn afvalstoffen, stellen dat lidstaten afvalbeheersplannen moeten opstellen ter verwezenlijking van de in die richtlijnen gestelde doelstelling met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen. Het afvalbeheersplan voorziet in maatregelen die erop gericht zijn de doelstellingen, zoals die in het nationale milieubeleidsplan (NMP) zijn geformuleerd, te bereiken.

Het TJP.A en het MJP-GA gaan in het nieuwe afvalbeheersplan op. Ook de functie van het provinciale milieubeleidsplan op dit gebied wordt overgenomen door het afvalbeheersplan. Dit betekent dat het provinciaal milieubeleidsplan alleen nog onderwerpen met betrekking tot afvalstoffen kan bevatten, waarvoor op grond van de Wet milieubeheer nog provinciale bevoegdheden bestaan, zoals de melding van de afgifte en de ontvangst van afvalstoffen.

Het bovenstaande geldt in mindere mate voor de gemeentelijke milieubeleidsplannen, omdat de gemeenten hiermee invulling kunnen geven aan de gemeentelijke zorgplicht, voor zover daartoe in het afvalbeheersplan of in landelijk geldende regels ruimte wordt gelaten.

In het afvalbeheersplan wordt aangegeven op welke wijze voor de verschillende afvalstromen en de verschillende schakels van de verwijderingsketen aan de diverse doelmatigheidselementen wordt vormgegeven, opdat een doelmatige afvalverwijdering wordt bereikt. Het afvalbeheersplan heeft zowel een functie naar de overheden als naar derden. Het geeft al degenen die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, inzicht in de gedragslijnen die zij van de betrokken overheden kunnen verwachten. Voor de betrokken overheden houdt de bindende werking van het afvalbeheersplan in dat zij bij de uitvoering van de Wet milieubeheer rekening moeten houden met het afvalbeheersplan. In dit verband wordt ook wel gesproken van de horizontale werking (naar de Minister van VROM) en de verticale werking (naar andere bestuursorganen) van het afvalbeheersplan.

De in de Wet milieubeheer geregelde milieubeleidsplannen kennen wel horizontale, maar geen verticale werking. Alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, is verplicht er rekening mee te houden. Door middel van materiële regelgeving van het bestuursorgaan dat het milieubeleidsplan vaststelt, kunnen andere bestuursorganen daaraan gebonden worden. Dat wil zeggen dat het rijk door middel van algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen anderen indirect kan binden aan het nationale milieubeleidsplan, en dat provincies en gemeenten, op basis van hun milieubeleidsplan, dit kunnen door verordeningen. Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is nagegaan of de werking van het afvalbeheersplan geheel zou kunnen aansluiten bij die van de milieubeleidsplannen. Dit is echter niet mogelijk gebleken. Het

afvalbeheersplan dient nadrukkelijk ook door te werken in de besluitvorming van andere bestuursorganen. Alleen tezamen kunnen zij bereiken dat afvalstoffen doelmatig worden verwijderd. Bovendien lenen de in het afvalbeheersplan op te nemen onderwerpen zich niet altijd voor uitwerking in de vorm van algemene regels in een amvb of een ministeriële regeling. Dit geldt niet alleen voor het beleidskader en de capaciteitsplannen, maar ook voor de sectorplannen. De in die plannen op te nemen minimum-standaard zal niet steeds zo concreet zijn dat zij zich zou lenen voor een formulering als wettelijk voorschrift. Dat geldt ook voor het beleid ten aanzien van vergunningvoorschriften. Vanwege dit verschil met de milieubeleidsplannen is gekozen voor een bijzondere regeling van het afvalbeheersplan in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer en niet voor een regeling in het hoofdstuk Plannen.

### *3.2 De opbouw van het afvalbeheersplan*

Het regeringsstandpunt voorziet in een opbouw van het afvalbeheersplan in drie onderdelen: een beleidskader, beleidsplannen per sector (sectorplannen) en capaciteitsplannen voor de definitieve verwijdering.

#### *Het beleidskader*

De basis voor het afvalbeheersplan wordt gevormd door het beleidskader. Dit beleidskader vormt het algemeen deel van het afvalbeheersplan. In het beleidskader vindt een vertaling plaats van de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid, zoals die worden gesteld in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), naar uitgangspunten voor de invulling van maatregelen om die doelstellingen te bereiken. Ook worden keuzen gedaan ten aanzien van het inzetten van instrumenten. In het beleidskader zal worden aangegeven op welke wijze aan preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen verder zal worden vormgegeven. Zo zal bijvoorbeeld in het beleidskader worden geschetst hoe wordt omgegaan met de voorkeursvolgorde van verwijderen en hoe het begrip «doelmatige verwijdering van afvalstoffen» wordt ingevuld. Daarbij zal ook ingegaan worden op de relatie met het energiebeleid. Immers in de Derde Energienota en het Actieprogramma Duurzame Energie in Opmars wordt voorzien dat energiewinning uit afvalverbranding een belangrijke bijdrage zal leveren aan de beoogde besparing op de inzet van fossiele brandstoffen en aan het verwezenlijken van doelstellingen betreffende energiebesparing en duurzame energie (kamerstukken II 1997/98, 25 276, nr. 1). Daarnaast kan in dit verband worden gewezen op het voornemen van de regering, neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 3, om zoveel mogelijk energie te winnen uit afvalstoffen die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik. Een apart onderdeel van het afvalbeheersplan vormt het in- en uitvoerbeleid in het kader van de EVOA. Het opstellen van het beleidskader vormt de eerste stap in het opstellen van het afvalbeheersplan.

#### *De sectorplannen*

Dit onderdeel van het afvalbeheersplan beschrijft hoe per afvalstroom (gft-afval, afgewerkte olie, straalgrit etc.) of per verwijderingswijze (composteren, destilleren, verbranden etc.) invulling wordt gegeven aan de doelstellingen en uitgangspunten zoals die in het beleidskader zijn verwoord. Op deze wijze kan per afvalstroom en per verwijderingswijze de beste invulling worden gegeven aan het streven naar een doelmatige verwijdering van de betreffende afvalstoffen. Wat in een bepaald geval de beste invulling is, is immers afhankelijk van een aantal factoren, die per afvalstroom of verwijderingswijze verschillen. Te denken valt aan zaken als aantal ontdoeners, herkomst en samenstelling van de afvalstoffen, beschikbare verwerkingsmethodes, het vastleggen van de minimumstandaard, etc. Met de term minimumstandaard wordt bedoeld op de

minimale hoogwaardigheid van de wijze van verwijderen van een categorie afvalstoffen. In de sectorplannen gaat het niet om de capaciteit.

#### *De capaciteitsplannen*

Het laatste onderdeel van het afvalbeheersplan wordt gevormd door de capaciteitsplannen. Wanneer sprake is van een Europese markt voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen zal geen sprake meer zijn van een nationale capaciteitsplanning. Hiervoor zal dan een capaciteitsplanning op Europese schaal in de plaats moeten treden. Overigens geldt dit niet voor het storten van afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering, omdat in het regeringsstandpunt is aangegeven dat Nederland hiervoor zelfvoorzienend blijft. Voor afvalstoffen die nuttig worden toegepast is al sprake van een Europese markt. Daarom hebben de capaciteitsplannen daar geen betrekking op.

In het regeringsstandpunt is tevens aangegeven dat met het oog op de situatie van een Europese markt voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering, het in de rede ligt bij het opstellen van het nationale capaciteitsplan hiermee rekening te houden. Dit zal al het geval zijn bij het eerste op te stellen afvalbeheersplan, waarvan het capaciteitsplan een onderdeel vormt. Dit afvalbeheersplan dat naar verwachting in de loop van het jaar 2001 wordt vastgesteld, bevat immers op grond van artikel 10.7 het beleid voor een periode van vier jaar en, voor zover mogelijk, voor de daarop volgende zes jaar. Het eerste afvalbeheersplan zal derhalve een con-crete invulling geven van het beleid voor de periode 2001-2005 met een doorkijk tot het jaar 2011.

Op de volgende wijze zal rekening worden gehouden met de bedoelde situatie van een Europese markt in het afvalbeheersplan. In de eerste plaats is het in verband met het openen van de landsgrenzen van belang dat afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) wennen aan een situatie met onderlinge concurrentie. In het afvalbeheersplan zal worden aangegeven op welke wijze dit gerealiseerd zal worden. Dat kan door de capaciteitstoets reeds enige jaren voorafgaande aan het moment van de openstelling van de landsgrenzen los te laten. Op deze wijze kunnen de AVI's op nationale schaal geleidelijk aan vertrouwd raken met (meer) onderlinge concurrentie en zich voorbereiden op de situatie van een Europese markt voor afvalverbranding. In het afvalbeheersplan zal tevens een datum worden aangegeven waarop de capaciteitstoets voor verbranden als vorm van definitieve verwijdering geheel zou kunnen worden losgelaten. In de tweede plaats zal in het afvalbeheersplan aandacht worden besteed aan de situatie, dat daadwerkelijk sprake is van open landsgrenzen voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering. Daarbij zal ingegaan worden op de gevolgen hiervan voor de Nederlandse afvalverwijderingsstructuur en of wellicht bepaalde maatregelen nodig zijn in geval deze gevolgen negatieve effecten hebben. Ook zal worden bezien of verdere maatregelen nodig zijn om naar de situatie van open landsgrenzen toe te groeien. Tenslotte zal in het kader van het afvalbeheersplan worden nagegaan in hoeverre is voldaan aan de condities als vermeld in het regeringsstandpunt, waaronder sprake kan zijn van open landsgrenzen. Zoals al eerder is aangegeven, hebben deze condities betrekking op het in de ons omringende landen aanwezig zijn van een vergelijkbaar voorzieningen niveau op het gebied van het verbranden van afvalstoffen als in ons land. Mocht blijken dat hiervan nog onvoldoende sprake is, dan zal in Europees verband aan de orde worden gesteld welke verdergaande initiatieven kunnen worden ontwikkeld om dit te bewerkstelligen.

Voor alle duidelijkheid wordt tenslotte vermeld dat de hantering van het instrument van de verklaring van geen bedenkingen sterk afhankelijk is van de mate waarin van capaciteitsplanning in het afvalbeheersplan sprake is.

De mogelijkheid van een capaciteitsplanning voor andere verwijderingswijzen dan definitieve verwijdering is opengehouden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld composteren als een verwijderingswijze die van grote invloed is op de capaciteit voor definitieve verwijdering. Ook wordt onder meer gedacht aan de inzameling van bepaalde soorten afval. Zo is in het verleden gebleken dat voor de inzameling van afgewerkte olie een capaciteitsregulering met recht- en plichtgebieden noodzakelijk is om er voor te zorgen dat een doelmatige inzamelstructuur ontstaat, waarin de ontdoener afgewerkte olie altijd kan afgeven. De voor het inzamelen van afgewerkte olie reeds bestaande capaciteitsregulering zal in elk geval worden voortgezet.

### *3.3 De totstandkoming van het afvalbeheersplan*

Het afvalbeheersplan dient een plan te zijn waarvoor voldoende draagvlak bestaat bij alle bij de uitvoering van het afvalstoffenbeleid betrokken partijen. Naast de overheid hebben de burger, de producent en de afvalsector een eigen rol in het afvalstoffenbeleid.

De burger kan door zijn aankoopgedrag en door het gescheiden houden en gescheiden afgeven van bijvoorbeeld gft-afval, glas, papier, wit- en bruingoed en afvalstoffen waarop het kca-logo staat, de verwijdering van afvalstoffen beïnvloeden. Ook producenten hebben, doordat de producentenverantwoordelijkheid één van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid is, een speciale rol in de verwijderingsstructuur. Tot de «afvalsector» behoren de ondernemingen die hoofdzakelijk werkzaam zijn op het gebied van de afvalverwijdering in Nederland. De afvalsector heeft als hoofdtak het inzamelen van afvalstoffen en het oprichten en exploiteren van verwijderingsvoorzieningen, zowel voorzieningen voor nuttige toepassing als voor definitieve verwijdering van afvalstoffen. Voor een optimaal functioneren van de verwijderingsstructuur in Nederland is de betrokkenheid van deze sector bij de beleidsvoorbereiding en de uitvoering een vereiste.

Het is de bedoeling dat alle partijen vroegtijdig en in een open interactief proces betrokken worden bij het opstellen van het afvalbeheersplan. Zo zullen bijvoorbeeld in een vroegtijdig stadium workshops voor alle partijen, zoals andere overheden, andere departementen als de Ministeries van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat, consumentenorganisaties, milieuorganisaties, het bedrijfsleven en de verschillende geledingen binnen de afvalsector worden georganiseerd. Daarbij kan bijvoorbeeld aan de orde komen waar naar het oordeel van deze partijen de accenten moeten worden gelegd in de komende planperiode en waar de knelpunten liggen met betrekking tot de uitvoering van het geldende plan. Daarnaast kunnen gerichte consultatieronden, waarbij een bepaalde afvalstroom of één van de genoemde partijen centraal staat, een methode zijn om betrokkenheid en draagvlak te creëren voor het afvalbeheersplan. In een dergelijke consultatieronde kan bijvoorbeeld met dat deel van de afvalsector dat zich richt op nuttige toepassing van afvalstoffen, worden nagegaan wat de minimumstandaard dient te zijn die in het sectorplan moet worden opgenomen. Met consumentenorganisaties kan onder andere gesproken worden over het draagvlak dat bij burgers bestaat voor het scheiden van de verschillende stromen huishoudelijk afval. Voor de producenten kan de wijze waarop aan preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen in de planperiode vormgegeven kan worden, een onderwerp zijn, waarover van gedachten wordt gewisseld in de voorbereidende fase.

Naast de hierboven beschreven betrokkenheid van de verschillende partijen, zoals consumentenorganisaties, producenten en milieuorganisaties en de afvalsector, bij de totstandkoming van het afvalbeheers-

plan, is er een speciale rol weggelegd voor de andere overheden en dat onderdeel van de afvalsector dat zich richt op de definitieve verwijdering van afvalstoffen. De rol van de andere overheden vloeit mede voort uit hun medeverantwoordelijkheid voor de continuïteit van de definitieve verwijdering. Het ligt daarom voor de hand dat de Minister van VROM in gezamenlijk overleg met provincies en gemeenten de sector- en capaciteitsplannen opstelt. De Landelijke commissie, die bij de Samenwerkingsovereenkomst VROM/IPO/VNG is ingesteld, vormt een geschikt kader daartoe. Het deel van de afvalsector dat zich richt op de definitieve verwijdering van afvalstoffen zal gevraagd worden om op basis van de in het beleidskader aangegeven prognoses voorstellen te doen voor de planning van de capaciteit voor definitieve verwijdering van afvalstoffen. Hierbij wordt verondersteld dat dit deel van de afvalsector in staat is een dergelijk voorstel te doen.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie om in het beleidskader prognoses aan te geven, zullen de gezamenlijke overheden deelnemen aan reeds bestaande werkgroepen, zoals de Werkgroep Afvalregistratie. Deze werkgroep, waarin naast de overheidsvertegenwoordigers ook vertegenwoordigers van de afvalsector en het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) zitting hebben, verzamelt jaarlijks zeer gedetailleerde gegevens over de be- en verwerkingscapaciteit en de gehanteerde verwerkingstarieven.

Naast het in een vroegtijdig stadium betrekken van de verschillende partijen die een rol spelen bij de uitvoering van het afvalbeheersplan, is er voor alle belanghebbenden, dus ook voor degenen die al in de voorbereidende fase waren betrokken, de mogelijkheid via inspraak te reageren op het ontwerp-afvalbeheersplan. Het ontwerp-afvalbeheersplan wordt gedurende ten minste vier weken voor inspraak ter visie gelegd.

Gedurende die periode kunnen belanghebbenden op het ontwerp-plan reageren. De inspraakperiode wordt afgesloten met een openbare hoorzitting waarin belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun mening over en wensen ten aanzien van het afvalbeheersplan kenbaar te maken, dan wel een reeds schriftelijk ingebrachte reactie toe te lichten. In een zogenaamde reactienota zal worden aangegeven hoe de reacties in het afvalbeheersplan zullen worden verwerkt.

De wettelijke regeling van de procedure van totstandkoming van het afvalbeheersplan is te vinden in de van toepassing verklaarde afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in artikel 10.9 alsmede – omdat een milieu-effectrapport zal worden gemaakt – in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

In het afvalbeheersplan worden, onder meer uitgaande van de aanbod-scenario's, keuzen gemaakt voor verwijderingsmethoden en voorzieningen. Op basis van bijlage C, categorie 18.1, van het Besluit milieu-effectrapportage (m.e.r.) 1994 (Stb. 1994, 540) moet de besluitvorming daarover de procedure van de milieu-effectrapportage doorlopen. In het belang van een samenhangend beeld kan de rapportage steeds betrekking hebben op het gehele plan – althans voor zover het afwijkt van het vorige afvalbeheersplan – dus ook op eventuele niet mer-plichtige gedeelten. Gelijktijdig met het vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid zal de Minister van VROM de startnotitie MER bekend maken. De Minister van VROM is degene die het MER opstelt. De Landelijke Commissie zal echter worden belast met de werkzaamheden die nodig zijn voor het opstellen van het MER.

De vaststelling van het afvalbeheersplan, waardoor het zijn definitieve juridische status verkrijgt, geschiedt door de Minister van VROM. Voor het vaststellen van het afvalbeheersplan zal reeds in een vroegtijdig stadium overleg plaats vinden met andere betrokken departementen zoals de Ministeries van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat. In verband met een goede afstem-

ming met het NMP zal ernaar worden gestreefd het afvalbeheersplan steeds zo spoedig mogelijk na het NMP vast te stellen. Tegen de vaststelling van het afvalbeheersplan staat geen beroep open. Met het oog op de gevolgen van het afvalbeheersplan voor de afvalverwijdering zal in ieder geval een periode van vier weken na de bekendmaking van een nieuw afvalbeheersplan in acht worden genomen, voordat het afvalbeheersplan in werking treedt. Het wetsvoorstel voorziet in een procedure voor het tussentijds wijzigen van het afvalbeheersplan. Deze mogelijkheid kan van belang zijn met het oog op mogelijke wijzigingen in de EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot de afvalverwijdering, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden. Overigens is het niet te verwachten dat van de mogelijkheid om het afvalbeheersplan tussentijds te wijzigen veelvuldig gebruik zal worden gemaakt vanwege de daarmee gemoeide proceduretijd en omdat tevens de mogelijkheid in het wetsvoorstel is opgenomen om van het afvalbeheersplan af te wijken.

### *3.4 De uitvoering van het afvalbeheersplan*

De betrokken bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer rekening houden met het afvalbeheersplan (artikel 10.14). Dit betekent dat zij in het algemeen het afvalbeheersplan dienen te volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, mits zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het afvalbeheersplan. Op deze wijze werkt het afvalbeheersplan door in de uitvoering van de Wet milieubeheer zonder dat een te grote rigiditeit ontstaat.

De verplichting om rekening te houden met het afvalbeheersplan is gericht op de uitoefening van bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Bij de uitvoering van bevoegdheden krachtens andere wetten dan de Wet milieubeheer bestaat er geen formele verplichting om met het afvalbeheersplan rekening te houden. Echter, als gevolg van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan een bestuursorgaan het afvalbeheersplan in die gevallen niet geheel negeren, zeker als het gaat om de verwijdering van afvalstoffen.

In het wetsvoorstel wordt niet geregeld in welke gevallen een afwijking van het afvalbeheersplan gerechtvaardigd is. Dat zal afhangen van de concrete omstandigheden. Een afwijking van het afvalbeheersplan zal in ieder geval gebaseerd moeten zijn op het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Dat is het belang dat aan het afvalbeheersplan ten grondslag ligt. De noodzaak van het afvalbeheersplan af te wijken zou zich voor kunnen doen in gevallen waarin het afvalbeheersplan niet meer actueel is, bijvoorbeeld door een plotselinge afwijking in het afvalaanbod. Ten aanzien van het beleidskader ligt een afwijking niet voor de hand. De bedoeling van een kader is immers dat daarbinnen wordt gebleven. Het kader zal bovendien voldoende ruimte moeten bieden om met verschillende omstandigheden rekening te houden. Als zich een aanleiding tot een afwijking voordoet, zal dat spelen bij de sectorplannen en de capaciteitsplannen, die concreet beleid bevatten. Naar verwachting zal de afwijkingsvraag vooral aan de orde komen bij de vergunningverlening aan inrichtingen krachtens hoofdstuk 8. De sectorplannen zullen zich bijvoorbeeld via het vastleggen van de minimumstandaard voor de verwerking van afvalstoffen juist richten op de aan een dergelijke vergunning te verbinden voorschriften. De capaciteitsplannen dienen eveneens als basis voor besluitvorming omtrent deze vergunningen en het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen.



Daarnaast kan het gebeuren dat aan het afvalbeheersplan geen uitvoering wordt gegeven op andere dan doelmatigheidsgronden. Bij de beoordeling of en onder welke voorschriften de vergunning voor een verwijderingsvoorziening – voor de beoogde locatie – kan worden verleend, moet bijvoorbeeld ook het ALARA-beginsel worden betrokken. Dit beginsel is verwoord in artikel 8.11, derde lid. Het wijzigen of intrekken van een vergunning naar aanleiding van het afvalbeheersplan zal eveneens aan dit beginsel moeten worden getoetst. Voor in het afvalbeheersplan voorkomende beleidsregels, waarvoor de wetgeving geen specifieke afwijkingsgronden kent, geeft de Awb de afwijkingsgrond. Het gaat om een evenredigheids criterium. Uiteraard is een uitgebreide motivering op zijn plaats als het afvalbeheersplan op een van deze gronden niet wordt gevolgd, maar de specifieke motiveringsplicht die van toepassing is bij een «afwijking» in de eigenlijke zin van het woord, geldt hier niet.

De overheid heeft invloed op de wijze waarop van de beschikbare capaciteit voor definitieve verwijdering gebruik wordt gemaakt. Zo kan de vergunninghouder via de vergunning worden verplicht om bepaalde afvalstoffen in ontvangst te nemen of kan hem dit juist worden verboden. Tevens kan de overheid op grond van het afvalbeheersplan het scheppen van nieuwe capaciteit voor definitieve verwijdering beletten door de daarvoor benodigde vergunning te weigeren. Tenslotte kan de overheid bestaande inrichtingen dwingen te sluiten door het intrekken van de vergunning.

De overheid heeft geen wettelijk instrument om af te dwingen dat nieuwe stort- of verbrandingscapaciteit wordt gerealiseerd. Het ontbreken van dit instrument wil niet zeggen dat de overheid hier geen rol heeft, zoals in § 2.1 al is uiteengezet.

### *3.5 De verdere ontwikkeling van het planstelsel*

Op allerlei terreinen is sprake van gedachtevorming over het planstelsel voor het milieubeleid, die van invloed kan zijn op het afvalbeheersplan. Gewezen kan onder meer worden op de discussies in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidhinder (MIG) inzake de vormgeving van het gemeentelijke milieubeleid (kamerstukken II 1998/99, 26 057, nr. 1) en de bij diverse provincies plaatsvindende ontwikkelingen om te komen tot een omgevingsplanning. In het kader van een meer toegesneden planstructuur voor de leefomgeving wordt thans onder meer bekeken of een verdergaande synergie tussen ruimtelijke ordening en milieu niet moet leiden tot een herbezinning op het bestaande planstelsel. Bovendien is niet uitgesloten dat in de toekomst ook op andere terreinen van het milieubeleid behoefte ontstaat aan planconstructies met een verticale doorwerking naar andere overheden. Dit zou kunnen betekenen dat het afvalbeheersplan op den duur deel gaat uitmaken van een bijgesteld planningskader op het terrein van het milieubeleid.

## **4. De regeling van de verwijdering van afvalstoffen**

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat veel van de bestaande regelgeving op het terrein van de verwijdering van afvalstoffen in stand is gebleven. In dit hoofdstuk wordt vooral op de veranderingen ingegaan.

Het betreft de volgende belangrijke wijzigingen:

- de functie van de doelmatigheidstoets verandert;
- de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) gaat gelden voor inrichtingen waarin afvalstoffen definitief worden verwijderd en voor andere bij amvb aangewezen gevallen;
- de minister kan het tarief vaststellen dat vvgb-inrichtingen in rekening brengen voor het in ontvangst nemen van afvalstoffen;

- wanneer sprake is van retourlogistiek, kunnen de regels voor melding en registratie van afvalstoffen worden vereenvoudigd;
- gemeenten kunnen worden verplicht een plaats ter beschikking te stellen waar door de detaillist ingenomen producten kunnen worden achtergelaten;
- regels voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen die vooral gelden direct na het ontstaan en binnen de inrichting waar de afvalstoffen ontstaan, worden voortaan gesteld krachtens hoofdstuk 8;
- alle bepalingen van hoofdstuk 10 die de basis bieden voor het verplichten van bestuursorganen tot samenwerking, komen te vervallen;
- de grondslag en werkingssfeer van de gemeentelijke verordening in de Wet milieubeheer wordt verbreed;
- gemeenten kunnen voortaan aangestuurd worden bij amvb in plaats van bij de provinciale milieuverordening;
- de afzonderlijke regels voor autowrakken komen te vervallen;
- de regels voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen worden grotendeels ineengeschoven;
- de zorgvuldigheidsnorm gaat gelden voor de afvalstoffenmakelaar en -handelaar en er wordt een registratiestelsel ingevoerd voor de afvalstoffenmakelaar en -handelaar;
- de bevoegdheid tot de bestuursrechtelijke handhaving van de regels van de Wet milieubeheer met betrekking tot afvalstoffen wordt – in hoofdstuk 18 – geregeld.

#### *4.1 De doelmatige verwijdering van afvalstoffen*

Bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens de huidige Wet milieubeheer behoort de doelmatige verwijdering van afvalstoffen tot de beoordelingsfactoren. Het in de beschouwing betrekken van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen wordt aangeduid als de doelmatigheidstoets. In de definitie van het begrip «doelmatige verwijdering van afvalstoffen», die in de huidige wet is opgenomen in artikel 1.1, is aangegeven met welke elementen in ieder geval rekening moet worden gehouden. Het betreft de effectiviteit en efficiëntie van de verwijdering, de effectiviteit van het toezicht, de capaciteit en continuïteit van de verwijdering, de spreiding van de verwijderingsinrichtingen (het voorkomen van een onevenwichtige spreiding) en de nazorg voor gesloten stortplaatsen.

In dit wetsvoorstel is de definitie van het begrip doelmatige verwijdering in het huidige artikel 1.1, aangepast, omdat de wijze waarop aan het begrip moet worden getoetst, is gewijzigd. Voortaan zal de invulling van het begrip primair vorm krijgen in het afvalbeheersplan. De elementen van het begrip doelmatige verwijdering waaraan het afvalbeheersplan vorm moet geven, zijn nu genoemd in de artikelen 10.4 en 10.5 in plaats van in het huidige artikel 1.1.

De systematiek met betrekking tot het toetsen aan het begrip doelmatige verwijdering is als volgt. De doelmatigheidstoets krijgt primair vorm doordat getoetst wordt aan het afvalbeheersplan, waarin het begrip is ingevuld. De bestuursorganen moeten bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer, zoals het verlenen van vergunningen en het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen, toetsen aan het afvalbeheersplan. Alleen voor zover het afvalbeheersplan niet in het desbetreffende onderwerp voorziet, toetst het desbetreffende bestuursorgaan nog zelfstandig aan de diverse elementen van het begrip, zoals die zijn opgenomen in de artikelen 10.4 en 10.5.

Naast een verandering van de wijze waarop de doelmatigheidstoets plaatsvindt, is er een verandering met betrekking tot de – verplichte – elementen van de doelmatigheidstoets. De verplichte toetsing aan de elementen capaciteit en continuïteit is beperkt. In het afvalbeheersplan

behoeven alleen capaciteitsplannen te worden opgenomen voor inrichtingen waarin afvalstoffen definitief worden verwijderd en andere krachtens artikel 8.35 aangewezen verwijderingswijzen. De spreidingstoets vervalt als verplicht element geheel. Het voorkomen van een onevenwichtige spreiding van de afvalverwijderingsinrichtingen kan niet meer als toetsingsgrond worden gebruikt als Nederland wordt aangemerkt als één afvalregio. Toetsing aan de minimumstandaard blijft gelden voor alle verwijderingswijzen, zijnde definitieve verwijdering en nuttige toepassing.

Voor de nazorgtoets met betrekking tot gesloten stortplaatsen geldt dat deze toets bij het in werking treden (Stb.1998, 143) van de wet tot aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben (Stb.1997, 532) is komen te vervallen.

#### *4.2 De verklaring van geen bedenkingen (vvgb)*

Krachtens de huidige wet ziet de vvgb met name op gevaarlijke afvalstoffen waarvan het noodzakelijk is dat zij in slechts één of enkele inrichtingen verwijderd worden. Het gaat dus om bepaalde afvalstoffen, die op een bepaalde wijze moeten worden verwijderd. Op dit moment vindt een evaluatieonderzoek naar de vvgb plaats. Indien de resultaten van dit onderzoek daartoe aanleiding geven, zal alsnog worden bezien of aanpassing van de onderhavige regeling nodig is.

In § 2.1 is uiteengezet dat de Minister van VROM een bijzondere verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de capaciteit voor definitieve verwijdering. Om deze verantwoordelijkheid tot haar recht te laten komen is het opnemen van de capaciteit voor de definitieve verwijdering in het afvalbeheersplan alleen niet voldoende, omdat andere overheden gemotiveerd van de daarin opgenomen capaciteit kunnen afwijken. De capaciteitstoets voor de definitieve verwijdering is daarom via het instrument van de vvgb toegedeeld aan de Minister van VROM. In dit wetsvoorstel is de wijze van verwijderen bepalend voor het antwoord op de vraag of een vvgb nodig is. Bij amvb zal worden aangegeven voor welke inrichtingen in de toekomst een vvgb nodig is. Voortaan is de verklaring in ieder geval vereist voor inrichtingen waarin afvalstoffen definitief worden verwijderd. Voor de inrichtingen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast en waarvoor de verklaring thans nog vereist is, zal de verklaring niet langer worden voorgeschreven. De capaciteit van deze inrichtingen wordt niet meer door de overheid gepland en beoordeeld.

#### *4.3 Tarieven*

In artikel 8.36f van het wetsvoorstel is een regeling opgenomen die de Minister van VROM de mogelijkheid geeft om tarieven vast te stellen voor inrichtingen, als bedoeld in artikel 8.35. Het betreft met name afvalverbrandingsinstallaties (AVI) en stortplaatsen. Ook in de huidige wet, in artikel 8.14, tweede lid, onder c, zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot te hanteren tarieven. De regeling is een wetstechnische implementatie van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie-Epema, waarin is aangegeven dat er een mogelijkheid voor de Minister van VROM moet zijn om in te kunnen grijpen in de tarieven van bedoelde inrichtingen. Dit neemt niet weg dat naar de mening van de Regering naar alle waarschijnlijkheid kan worden volstaan met de in de Mededingingswet (Mw) opgenomen mogelijkheid voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om in te grijpen, indien een AVI of een stortplaats misbruik maakt van zijn economische machtspositie. Indien vanwege de noodzaak tot preventief ingrijpen in de tarieven

deze mogelijkheid ontoereikend wordt geacht, biedt de in artikel 8.36f genoemde regeling de Minister van VROM de mogelijkheid om in te grijpen. Deze regeling is om de volgende redenen noodzakelijk. In de eerste plaats betreft het de bescherming van de zogenaamde gebonden gebruikers. Dit zijn gemeenten die op grond van langlopende contracten verplicht zijn bepaalde hoeveelheden afvalstoffen te leveren aan een AVI. Als gevolg hiervan worden eventuele verliezen van een AVI afgewenteld op de gebonden gebruikers, dus via de afvalstoffenheffing op de burger. Indien een AVI, hetgeen in het recente verleden is voorgekomen, onder de kostprijs afvalstoffen acquireert, dan dient derhalve de burger de eventuele verliezen die hiervan een gevolg zijn te compenseren. Op zichzelf kan de marktsituatie het noodzakelijk maken dat een AVI vanuit een oogpunt van verliesminimalisatie contracten dient af te sluiten die onder de kostprijs liggen. Het doorberekenen van daaruit voortvloeiende verliezen aan gebonden gebruikers moet echter niet aanvaardbaar worden geacht. Het wijzigen van de contracten in een voor de gebonden gebruiker gunstige zin, zoals door de Commissie-Epema is aanbevolen, is praktisch niet mogelijk gebleken. Het zal duidelijk zijn dat met name door de gemeenten, maar ook door de provincies sterk wordt aangedrongen op de bescherming van de gebonden gebruiker door het zo nodig ingrijpen in de tarieven.

Een tweede reden voor een tariefsinstrument is gelegen in het feit dat in het regeringsstandpunt de definitieve verwijdering van afvalstoffen is gekwalificeerd als een nutsfunctie in de zin dat het hierbij gaat om maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Vanwege deze nutsfunctie heeft de Minister van VROM, zoals in paragraaf 2.1 van deze toelichting is aangegeven, een bijzondere verantwoordelijkheid voor het realiseren en instandhouden van voldoende capaciteit voor de definitieve verwijdering. Deze verantwoordelijkheid brengt noodzakelijkerwijs met zich dat de Minister van VROM in uitzonderlijke gevallen moet kunnen ingrijpen in de tarieven van dit soort inrichtingen. Voorts brengt de nutsfunctie met zich dat de definitieve verwijdering van afvalstoffen dient te geschieden tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten.

Om bovengenoemde redenen voorziet de regeling in de mogelijkheid voor de Minister van VROM om een minimum- dan wel een maximumtarief vast te stellen. In een ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld. Hierbij wordt gedacht aan het vastleggen van de elementen waaruit de kostprijs is opgebouwd, indien de Minister zou bepalen dat niet beneden de kostprijs afvalstoffen mogen worden geacquireerd. Bij de voorbereiding van een dergelijke ministeriële regeling zal de Minister van Economische Zaken (EZ) worden betrokken. Zoals gezegd, is het vaststellen van een minimumtarief met name bedoeld om de gebonden gebruiker te beschermen. Deze bescherming is noodzakelijk, omdat eventuele verliezen van AVI's als gevolg van het acquireren van afvalstoffen beneden de kostprijs contractueel op deze partij kunnen worden afgewenteld. Zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven, onderschrijft de regering de noodzaak tot aanpassing van contracten met nacalculatiebepalingen. Het zal duidelijk zijn dat, wanneer bedoelde contracten zijn geëxpireerd of zijn aangepast in een voor de gebonden gebruikers gunstige zin, niet langer de noodzaak bestaat voor de Minister van VROM om een minimumtarief te kunnen vaststellen. Voor wat de noodzaak betreft van het kunnen vaststellen van een maximumtarief wordt opgemerkt dat deze komt te vervallen op het moment dat voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen door deze te verbranden, er sprake zal zijn van een Europese markt. Immers, in die situatie zullen ontdoeners in principe vrij zijn in hun keuze van afvalverwerkers. Eerder is opgemerkt dat dit wordt voorzien in 2005. Ook mag worden verwacht dat op dat moment de eerdergenoemde contracten zijn aangepast. In het wetsontwerp is dan ook voorzien dat het artikel op die datum komt te vervallen. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn dan

bestaat de mogelijkheid dat deze termijn wordt verlengd tot het moment dat bedoelde situaties zijn bereikt.

Voor wat betreft de structuur van de regeling en de formulering van de bepalingen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de tariefsbepalingen uit de onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZ ressorterende Elektriciteitswet 1998 (Stb. 1998, 427). Op grond van deze wet beschikt de Minister van EZ over een tariefsinstrument om de met de gebonden gebruikers vergelijkbare beschermde afnemers – i.c. de burger – te beschermen.

De regeling in de huidige wet ziet op alle inrichtingen waarin afvalstoffen worden verwijderd die van buiten de inrichting afkomstig zijn. In het wetsvoorstel is de regeling beperkt tot inrichtingen die voor het verkrijgen van een vergunning een verklaring van geen bedenkingen van de Minister nodig hebben. Deze beperking is aangebracht, omdat regulering van de tarieven niet meer in alle situaties nodig is. Zoals in paragraaf 2.1 van deze toelichting is aangegeven, is bij nuttige toepassing van afvalstoffen geen sprake van een nutsfunctie. Bovendien kan hier gesproken worden van een concurrerende Europese markt waar, binnen de randvoorwaarden van een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering, sprake is van marktwerking. De ontdoener is vrij in zijn keuze van de verwerker en de tarieven worden ook bepaald door de markt.

#### *4.4 Preventie en nuttige toepassing*

De regels inzake preventie en nuttige toepassing zijn op minder belangrijke punten gewijzigd.

Bij de uitwerking van de verschillende amvb's die invulling geven aan de producentenverantwoordelijkheid, is de behoefte gebleken aan een goede afstemming van de taken van de producenten en importeurs enerzijds en die van de gemeenten anderzijds. In het wetsvoorstel wordt met het oog daarop bepaald dat gemeenten bij amvb kunnen worden verplicht om voor bepaalde ingenomen producten een brengvoorziening aanwezig te hebben. Daarbij is in eerste instantie gedacht aan producten die zijn ingenomen door de detailhandel.

Deze aanpassing biedt ondersteuning aan afspraken die inmiddels zijn gemaakt of nog zullen worden gemaakt over de inname van producten. In het kader van het Besluit verwijdering batterijen is bijvoorbeeld overeenstemming bereikt over een goed werkende inzamelstructuur binnen de gemeenten. Deze structuur heeft zich ontwikkeld op basis van afspraken tussen de Stichting Batterijen, de detailhandel en de VNG.

#### *4.5 Het voorschrijven van samenwerking tussen bestuursorganen*

Zoals is aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 26 september 1996 inzake de herverdeling van regionale taken (kamerstukken II 1996/97, 25 034, nr. 1), is het overheidsbeleid gericht op een herstel van het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur – gemeenten, provincies en Rijk. Regionale hulpstructuren, waaronder intergemeentelijke samenwerking, mogen de bestuurlijke hoofdstructuur niet aantasten. Daarom is, aldus de brief, een herverdeling van regionale taken nodig, waarbij in de eerste plaats de aandacht uitgaat naar wettelijk verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking en dergelijke. In de brief wordt ook de provinciale bevoegdheid genoemd om gemeenten aan te wijzen die moeten samenwerken bij de inzameling en verwerking van afvalstoffen. Aangekondigd werd dat de taakverdeling ter zake zou worden bekeken in het kader van het advies van de Commissie-Epema. Deze beoordeling heeft inmiddels plaatsgevonden. Daarbij is

gebleken dat dergelijke verplichtingen inmiddels kunnen worden gemist. Waar nodig, pleegt samenwerking al op vrijwillige basis tot stand te komen. Naar aanleiding hiervan is besloten, de verplichte samenwerkingsvormen uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer te schrappen.

#### 4.6 Huishoudelijke afvalstoffen

##### 4.6.1 De gemeentelijke zorgplicht

De gemeenten zullen ook in de toekomst zorg dragen voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het in bepaalde gevallen beschikbaar stellen van een plaats om dit afval achter te laten. Hierin treedt geen verandering op.

In het wetsvoorstel zijn twee beperkingen van deze zorgplicht mogelijk gemaakt. Beide zijn gegrond op de gewenste doelmatigheid van de inzameling. In de eerste plaats betreft het bepaalde grove huishoudelijke afvalstoffen, indien deze in grote hoeveelheden vrijkomen of een grote omvang hebben. Thans worden soms grote hoeveelheden grof huishoudelijke afvalstoffen – vooral bouw- en sloopafval – aan de gemeenten aangeboden. De gemeentelijke inzamelstructuur is daar niet op toegesneden en het zou ook de effectiviteit en efficiëntie van de gemeentelijke inzamelstructuur niet ten goede komen als de gemeente zorg zou moeten dragen voor de inzameling van deze categorie grof huishoudelijk afval. Bovendien heeft de markt ervoor gezorgd dat de aanbieder een doelmatig alternatief ter beschikking staat. Dit is de reden waarom voor die gevallen de gemeentelijke zorgplicht bij amvb kan worden opgeheven, waarbij het vooral om de inzamelplicht zal gaan. De plicht om een plaats ter beschikking te stellen waar dergelijke afvalstoffen kunnen worden achtergelaten, zal in het algemeen blijven bestaan.

In de tweede plaats gaat het om gevallen waarin de particulier verplicht is componenten uit de huishoudelijke afvalstoffen naar een bepaalde plaats te brengen (brengplicht). Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de inzamelplicht voor die componenten te laten vervallen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid betrekking heeft op niet ingezameld of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen, op afvalstoffen dus die zich nog bij een particulier huishouden bevinden. Ingezameld of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen worden in de wet behandeld als bedrijfsafvalstoffen.

##### 4.6.2 De gemeentelijke afvalstoffenverordening

Ingevolge de wet moeten de gemeenten een afvalstoffenverordening vaststellen. De wet gaat thans uit van een beperkte strekking van de verordening: zij bevat volgens de huidige wet regels inzake het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen. In de praktijk hebben de gemeenten in het belang van het doelmatig functioneren van de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen binnen hun grenzen ook regels gesteld over het inzamelen (door derden) van bestanddelen van deze afvalstoffen en over het innemen ervan, met name door de detailhandel. Bij het ontbreken van een grondslag in de Wet milieubeheer hebben zij deze regels gebaseerd op de Gemeentewet.

Zoals reeds is aangegeven, is de grondslag van de verordening in het wetsvoorstel – waarin de gangbare term «afvalstoffenverordening» is gebruikt – verbreed. Voortaan kunnen op grond van de Wet milieubeheer ook regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen en het innemen van producten die het afvalstadium hebben bereikt. De bestaande praktijk krijgt hiermee een bevestiging in de Wet milieubeheer. Hierdoor wordt de gemeentelijke regelstelling voor huishoudelijke afvalstoffen een geïntegreerd onderdeel van het totale stelsel van de Wet milieubeheer. Dit betekent bijvoorbeeld dat de

gemeenten met betrekking tot alle regels rekening moeten houden met het afvalbeheersplan. Een gunstig effect is voorts dat overtreding van de verordening eenzelfde strafmaat zal kennen. Het gaat steeds om een economisch delict van dezelfde categorie. Daardoor wordt elke overtreding bovendien door dezelfde rechter – de economische politierechter – behandeld.

In de gemeentelijke afvalstoffenverordening plegen ook regels te zijn opgenomen voor afvalstoffen met een «gemengd» karakter, dat wil zeggen dat zij zowel tot de huishoudelijke afvalstoffen als tot de bedrijfs- of gevaarlijk afvalstoffen kunnen behoren. Ook deze regels krijgen een grondslag in de Wet milieubeheer in plaats van in de Gemeentewet.

#### 4.6.3 Zwerfafval

Bij zwerfafval gaat het om afvalstoffen van veelal geringe afmetingen die, los of in kleine hoeveelheden, diffuus en zichtbaar in het milieu terecht zijn gekomen. Het is één van de «gemengde» afvalstromen. Naar de letter van de wet zijn het immers, naar gelang hun afkomst en aard, huishoudelijke-, bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen. In de praktijk is dit onderscheid uiteraard niet te maken. Dit betekent dat er één samenhangende regeling op van toepassing moet zijn.

Van oudsher is daarbij voor de gemeenten een belangrijke rol weggelegd. De gemeentelijke afvalstoffenverordeningen bevatten op grond van autonome bevoegdheden artikelen waarmee kan worden opgetreden in gevallen van diffuse milieuverontreiniging. Dergelijke regels krijgen in het wetsvoorstel een uitdrukkelijke plaats. Naast deze regels is het in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer opgenomen verbod om afvalstoffen buiten een inrichting te storten, belangrijk. Ook zwerfafval kan daaronder vallen. Voorts kunnen nog andere regels worden gesteld, die bijdragen aan het voorkomen van zwerfafval, zoals statiegeld- en retourpremieregelingen.

#### 4.6.4 Afvalstoffen uit niet aangewezen inrichtingen

Niet-aangewezen inrichtingen zijn inrichtingen die wel voldoen aan de definitie van het begrip inrichting in artikel 1.1, eerste lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb), maar niet zijn aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid. Zij vallen noch onder de vergunningplicht noch onder algemene regels op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Het gaat meestal om kleinschalige bedrijfjes die hun activiteiten niet zelden zelfs vanuit een woonhuis verrichten. Zij kunnen voor hun afvalstoffen uitsluitend via hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer worden gereguleerd. Het gaat om relatief kleine hoeveelheden afvalstoffen, die qua samenstelling en aard zeer nauw overeenkomen met huishoudelijke afvalstoffen en die veelal tegelijk met de afvalstoffen afkomstig van particuliere huishoudens worden ingezameld. In de huidige wet is artikel 10.7 op de niet-aangewezen inrichtingen van toepassing. Daardoor kunnen er bij de provinciale milieuverordening regels voor worden gesteld. Artikel 10.7 komt echter te vervallen. In plaats daarvan kunnen ingevolge het wetsvoorstel bij amvb regels worden gesteld. Dit sluit goed aan bij de wijze waarop bij amvb regels kunnen worden gesteld voor wel aangewezen inrichtingen.

#### 4.7 Richtinggevende regels voor de gemeenten

Tot dusverre kunnen de provincies via de provinciale milieuverordening de gemeenten verplichten om in hun verordening bepaalde regels op te nemen. Het Rijk heeft hierbij slechts een beperkte wettelijke rol. Wel heeft het Rijk geparticipeerd in gezamenlijke projecten, zoals het project Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA), dat onderdeel uitmaakt

van het project Actieprogramma Droge Componenten (ADC) (AOO-publicatie 95-21 (april 1995); bij brief van 7 juni 1995, nummer MBA/19595010, aangeboden aan de Tweede Kamer). Voor een aantal afvalstromen is een huis-aan-huis-inzameling nodig (grijs afval, gft-afval) en voor een aantal specifieke stromen kunnen andere inzamelsystemen worden toegepast. Deze inzamelsystemen dienen zodanig te zijn dat de doelstellingen met betrekking tot de nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen worden gehaald. Om dit te bereiken, moet de inzamelstructuur aan een aantal eisen voldoen. In het kader van het Actieprogramma Droge Componenten, vastgesteld door het Afval Overleg Orgaan (AOO), is een optimaal inzamelmodel aangegeven.

Voor zover het nodig is op landelijk niveau eisen te stellen aan de inzamelstructuur, zullen deze voortaan worden opgenomen in het afvalbeheersplan, waarmee de gemeenten rekening moeten houden bij het vormgeven van de inzamelstructuur. Zo nodig zullen eisen aan de inzamelstructuur kunnen worden opgelegd via een amvb op grond van artikel 10.29. De mogelijke regels vallen in het wetsvoorstel uiteen in de volgende vier categorieën, waarvan de laatste drie ook al voorkomen in de huidige wet:

- het voorschrijven van een gemeentelijke voorziening waar personen producten kunnen achterlaten die zij hebben ingenomen in het kader van de producentenverantwoordelijkheid;
- rechtstreekse regels omtrent de inzameling, met inbegrip van het voorschrijven van het treffen van bepaalde voorzieningen; het gaat zowel om de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen als om andere afvalstoffen;
- het toelaten of voorschrijven van de invoering van een brengplicht voor bestanddelen van het huishoudelijk of ander afval (een verplichting voor de ontdoener om deze bestanddelen te brengen naar een daarvoor ter beschikking gestelde plaats);
- voorschriften omtrent het opnemen (of niet opnemen) van bepaalde regels in de afvalstoffenverordening; zulke richtinggevendende voorschriften zijn mogelijk ten aanzien van alle regels die door de gemeenteraad ingevolge de Wet milieubeheer in de verordening kunnen worden opgenomen.

#### *4.8 Autowrakken*

Op het terrein van de verwijdering van autowrakken heeft zich in de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen voorgedaan die ertoe hebben geleid dat een voor autowrakken specifieke wettelijke regeling niet meer nodig is.

Met ingang van 1995 is de door het bedrijfsleven vrijwillig opgezette verwijderingsstructuur voor autowrakken volledig operationeel geworden. Uit het Milieuverslag 1997 van de Stichting Auto & Recycling en Auto Recycling Nederland BV (ARN) blijkt dat in 1997 bijna 90% van de Nederlandse autowrakken op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze werd verwerkt. Deze structuur wordt gefinancierd door een verwijderingsbijdrage die met ingang van 1 januari 1998 is verlaagd van f 250,- naar f 150,- (Stcrt. 1997, 247). Deze verwijderingsstructuur is verregaand in lijn met het voorstel voor een richtlijn over afgedankte voertuigen, die thans op Europees niveau in bespreking is (Zie Pb 97/C 337/02). Ter implementatie van deze richtlijn is het overigens niet uitgesloten dat bepaalde elementen van de verwijderingsstructuur een wettelijke basis zullen krijgen. Tevens zullen bepaalde minimumvoorwaarden voor autodemonstratiebedrijven worden opgenomen in het afvalbeheersplan. Als gevolg van de door ARN geëiste certificering heeft al een professionalisering van de autodemonstratiebedrijven plaatsgevonden. De sanering van de (illegale) sloperijen was al ter hand genomen met behulp van de inmiddels beëindigde autowrakkenbijdrageregeling.



Met ingang van 1995 heeft de motorrijtuigenbelasting de vorm gekregen van een houderschapsbelasting. Deze is gekoppeld aan de kentekenregistratie. Dat wil zeggen dat de aanvraag om afgifte van een kentekenbewijs dan wel om wijziging van de tenaamstelling van het kentekenbewijs wordt aangemerkt als het doen van aangifte voor de motorrijtuigenbelasting. In de praktijk betekent dit dat de houder van een motorrijtuig betaalt totdat hij dit motorrijtuig verkooft of afgeeft aan een gecertificeerd autodemontagebedrijf. Door deze financiële prikkel om een autowrak in te leveren en door het feit dat de houder van een autowrak zijn wrak tenminste om niet kan inleveren bij in ieder geval een ARN-autodemontagebedrijf is de problematiek van achtergelaten autowrakken drastisch verminderd. De gemeenten blijven de bevoegdheid behouden om in de gemeentelijke afvalstoffenverordening een verbod op te nemen om een autowrak te hebben op een voor het publiek zichtbare plaats.

Een andere ontwikkeling is dat door het vervallen van deel III van het kentekenbewijs de omschrijving van het begrip autowrakken (Stb. 1996, 289) in de praktijk problemen oplevert. Het begrip speelt een rol bij het onderscheid tussen een autowrakkeninrichting (categorie 28) en een autoherstelinrichting (categorie 13) van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Omdat het begrip autowrakken in de Wet milieubeheer komt te vervallen zal het onderscheid tussen autowrakkeninrichting en autoherstelinrichting in het lvb worden verduidelijkt. Het lvb zal in die zin gewijzigd worden dat de elementen «rijtechnisch in onvoldoende staat» en «kennelijk verwaarloosde toestand» van het begrip autowrakken aan categorie 28 zullen worden toegevoegd. De problematiek van het «jo-jo-effect» (gemeente bevoegd gezag bij 4 of minder autowrakken en provincie bevoegd gezag bij 5 of meer autowrakken) zal worden opgelost bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel verbetering handhavingsbevoegdheden. Daarnaast speelt het begrip autowrakken een rol bij de uitvoering van de EVOA, met name bij het onderscheid tussen een autowrak en een schade-auto. Door een interpretatie van het element «rijtechnisch in onvoldoende staat», waardoor een schade-auto die repareerbaar is niet als autowrak wordt beschouwd, is voor dit onderscheid een oplossing gevonden.

In dit wetsvoorstel worden autowrakken afhankelijk van hun herkomst aangemerkt als bedrijfsafvalstof of als huishoudelijke afvalstof. Voorzover autowrakken als huishoudelijke afvalstoffen worden aangemerkt zullen deze bij de amvb op grond van artikel 10.22, tweede lid, van de gemeentelijke zorgplicht worden uitgezonderd, omdat al voor de verwijdering is betaald bij de aankoop van een auto door middel van de verwijderingsbijdrage.

De vraag of en in welke vorm de meldings- en registratieverplichtingen gaan gelden voor de autodemontagebedrijven zal in overleg met de provincies worden gezien. Daarbij zal ook gekeken worden naar de reeds bestaande verplichtingen, bijvoorbeeld voor de bij ARN aangesloten autodemontagebedrijven en verwerkers.

#### *4.9 Bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen*

##### *4.9.1 De combinatie van de regels*

Het huidige hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer bevat gescheiden hoofdstukken voor het zich ontdoen, het inzamelen en het verwijderen van bedrijfs- respectievelijk gevaarlijke afvalstoffen. De regels voor beide categorieën van afvalstoffen vertonen geen grote verschillen. Zo zijn de afgifteregels en de bevoegdheid tot het stellen van inzamelregels grotendeels gelijk. Doordat de provincies gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om delen van de regels voor gevaarlijke afvalstoffen ook van

toepassing te verklaren op bedrijfsafvalstoffen, zijn de verschillen verder verminderd. Zo zijn de meldingsregels voor gevaarlijke afvalstoffen krachtens de provinciale milieuverordening ook voor veel bedrijfsafvalstoffen gaan gelden.

Er zijn thans geen zwaarwegende gronden meer om het van oudsher bestaande onderscheid in benadering van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen in de aangegeven vorm te handhaven. In het wetsvoorstel is er dan ook voor gekozen de regels voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen ineen te schuiven. In de uitvoerende sfeer blijven verschillen mogelijk. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de vorm van de registratie van afvalstoffen die vrijkomen bij een bedrijf verschil kan worden gemaakt tussen gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. Ook kan waar nodig verschil worden gemaakt tussen gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen bij het verlenen van vrijstelling van de meldingsregels en bij het stellen van inzamelregels.

#### 4.9.2 Registratie en melding

In het regeringsstandpunt wordt gesteld dat de monitoring- en registratiesystemen gericht op het controleren van provinciegrensoverschrijdende afvalstromen en de bijbehorende administratieve procedures voor ontdoeners in de nieuwe situatie kunnen komen te vervallen. Tevens dient de meldingsystematiek voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen te worden vereenvoudigd. Dit zou kunnen door uit te gaan van uitsluitend een melding van ontvangst door de verwerkers aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen van de gezamenlijke provincies.

Dit advies sluit aan bij de reeds in de praktijk bestaande situatie. Bij provinciale milieuverordening is de afgiftemelding voor de primaire ontdoeners al grotendeels afgeschaft. In het wetsvoorstel is dit overgenomen door te bepalen dat de primaire ontdoeners – dat zijn de bedrijven die niet ook van anderen afvalstoffen in ontvangst nemen – bij de afgifte van bedrijfs- dan wel gevaarlijke afvalstoffen uitsluitend een aantal gegevens dienen te registreren. Voor degenen die bevoegd zijn tot het ontvangen van bedrijfs- dan wel gevaarlijke afvalstoffen blijft de afgiftemelding wel bestaan.

De bevoegdheid tot het nader invullen van het meldingenstelsel is in het wetsvoorstel gelaten bij de provincies. Als argument voor het handhaven van de bevoegdheid tot het nader invullen van het meldingsstelsel bij de provincies geldt dat het meldingenstelsel primair dient als handhavinginstrument en dat deze merendeels bevoegd zijn ten aanzien van de afvalstoffen-verwijderende inrichtingen. Overigens kan hier nog worden vermeld dat het meldingenstelsel naast zijn functie als handhavinginstrument eveneens een rol vervult bij het monitoren van het beleid. Via een model-provinciale milieuverordening streven de provincies naar landelijke uniformiteit in de wijze waarop de registratie en meldingen dienen plaats te vinden. Er wordt van uitgegaan dat de provincies het model zoveel mogelijk volgen om nodeloze verschillen tussen de provinciale milieuverordeningen te voorkomen. Indien blijkt dat de eenheid in de provinciale milieuverordening ten aanzien van de regels inzake de nadere invulling van het meldingenstelsel niet voldoende gewaarborgd is, kan bij amvb op grond van artikel 10.61 bepaald worden welke regels de provincies dienen op te nemen in hun milieuverordening ten aanzien het melden van bedrijfs- dan wel gevaarlijke afvalstoffen. Ten aanzien van de door de Commissie-Epema aanbevolen vereenvoudiging van de meldingsystematiek kan worden opgemerkt dat op dit moment door de provincies een evaluatie van het meldingenstelsel voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen plaatsvindt. In dit evaluatie-onderzoek zal onder meer worden gekeken naar mogelijke vereenvoudigingen van het meldingenstelsel. Vanuit het bedrijfsleven is eveneens aanbevolen te komen tot vereenvoudiging van de meldingsystematiek door onder

meer de inzamelaars van bedrijfsafvalstoffen vrij te stellen van ontvangst-meldingsverplichtingen. Dit zal worden meegenomen in het evaluatie-onderzoek.

Wanneer afvalstoffen in het kader van de zogenaamde retourlogistiek worden ontvangen of afgegeven, kan voor door de Minister van VROM aangewezen gevallen vrijstelling worden verleend van de registratie- of meldingsverplichtingen. Het ligt in de rede dat in ieder geval vrijstelling wordt verleend van deze verplichtingen wanneer sprake is van een verplichte inname op grond van een amvb als bedoeld in artikel 10.17.

#### 4.9.3 De inzameling

De inzameling van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht. Het is aan de bedrijven zelf om zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van hun afvalstoffen. In de regel doen zij dit door een contract af te sluiten met een inzamelbedrijf. De huidige schaal van activiteiten op het gebied van inzameling van afvalstoffen overstijgt in veel gevallen de provinciale en regionale schaal. Thans kunnen de provincies echter bij provinciale milieuverordening regels stellen over de inzameling, waartoe ook een provinciale vergunningplicht kan – en soms moet – behoren. Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat voor het inzamelen van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen de inzamelaar óf moet zijn geregistreerd bij een door de provincies aan te wijzen instantie óf moet beschikken over een landelijk werkende vergunning van de Minister van VROM. De handhaving van de regels met betrekking tot de inzameling van afvalstoffen zal bij de provincie blijven.

Van een landelijk werkende ministeriële vergunning zal alleen sprake zijn in situaties waarin het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen dit vereist. In dergelijke situaties is veelal sprake van een samenstel van factoren, zoals het onvoldoende aanwezig zijn van afvoermogelijkheden voor een afvalstof, de doelmatigheid van de verwijdering, de kosten van de afvoer en de veelheid van afvalproducerende bronnen, mede in relatie tot het relatief geringe aanbod van afvalstoffen bij die bronnen. Het kan dan in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen noodzakelijk zijn dat het aantal inzamelaars beperkt is. Een dergelijke situatie doet zich voor bij de inzameling van afgewerkte olie, specifiek ziekenhuisafval, olie-, water-, slibmengsels en gevaarlijke afvalstoffen uit de scheepvaart. Onder het regime van de Wet chemische afvalstoffen lag de vergunningverlening voor deze afvalstoffen reeds op rijksniveau en op grond van de huidige wetgeving is voor de inzameling van deze afvalstoffen een provinciale vergunning nodig. Bij amvb op grond van artikel 10.48 kan worden bepaald voor welke categorieën van afvalstoffen een vergunning van de Minister van VROM nodig is. Van deze bevoegdheid zal terughoudend gebruik gemaakt worden. Bij de invulling van deze amvb zal het gaan om een voortzetting van al bestaande regelgeving. Uitbreiding zal alleen plaatsvinden als daar op grond van Europese regelgeving de noodzaak toe ontstaat. Zolang geen gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid, zijn de betreffende inzamelaars verplicht zich te laten registreren bij de provincie.

De regeling in het wetsvoorstel sluit enerzijds aan bij de bestaande praktijk van provinciale uitvoering van de regels met betrekking tot inzamelen en anderzijds bij het regeringsstandpunt dat landelijk opererende bedrijven niet twaalf vergunningen nodig zouden moeten hebben. In het wetsvoorstel krijgen de provincies de verplichting om bij provinciale milieuverordening regels te stellen omtrent het inzamelen van afvalstoffen. Deze regels houden, overeenkomstig de huidige praktijk bij de provincies, in ieder geval een registratiesysteem voor inzamelaars in.

Het instellen van een provinciaal vergunningenstelsel is niet meer mogelijk. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat het op grond van de huidige wetgeving weliswaar niet uitgesloten is dat bedrijven dienen te beschikken over twaalf inzamelvergunningen, doch in de praktijk is het aantal inzamelvergunningen beperkt. In de provinciale milieuverordening hebben de provincies bepaald dat een inzamelvergunning uitsluitend vereist is voor de provincie waar het bedrijf gevestigd is. Indien een bedrijf een plichtgebied heeft dat zich uitstrekt over meerdere provincies, dan is een inzamelvergunning vereist van de provincies waar die plichtgebieden zijn gelegen. In de praktijk blijft het aantal inzamelvergunningen beperkt tot maximaal twee per categorie gevaarlijk afval.

Voor zover de rijksregels daartoe ruimte laten, blijven de gemeenten bevoegd tot het stellen van aanvullende regels. Deze regels kunnen uitsluitend worden vastgesteld om mogelijke milieuaspecten van handelingen met afvalstoffen te beperken. Hierbij kan worden gedacht aan een verbod om ter voorkoming van (geluids)overlast afvalstoffen in te zamelen voor zeven uur 's ochtends.

#### 4.9.4 De verdere verwijdering

##### *Bedrijfsafval*

In de huidige wet hebben de artikelen 10.26 en 10.27 betrekking op de verdere verwijdering van bedrijfsafval. Zij bieden de grondslag voor de regels in de provinciale milieuverordening. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op inrichtingen als op handelingen buiten inrichtingen. Ook bieden zij onder meer de basis voor regels inzake het treffen van voorzieningen. Het Rijk kan bepaalde verplichtingen opleggen (het huidige artikel 10.29).

In het wetsvoorstel zijn deze bepalingen voor een groot deel niet teruggekeerd. Voor regels met betrekking tot de verdere verwijdering van bedrijfsafvalstoffen in inrichtingen is hoofdstuk 8 een voldoende basis gebleken. Voor het verplichten van bestuursorganen om bepaalde voorzieningen voor de verdere verwijdering van bedrijfsafvalstoffen te treffen – waarvoor hoofdstuk 8 niet de basis kan bieden – is in de systematiek van het wetsvoorstel geen plaats meer. Er resteert slechts een behoefte aan een mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van het verder verwijderen van bedrijfsafvalstoffen buiten een inrichting (bijvoorbeeld mobiele installaties). Daartoe bevat het wetsvoorstel een bepaling: artikel 10.52. In deze bepaling is de bevoegdheid op amvb-niveau gelegd, als gevolg waarvan ook het huidige artikel 10.29 kon vervallen.

##### *Gevaarlijk afval*

De huidige wet kent geen zelfstandige provinciale bevoegdheid om regels te stellen omtrent het verder verwijderen van gevaarlijk afval. Wel kan het Rijk de provincies bepaalde verplichtingen opleggen, het huidige artikel 10.44. Dit artikel komt niet terug, omdat gebleken is dat hoofdstuk 8 voldoende basis biedt voor het stellen van deze regels ten aanzien van inrichtingen.

Het verbod om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting te verwijderen – behoudens ontheffing – is gehandhaafd.

#### 4.10 De afvalstoffenmakelaar

In de huidige wet is aan de afvalstoffenmakelaar geen plaats toegekend in de verwijderingsketen, omdat de ontdoener verantwoordelijk is voor de uiteindelijke verwijdering van de afvalstoffen. Ook in dit wetsvoorstel blijft dit het uitgangspunt. Afgifte van afvalstoffen aan een afvalstoffenmakelaar blijft bijvoorbeeld, gelet op artikel 10.36, niet mogelijk. Geconstateerd moet echter worden dat ontdoeners van afvalstoffen soms gebruik maken van tussenpersonen. Tussenpersonen treden in verschillende vormen op,

de ene keer zijn het handelaren die wel het eigendom maar niet het feitelijke bezit van de afvalstoffen hebben en de andere keer zijn het afvalstoffenmakelaars, die noch het eigendom noch het feitelijke bezit van de afvalstoffen hebben. De ontdoener die gebruik maakt van de diensten van een afvalstoffenhandelaar of afvalstoffenmakelaar, zal dit veelal doen omdat deze beschikt over contacten en informatie over de verschillende verwijderingsmogelijkheden van afvalstoffen die voor de ontdoener vaak niet of moeilijk toegankelijk zijn. In de praktijk blijken er echter ook malafide handelaren in afvalstoffen en malafide afvalstoffenmakelaars te zijn die door hun handelen schade toebrengen aan het milieu en slechts met grote moeite kunnen worden aangepakt. Een verbod zonder uitzondering om als handelaar of als afvalstoffenmakelaar op te treden zou dit probleem oplossen, maar zou voorbijgaan aan de zinvolle functie die de bonafide afvalstoffenmakelaar kan spelen in de verwijdering van afvalstoffen.

Gebleken is dat de problematiek van de afvalstoffenmakelaar en de handelaar in afvalstoffen vaak aan de orde is in het kader van de EVOA. Daarbij is geen duidelijke scheiding aan te brengen tussen alleen nationaal opererende en alleen internationaal opererende makelaars en handelaren.

In dit kader spelen er twee problemen. In de eerste plaats willen afvalstoffenmakelaars en handelaren optreden als kennisgever in de zin van de EVOA. Dit is op grond van de huidige wet niet mogelijk, omdat op grond van artikel 2, onder g, van de EVOA alleen geregistreerde makelaars en handelaren als kennisgever kunnen optreden en de huidige wet de mogelijkheid van een registratiesysteem voor internationale afvalstoffenmakelaars en handelaren niet kent.

Een tweede probleem is dat op basis van de huidige regelgeving tegen malafide afvalstoffenmakelaars en handelaren slechts met veel inspanning handhavend kan worden opgetreden, omdat de handhavingsmogelijkheden in het kader van de EVOA alleen ingezet kunnen worden, als sprake is van een geregistreerde makelaar of handelaar die optreedt als kennisgever.

Het oplossen van deze problemen is een andere reden geweest waarom in dit wetsvoorstel een registratiesysteem wordt ingevoerd voor afvalstoffenmakelaars en handelaren. Om de malafide afvalstoffenmakelaar en handelaar te kunnen aanpakken is in de eerste plaats in dit wetsvoorstel de zorgplichtbepaling van artikel 10.1 uitgebreid tot de afvalstoffenmakelaar en de handelaar in afvalstoffen. Gelijk aan de huidige wet blijft ook in dit wetsvoorstel de ontdoener van afvalstoffen verantwoordelijk, maar als de afvalstoffenmakelaar of handelaar optreedt dan zijn de zorgplichtbepalingen ook op hem van toepassing.

In de tweede plaats is in het wetsvoorstel een verbod opgenomen om op te treden als handelaar of bemiddelaar in afvalstoffen tenzij sprake is van een geregistreerde bemiddelaar of handelaar. Registratie vindt plaats door de Minister van VROM. Met deze registratie wordt allereerst beoogd zicht te krijgen op welke personen, aan wie afvalstoffen niet mogen worden afgegeven, desondanks optreden als handelaar of makelaar in afvalstoffen. Het verbod geldt ook niet voor personen aan wie bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen mogen worden afgegeven op grond van artikel 10.37. Daarnaast geven de verbodsbepaling uit artikel 10.55 en de zorgplichtbepaling in artikel 10.1 een titel om in ieder geval toezicht te houden op de wijze waarop handelaren en bemiddelaars in afvalstoffen optreden. Zonodig kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties worden opgelegd.

## 5. Handhaving

### 5.1 De betekenis van het wetsvoorstel voor de handhaving

In de afgelopen periode heeft de naleving van de afvalstoffenregels in het volle licht van de schijnwerpers gestaan. De TCR-affaire heeft hieraan belangrijk bijgedragen, maar ook in de rapporten «Handhaven met Effect», «Handhaven op niveau» en «Schijn bedriegt» is gewezen op de problemen die zich op dit gebied voordoen. Een groot aantal aanbevelingen uit deze rapporten op het gebied van het verbeteren van de regelgeving is in dit wetsvoorstel overgenomen, zoals reeds is aangekondigd in de brief van 19 maart 1998 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 25 157, nr. 3).

Het wetsvoorstel biedt een bijdrage aan het verder versterken van de handhaving, doordat de bevoegdheid tot de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalstoffenregels duidelijker wordt geregeld. Ook van de aanpassing van het bestuurlijke schaalniveau aan het feitelijke schaalniveau mag een gunstig effect worden verwacht. Daarnaast neemt het wetsvoorstel enige barrières voor de handhaving weg. Zo gaat de zorgvuldigheidsnorm ook gelden voor de afvalstoffenmakelaar en komt er een registratieregeling voor de afvalstoffenmakelaar en de handelaar in afvalstoffen. Hierdoor ontstaat meer zicht op het handelen van deze personen en worden de mogelijkheden om zo nodig handhavend op te treden verbeterd. Het verbreden van de grondslag van de gemeentelijke afvalstoffenverordening brengt daarnaast de basis van een aantal bepalingen over van de Gemeentewet naar de Wet milieubeheer. Hierdoor geldt voor alle overtredingen van de afvalstoffenverordening dezelfde, hogere strafmaat.

### 5.2 De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving

#### *Achtergrond en uitgangspunten*

De regels die met name in hoofdstuk 10 zijn opgenomen met betrekking tot afvalstoffen, richten zich in het algemeen op handelingen. Daarbij maakt het veelal niet uit of de handeling binnen of buiten een inrichting plaatsvindt. Sommige regels gelden alleen buiten inrichtingen, zoals artikel 10.2 dat het storten van afvalstoffen buiten een inrichting verbiedt. Hoofdstuk 18 kent echter alleen een regeling voor de handhavingstaak met betrekking tot inrichtingen. Dit blijkt in de praktijk te leiden tot onduidelijkheid over de vraag wie bevoegd is tot de bestuursrechtelijke handhaving van bepalingen die niet of niet alleen zijn gericht tot inrichtingen. Deze problemen doen zich niet alleen voor bij de handhaving van hoofdstuk 10, maar ook bij de handhaving van de Wet bodembescherming en de Wet milieugevaarlijke stoffen.

De handhabingsbepalingen in het onderhavige wetsvoorstel moeten gezien worden in directe relatie met het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel verbetering handhabingsbevoegdheden. In dit wetsvoorstel zullen voorstellen worden gedaan om enkele knelpunten in de handhaving van verschillende wetten weg te nemen. Deze voorstellen hebben betrekking op de toedeling van bestuurlijke handhabingsbevoegdheden op het terrein van de huidige artikelen 10.2 en 10.43 en van de zorgplichtbepaling in het huidige artikel 10.3 en in de Wet bodembescherming en de Wet milieugevaarlijke stoffen.

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor enkele eenvoudige hoofdregels. De eerste hoofdregel is dat de regels met betrekking tot inrichtingen worden gehandhaafd door het bevoegd gezag voor de inrichting. Dit staat reeds in artikel 18.2. Ten tweede is in de artikelen 18.2a – 18.2c de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen duidelijk toebedeeld aan gemeenten,

provincies en minister. Dit betekent dat de primaire verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving van de regelgeving ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen ingevolge artikel 18.2 Wm ligt bij de gemeenten en provincies, voor zover sprake is van de verwijdering in Nederland binnen, door en naar inrichtingen. Handhaving van de productvoorschriften en van de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) is in artikel 18.2a bij de Minister van VROM neergelegd.

Zij betreffen de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving, dat wil zeggen het uitoefenen van toezicht en het opleggen van bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom en het als sanctie intrekken van een vergunning of ontheffing). De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is geregeld op grond van het Wetboek van Strafvordering en ondergaat in dit wetsvoorstel geen wijziging. Hoewel sommige bepalingen zich minder goed lenen voor bestuursrechtelijke handhaving en daarom vooral strafrechtelijk worden gehandhaafd, betekent dit niet dat bestuursrechtelijke handhaving op voorhand wordt uitgesloten.

Ten behoeve van de bestuurlijke handhaving zijn aan ambtenaren van genoemde organen toezichthoudende bevoegdheden toegekend. Bovendien zijn aan de politie, de rijksverkeersinspectie en de douane toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen buiten de landsgrenzen toegekend. Voorts is aan de Inspectie Milieuhygiëne een algemene toezichtbevoegdheid verleend met betrekking tot de naleving van de Wet milieubeheer en derhalve ook met betrekking tot de naleving van de regelgeving inzake afvalstoffen. Het is van groot belang dat de zeer vele instanties die toezichttaken op dit terrein hebben, zorg dragen voor een sluitend toezicht met betrekking tot de naleving van de regelgeving voor de verwijdering van afvalstoffen. Bij de uitvoering van deze taak dient te worden zorg gedragen voor een gemeenschappelijke prioriteitenstelling, een gemeenschappelijke handhavingstrategie, een goed informatiesysteem en een adequate uitvoeringsorganisatie. De provincies en de Inspectie Milieuhygiëne vervullen hierbij een belangrijke rol. Een en ander is beschreven in de brief «Structuur en cultuur van de milieuwethandhaving» van de Ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Justitie van 29 augustus 1997, (kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29).

Voor een efficiënte en effectieve handhaving is het noodzakelijk dat afspraken worden gemaakt hoe gegevens uit de toezichtactiviteiten van de verschillende partners worden samengebracht en geanalyseerd. De gemeenten zijn in 90% van de gevallen het tot bestuurlijke handhaving bevoegde gezag bij de primaire ontdoeners en voeren derhalve daar administratieve controles uit op de afgifte. De provincies zijn bevoegd gezag voor de provinciale milieuverordening, waarin de regels voor de afgifte en ontvangst van afvalstoffen procedureel zijn geregeld. Daarnaast is de provincie het bevoegd gezag voor de handhaving van de regels met betrekking tot inzamelaars en voor de inrichtingen waar afvalstoffen worden verwijderd. In deze verwijderingsketen kan het bevoegd gezag voor de inrichting de doelmatigheid van de verwerking door de ontvanger beoordelen. Echter een verwijderingsketen bestaat uit meerdere stappen, waarbij bij iedere deelstap de ingaande stromen weer worden gescheiden in verschillende deelstromen die weer apart in een volgende verwijderingsstap worden verwerkt. Hierbij moet de milieuhygiënische wenselijkheid van de door de ontdoener gekozen verwijderingsroute kunnen worden beoordeeld. Daarbij is doorgaans sprake van het zich ontdoen buiten het ambtsgebied van het betreffende bevoegde gezag, terwijl het zich ontdoen in toenemende mate marktdynamisch wordt bepaald en steeds meer internationaal gericht wordt. De som van de verwijdering van de (deel)afvalstromen in binnen- en buitenland bepaalt uiteindelijk de hoogwaardige verwerking van afvalstoffen. De milieuhandhaving op het geheel van deze ketens vraagt derhalve een meer bovenregionale aanpak.

Bij dit ketentoezicht wordt voor afvalstromen de verwijderingsstructuur inzichtelijk gemaakt van het moment van ontstaan van de afvalstof tot aan het punt van definitieve verwerking of nuttige toepassing. Dit inzicht leidt enerzijds tot informatie ten behoeve van beleidsevaluatie en kan anderzijds aanleiding vormen tot gerichte handhavingsacties. Hier ligt mede in analogie met het toezicht op de grensoverschrijdende afvaltransporten een taak voor de Inspectie Milieuhygiëne.

De Inspectie Milieuhygiëne heeft, naast een directe rol en bevoegdheid bij het toezicht op de naleving, waar nodig ook op de totale keten, tevens tot taak om vast te stellen of het toezicht op de naleving door andere organen op een adequate wijze plaatsvindt. Waar nodig en gewenst zal de inspectie aanbevelingen doen tot verbetering van het toezicht.

#### *De relatie tot het afvalbeheersplan en het milieubeleidsplan*

Bij de uitvoering van de handhavingstaak zal ook het afvalbeheersplan een rol spelen. Uit het plan kan bijvoorbeeld blijken dat voor een bepaald soort inrichting geen vergunning zal worden verleend, omdat niet wordt voldaan aan de minimumstandaard. Indien een dergelijke inrichting desondanks zonder vergunning wordt opgericht of in werking is, kan daartegen direct handhavend worden opgetreden. Ook het betrokken milieubeleidsplan kan een rol spelen. Bij de handhavingstaak zal dan ook met beide plannen rekening moeten worden gehouden.

De Minister van VROM kan het toepassen van bestuursrechtelijke sancties in 8.35-gevallen beletten of afdwingen krachtens de – bestaande – artikelen 18.13 en 18.14, tweede lid. Daarmee beschikt de minister voor deze gevallen over een instrument om het afvalbeheersplan te doen doorwerken in de handhavingspraktijk. In andere gevallen kan hij gebruik maken van de algemene bevoegdheid om het bevoegd gezag, op grond van artikel 18.14, eerste lid, te verzoeken bestuursrechtelijke sancties toe te passen.

#### *De kosten*

In hoofdstuk 6 van deze memorie komen de uitvoeringlasten van de handhaving aan de orde. Daarvan moeten worden onderscheiden de kosten van bijvoorbeeld het opruimen van illegaal gestort afval. Daarbij kan het gaan om aanzienlijke bedragen. Naast het kostenverhaal in het kader van de toepassing van bestuursdwang, biedt artikel 18.17 een privaatrechtelijke verhaalsactie. Niettemin kunnen de kosten geheel of ten dele niet verhaalbaar blijken. In principe komen deze niet verhaalbare kosten ten laste van het handhavende bestuursorgaan.

## **6. De effecten van de voorgenomen regelgeving**

### *6.1 Bedrijfseffecten*

De effecten van de voorgenomen regelgeving voor het bedrijfsleven zijn al aan de orde geweest in § 2.1 en § 2.2, waarin is aangegeven wat de gevolgen zijn van het opheffen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen en van de deregulering van de regels over afvalstoffen. Geconstateerd kan worden dat dit wetsvoorstel in meer of mindere mate een administratieve en financiële lastenvermindering betekent voor bedrijven in het algemeen en in het bijzonder voor bedrijven die afvalstoffen inzamelen en bedrijven die in het kader van retourlogistiek afvalstoffen terugnemen.

### *6.2 Milieugevolgen*

Het wetsvoorstel beoogt de bestuurlijke schaal op de feitelijke schaal van de afvalverwijdering af te stemmen. De effectiviteit en de efficiëntie van de verwijdering van afvalstoffen kan daardoor toenemen, hetgeen voor het milieu in het algemeen positieve gevolgen zal hebben. Het vermin-



deren van de administratieve verplichtingen, indien producten in het kader van zogenaamde retourlogistiek worden teruggenomen, kan de eventuele drempel om dergelijke systemen op te zetten verlagen en daarmee leiden tot meer nuttige toepassing van afvalstoffen. Een toename van de mobiliteit is in beginsel niet uitgesloten, omdat ontdoeners van afvalstoffen vrij zijn in hun keuze van de verwerkers binnen Nederland.

### *6.3 Uitvoeringslasten voor de overheid*

Naast het bedrijfsleven zullen alle overheden worden geconfronteerd met de effecten van het wetsvoorstel. Het vervallen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen heeft als effect dat de totale uitvoeringslasten voor de overheid afnemen. Mogelijk zullen de uitvoeringslasten nog verder afnemen of gelijk blijven door de wijze waarop het inzamelen van afvalstoffen wordt gereguleerd en doordat één landelijk afvalbeheersplan wordt opgesteld. Dit laatste zal in ieder geval niet leiden tot een verhoging van de uitvoeringslasten, omdat gemeenten, provincies en Rijk thans ook op vrijwillige basis komen tot een gezamenlijk TJPA of een MJP-GA en in de toekomst gemeenten en provincies een belangrijke rol zullen blijven spelen bij het opstellen van het afvalbeheersplan.

In het wetsvoorstel verbetering van de handhavingsbevoegdheden zal de bevoegdheid tot de bestuurlijke handhaving van de artikelen 10.2, 10.3 en 10.43 (oud) worden vastgelegd. Hierdoor zal de onduidelijkheid over de vraag wie van de overheden bevoegd is met betrekking tot de handhaving van de afvalstoffenregels buiten inrichtingen worden weggenomen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt ook voor de overige regels met betrekking tot afvalstoffen duidelijk vast te leggen wie bevoegd is tot bestuurlijke handhaving. Door dit wetsvoorstel worden geen nieuwe handhavingstaken geschapen, maar wordt alleen duidelijk vastgelegd wie bevoegd is tot handhaving. De uitvoeringslasten nemen dan ook niet toe.

Daarentegen zullen de uitvoeringslasten van de provincie door het onderhavige wetsvoorstel afnemen. Dit houdt verband met het vervallen van de bevoegdheid tot het instellen van een inzamelvergunningstelsel. Het vervallen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen had eerder al geleid tot een verlaging van de uitvoeringskosten bij de provincies, omdat geen kosten meer werden gemaakt voor het verlenen van ontheffing van het provinciale exportverbod en het handhaven van dit exportverbod.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1.1*

In het eerste lid is de begripsomschrijving van autowrakken komen te vervallen. In samenhang daarmee zijn ook het huidige zevende en achtste lid van artikel 1.1 niet in het wetsvoorstel teruggekeerd. De begripsomschrijving van afvalstoffen, van doelmatige verwijdering van afvalstoffen, van huishoudelijke afvalstoffen en van bedrijfsafvalstoffen is aangepast. Toegevoegd wordt een begripsomschrijving van afvalbeheersplan, van afvalstoffenverordening, van verwijderen, van definitief verwijderen, van nuttig toepassen en van storten.

Bij de begripsomschrijving van afvalstoffen is aangesloten bij de definitie in artikel 1, onder a, eerste volzin, van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Alleen de woorden «elke stof of elk voorwerp» worden niet als zodanig overgenomen, omdat deze woorden niet overeenkomen met de elders in de Wet milieubeheer en in de Wet milieugevaarlijke stoffen gebruikte terminologie. In plaats daarvan wordt gesproken over «stoffen, preparaten of andere producten». Met het overnemen van deze definitie komt de

huidige tussenzin «– met het oog op de verwijdering daarvan –» te vervallen. Met deze tussenzin werd beoogd expliciet aan te geven dat het zich ontdoen het oogmerk moest hebben om de stoffen, preparaten of andere producten te verwijderen. Thans wordt dit oogmerk geacht impliciet aanwezig te zijn bij het zich ontdoen van stoffen, preparaten of andere producten.

De begripsomschrijving van doelmatige verwijdering van afvalstoffen is aangepast in verband met het gestelde in artikel 10.5. Een en ander is in paragraaf 4.1 van deze toelichting nader uiteengezet. De noodzaak van het handhaven van een begripsomschrijving hangt samen met artikel 1.1, tweede lid. In dit artikellid wordt bij de omschrijving van «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu» een relatie gelegd met het begrip «doelmatige verwijdering van afvalstoffen». Zonder een omschrijving van dit begrip is het niet uitgesloten dat elders in de wet een bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om, met voorbijgaan aan artikel 10.5, zelfstandig te toetsen aan de doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

Onder het begrip nuttig toepassen vallen zowel de be- en verwerkingshandelingen die leiden tot nuttige toepassing van uit afvalstoffen vrijkomende producten als de daadwerkelijke inzet van de afvalstoffen. Bij onderdeel a wordt met name gedoeld op producthergebruik en bij onderdeel b op materiaalhergebruik. Bij onderdeel c, hoofdgebruik als brandstof of hoofdgebruik voor een andere wijze van energieopwekking, treden raakvlakken op met het definitieve verwijderen van afvalstoffen via verbranding op land met energieopwekking. Hierop is bij artikel 10.4 nader ingegaan.

Het huidige vijfde lid van artikel 1.1 komt te vervallen. Het in dat lid omschreven begrip «inrichting waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, worden verwijderd», komt in een aantal bepalingen van de huidige wet voor. In de systematiek van het wetsvoorstel verliest het echter zijn betekenis. In het wetsvoorstel staat het onderscheid tussen inrichtingen voor het definitief verwijderen en inrichtingen voor het nuttig toepassen voorop. In het wetsvoorstel zou het onderhavige begrip alleen in artikel 8.17 nog een rol hebben gespeeld. Dit artikel is in verband hiermee aangepast. Het vervallen van het onderhavige begrip in de wet heeft geen invloed op de vergunningplichtigheid van afvalverwijderende inrichtingen, zoals deze is geregeld in categorie 28 van het Ivb.

Het huidige zesde en negende lid van artikel 1.1 zijn samengevoegd tot een nieuw vijfde lid, waarbij de tekst redactioneel is vereenvoudigd. Materieel zijn deze bepalingen niet gewijzigd. Het huidige tiende en elfde lid zijn thans ondergebracht in het zesde en zevende lid.

Het nieuwe artikel 1.1, achtste lid, biedt de mogelijkheid om bepaalde afvalstoffen aan te wijzen als huishoudelijke afvalstof dan wel bedrijfsafvalstof. Het gebruikmaken van deze bevoegdheid kan noodzakelijk zijn in die gevallen waarin door het ontbreken van een duidelijk onderscheid onduidelijkheid ontstaat ten aanzien van bijvoorbeeld de vraag of de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen van toepassing is. Dit zou zich voor kunnen doen bij autowrakken.

Artikel 1.1, negende lid, onder b, is gelijk aan het huidige artikel 1.1, twaalfde lid. Het artikel 1.1, negende lid, onder a, is hieraan toegevoegd, omdat het weinig consequent is de spoedregeling wel betrekking te laten hebben op de aanwijzing van afvalstoffen en niet op de aanwijzing van gevaarlijke afvalstoffen. In artikel 1.1, eerste lid, is een directe relatie gelegd met artikel 1.1, negende lid, onder a. Daarmee wordt buiten twijfel

gesteld dat ook bij een spoedregeling de voor Nederland verbindende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in acht genomen moeten worden. Hierbij wordt gedacht aan de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen en de op grond van deze richtlijn vastgestelde Europese lijst van gevaarlijke afvalstoffen.

#### *Artikel 1.2*

Artikel 1.2 is aangepast aan het gewijzigde hoofdstuk 10, voor zover in dat hoofdstuk is voorzien in het bij provinciale milieuverordening stellen van regels.

#### *Artikel 4.3*

In het huidige derde lid, onder b, is ter implementatie van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen opgenomen dat in het NMP de beoogde resultaten inzake de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen worden aangegeven. Dit deel van de richtlijn zal voortaan worden geïmplementeerd via het afvalbeheersplan, waardoor in artikel 4.3 niet meer aan één aspect van het milieubeleid expliciet aandacht behoeft te worden besteed. Dit laat onverlet dat het NMP de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid zal blijven bevatten.

#### *Artikelen 4.13 en 8.8*

In artikel 4.13, tweede lid, is bepaald dat de ministers bij het geven van een aanwijzing rekening moeten houden met het nationale milieubeleidsplan. In artikel 8.8, tweede lid, is aangegeven met welke elementen het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag om een vergunning in ieder geval rekening moet houden. Hoewel uit het bepaalde in artikel 10.13 blijkt dat het bevoegd gezag bij het uitoefenen van bevoegdheden krachtens deze wet rekening moet houden met het landelijk afvalbeheersplan is voor alle duidelijkheid deze relatie eveneens opgenomen in de artikelen 4.13, tweede lid en 8.8, tweede lid.

#### *Artikel 8.14*

De registratieverplichting in het huidige eerste lid is in het wetsvoorstel in belangrijke mate uitgebreid. De te registreren gegevens hebben niet alleen meer betrekking op de aangewezen afvalstoffen die in de inrichting worden verwijderd, maar ook op (hulp)stoffen die bij de verwijdering worden gebruikt alsmede op aard en de hoeveelheid van de uit het verwijderingsproces vrijkomende producten en afvalstoffen. De verplichting om geregistreerde gegevens ten minste drie jaren te bewaren is verlengd tot vijf jaar, waardoor deze termijn aansluit bij de belastingwetgeving. Tevens geldt deze verplichting voortaan ongeacht of het gevaarlijke of niet-gevaarlijke afvalstoffen betreft. De huidige beperking van deze verplichting tot gevaarlijke afvalstoffen vloeit voort uit het feit dat deze verplichting een implementatie van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen is. Zij is echter evenzeer voor andere afvalstoffen van belang. De bepaling uit het eerste lid dient door het bevoegd gezag te worden opgenomen in de vergunning. Het is dan ook het bevoegd gezag ten aanzien van de inrichting die het betreffende voorschrift uit de vergunning handhaaft. Ten overvloede wordt opgemerkt dat in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen ook nog andere voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden. Het huidige tweede en derde lid bevatten meer bepalingen omtrent voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden. Het gaat hier echter om bepalingen die met name van belang zijn voor vergunningen voor inrichtingen die zijn aangewezen krachtens artikel 8.35, alsmede voor

vergunningen die worden verleend krachtens artikel 10.48. De bepalingen uit het huidige tweede en derde lid zijn om deze reden grotendeels verplaatst naar artikel 8.36c respectievelijk artikel 10.49. Dit laat echter onverlet dat in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen deze voorschriften ook kunnen worden verbonden aan andere vergunningen.

#### *Artikel 8.17, tweede lid*

In de huidige wet geldt een vergunning voor twee categorieën van inrichtingen slechts voor een termijn van ten hoogste tien jaar:

- inrichtingen waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, worden verwijderd;
- inrichtingen waarin gevaarlijke afvalstoffen die in de inrichting zijn ontstaan, op of in de bodem worden gebracht om ze daar te laten.

Ingevolge het huidige vijfde lid van artikel 1.1 wordt bij amvb aangegeven welke categorieën van inrichtingen worden begrepen onder het begrip «inrichtingen waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, worden verwijderd». Hieraan is uitvoering gegeven in het lvb. In artikel 2.2 van het lvb zijn aangewezen de categorieën van inrichtingen, genoemd in categorie 27 en 28.4 tot en met 28.6 van het lvb. Het betreft, kort samengevat, afvalwaterzuiveringsinstallaties (categorie 27) en afvalverwijderende inrichtingen waarvoor de provincies bevoegd zijn. In het wetsvoorstel is het vijfde lid van artikel 1.1 vervallen en dus verliest ook artikel 2.2 van het lvb zijn grondslag. Artikel 8.17 is daaraan aangepast.

Het begrip «inrichtingen waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, worden verwijderd» is vervangen door «inrichtingen waarin afvalstoffen worden verwijderd». Op zichzelf is het nieuwe begrip ruimer dan het oude. Immers, als gevolg van deze omschrijving geldt de bepaling dat een vergunning slechts geldt voor een termijn van ten hoogste tien jaar ook voor inrichtingen alwaar afvalstoffen worden verwijderd binnen de inrichting alwaar zij vrijkomen. Aan de andere kant hoeft de aanwijzing ook niet zo ruim te zijn als in eerste instantie wordt gedacht. Op grond van het tweede lid van artikel 8.17 moet in de amvb worden bepaald op welke inrichtingen het besluit van toepassing is en kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts betrekking heeft op daarbij aangegeven categorieën van gevallen. Op deze wijze is het mogelijk dat uitsluitend inrichtingen worden aangewezen die de afvalstoffen die binnen die inrichting vrijkomen zelf verbranden dan wel op storten. Daarbij kan zelfs nog bijvoorbeeld een hoeveelheidsgrens worden aangegeven waarboven de verplichting geldt.

#### *Artikel 8.35–8.39*

Deze artikelen zijn grotendeels ongewijzigd gebleven. Wel is de mogelijkheid aangegrepen om de artikelen met het oog op de leesbaarheid te splitsen en de tekst ervan te vereenvoudigen. De belangrijkste wijzigingen worden hierna toegelicht.

#### *Artikel 8.35*

Op grond van artikel 8.35 zullen voortaan primair inrichtingen worden aangewezen voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen. In het tweede lid worden de twee meest relevante vormen van definitieve verwijdering bij name genoemd. Daarnaast kunnen inrichtingen worden aangewezen waarin nieuwe thermische technieken voor het definitief verwijderen van afval worden toegepast of waarvan het functioneren directe en aanzienlijke invloed heeft op het functioneren van de inrichtingen voor de definitieve verwijdering van afval. Daarbij wordt gedacht

aan inrichtingen voor het composteren van afvalstoffen. Op grond van het derde lid kan de aanwijzing worden beperkt tot bepaalde categorieën van gevallen. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om inrichtingen waarin slechts geringe hoeveelheden afvalstoffen (definitief) worden verwijderd, of die bestemd zijn voor de verwijdering van specifieke afvalstromen, buiten de aanwijzing te laten.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat evenals voor de omschrijving van artikel 8.17 voor de aanwijzing bij amvb van vvgb-plichtige inrichtingen geldt dat ook hier de omschrijving ruimer is in vergelijking met het huidige artikel 8.35. Op grond van het derde lid van artikel 8.35 is het ook hier mogelijk dat inrichtingen worden aangewezen die de afvalstoffen die binnen de inrichting vrijkomen zelf verbranden dan wel storten en een hoeveelheidsgrens aan te geven waarboven de verplichting geldt. Een koppeling met de aanwijzing op grond van artikel 8.17 ligt hier voor de hand.

#### *Artikel 8.36*

De strekking van dit artikel stemt overeen met die van het huidige artikel 8.35, tweede lid. De formulering is ingekort door het criterium te formuleren als «onverwijldde voorziening». Hiervan is, evenals bij het huidige criterium, sprake als een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.35 dringend noodzakelijk is en de totstandkoming van een amvb niet kan worden afgewacht.

#### *Artikel 8.36c*

Het huidige tweede lid van artikel 8.14, dat niet langer onderdeel van artikel 8.14 zal uitmaken, is in het wetsvoorstel opgenomen in het tweede lid van artikel 8.36c. Een aantal onderdelen is vervallen, omdat deze niet meer relevant zijn in de onderhavige gevallen.

Ingevolge de huidige wet wordt de afzonderlijke toestemming voor het verwijderen van afvalstoffen, als bedoeld onder a, verleend door het bevoegd gezag, dan wel, in 8.35-gevallen, door de minister. In het wetsvoorstel gaat het alleen nog om 8.35-gevallen. Toch is, naast een door de minister te verlenen toestemming, de mogelijkheid opgehouden van een toestemming door het bevoegd gezag, al dan niet na verkregen instemming van de minister. Bij de regeling van de ontheffing-verlening van het Besluit stortverbod binnen inrichtingen is bijvoorbeeld van een dergelijke constructie gebruik gemaakt.

#### *Artikel 8.36f*

Het eerste lid bepaalt het toepassingsbereik van dit artikel. Het artikel is van toepassing op inrichtingen als bedoeld in artikel 8.35. Het betreft in ieder geval inrichtingen voor het definitief verwijderen van afvalstoffen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, geeft dit artikel voor de Minister van VROM de bevoegdheid om minimum-, dan wel maximumtarieven vast te stellen. Hierbij kan het zowel gaan om een individueel tarief voor een individuele inrichting als om één tarief dat geldt voor een groep van inrichtingen. Zo kan de Minister van VROM op grond van deze bepaling voor een groep van inrichtingen, bijvoorbeeld alle afvalverbrandingsinrichtingen, bepalen dat het in rekening te brengen tarief niet beneden de kostprijs van het verwerken van afvalstoffen mag liggen. Ook wanneer de Minister van VROM collectief bepaalt dat het tarief tenminste de kostprijs moet zijn, kunnen de feitelijk door de verschillende inrichtingen te hanteren tarieven verschillend zijn omdat de kostprijs per inrichting zal verschillen, gelet op de tussen inrichtingen bestaande verschillen in bijvoorbeeld verwerkingsconcept en financiering. Indien de Minister heeft bepaald dat niet beneden de kostprijs mag

worden geacquireerd, zal in de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, worden aangegeven uit welke elementen de kostprijs is opgebouwd.

#### *Artikel 8.37*

In het wetsvoorstel is aan dit artikel toegevoegd dat de minister de – definitieve – vvgb zo tijdig moet afgeven dat het bevoegd gezag kan blijven binnen de termijnen die ingevolge de Awb van toepassing zijn. Tot dusverre gold een dergelijk voorschrift alleen voor het ontwerp van de verklaring. In de praktijk worden de volgende richttermijnen gehanteerd. De ontwerp-verklaring wordt binnen één maand na de ontvangst van het advies van de provincie afgegeven. De definitieve verklaring wordt binnen twee weken afgegeven, als er geen bedenkingen zijn ingebracht, en anders binnen één maand na de ontvangst van het advies van de provincie. Ook voor de ontvankelijkheidsbeoordeling geldt een richttermijn. Mits de aanvraag onverwijld door de provincie is doorgestuurd, wordt de ontvankelijkheidstoets uitgevoerd binnen één maand na de ontvangst van de aanvraag door de provincie.

#### *Artikel 8.44*

De voorschriften waarop het huidige tweede lid van artikel 8.14 betrekking heeft, zijn in het wetsvoorstel verplaatst naar artikel 8.36c, tweede lid. Met het oog daarop is artikel 8.36c, tweede lid, toegevoegd in het tweede lid van artikel 8.44. Het blijft daardoor mogelijk de betrokken voorschriften op te nemen in een amvb krachtens artikel 8.44.

#### *Artikel 10.1*

De formulering van het huidige artikel 10.3 is aangepast; de strekking van dit zorgplichtartikel is in die zin uitgebreid dat thans ook degene die afvalstoffen verhandelt en degene die bemiddelt bij het verwijderen van afvalstoffen onder de werking van de zorgplicht vallen. Er is voor gekozen deze actoren expliciet in artikel 10.1 op te nemen, omdat niet altijd duidelijk is op welke wijze zij betrokken zijn bij de daadwerkelijke verwijdering van afvalstoffen. Met het expliciet noemen is het duidelijk dat de zorgplichtbepaling ook op hen van toepassing is.

Artikel 10.3 was, anders dan de zorgplichtartikelen in bijvoorbeeld de Wet bodembescherming en de Wet milieugevaarlijke stoffen, geformuleerd als een verbodsbepaling. Daarmee samenhangend ontbrak in deze formulering de (gebods)verplichting «alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken». Ten gevolge van het ontbreken van een dergelijke inperking van de zorgplicht was het noodzakelijk de zorgplicht in die zin in te perken dat het verbod niet gold, wanneer dat krachtens een voor hem geldende vergunning uitdrukkelijk is toegestaan. Bij de wet van 6 november 1997 tot wijziging van de Wet milieubeheer (bepalingen inzake afvalstoffen) (Stb. 533) is dit in die zin uitgebreid dat het verbod niet geldt «voor zover het betreft zodanige handelingen die hem bij of krachtens de wet uitdrukkelijk zijn toegestaan».

In de praktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving zijn door deze formulering van de zorgplicht bewijsrechtelijke problemen te verwachten (zie de noot van A.M. Fransen bij de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 23-4-'96 (Rietbranden Waterschap Westfriesland) in: Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid 1997-1). Om deze problemen te onderwerpen en uit een oogpunt van harmonisatie met de overige zorgplichtartikelen is in het wetsvoorstel het zorgplichtartikel thans als een gebodsbepaling geformuleerd.

### *Artikel 10.2*

In artikel 10.2, eerste lid, is het stortverbod buiten inrichtingen opgenomen. Op grond van het tweede lid kan bij amvb voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen een vrijstelling van dit verbod worden verleend. Hieraan is invulling gegeven in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Stb. 1997, 664). Zo is het verspreiden van bepaalde soorten baggerspecie onder bepaalde milieuhygiënische voorwaarden mogelijk geworden. Het ligt in de bedoeling om in het in voorbereiding zijnde besluit toepassing avi-bodemas in werken vrijstelling te verlenen van het stortverbod, mits aan bepaalde eisen op het gebied van de kwaliteit van de avi-bodemas is voldaan. Bij het opstellen van dit besluit is als bezwaar van de huidige redactie van artikel 10.2, tweede lid, naar voren gekomen dat bepaalde technische onderdelen niet op eenvoudige en snelle wijze door middel van een ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld of gewijzigd. Een soortgelijke regeling is wel mogelijk op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlakte-waterbescherming. Met de thans voorgestelde wijziging van artikel 10.2, tweede lid, wordt dit bezwaar ondervangen.

### *Artikel 10.3*

De vierjaarlijkse vaststelling spoort met de regeling voor de milieubeleidsplannen.

### *Artikel 10.4*

De voorkeursvolgorde is in het wetsvoorstel geformuleerd als een instructie aan de minister van VROM ten behoeve van het opstellen van het plan, omdat het plan primair invulling aan deze volgorde zal geven. Het artikel blijft betekenis houden voor alle aspecten van de uitvoering van deze wet. Uit artikel 10.14 vloeit voort dat ook bij de vaststelling van het NMP rekening moet worden gehouden met de voorkeursvolgorde. Bij de uitoefening van andere bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer wordt of indirect via het plan of direct aan de voorkeursvolgorde getoetst. Anders dan in het huidige artikel 10.1 is in één formule aangegeven dat het gaat om een voorkeursvolgorde. De leesbaarheid van de tekst is daarmee verbeterd. De formulering van de onderdelen van de voorkeursvolgorde is enigszins aangepast. Zij sluit daardoor beter aan op de formulering van de corresponderende ladder in de Europese afvalstrategie.

In paragraaf 3.4 is al opgemerkt dat de term «rekening houden met» impliceert dat in specifieke gevallen mag worden afgeweken van de voorkeursvolgorde, mits daarvoor een afdoende motivering bestaat. De voorkeursvolgorde heeft dus geen absoluut karakter. Een integrale milieuhygiënische afweging kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in een concreet geval wordt gekozen voor een «lagere trede» dan zou voortvloeien uit een specifiek op het afvalstoffenaspect gerichte afweging. In de voorkeursvolgorde voor de verwijdering ligt besloten dat verbrandbare afvalstoffen, die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik zoveel mogelijk nuttig worden toegepast in installaties die zijn geoptimaliseerd naar energie-opbrengst. Doel daarvan is een zo hoog mogelijk energetisch rendement te behalen en het storten van brandbaar afval te minimaliseren.

De voorkeursvolgorde omvat, evenals in de huidige wet, drie hoofdgroepen: preventie (onderdelen a en b), nuttige toepassing (onderdelen c, d en e) en definitieve verwijdering (onderdelen f, g en h). Onderdeel a heeft betrekking op «kwantitatieve preventie», onderdeel b op «kwalitatieve preventie», onderdeel c op «producthergebruik» en onderdeel d op «materiaalhergebruik».

Het onderscheid tussen onderdeel e (hoofdgebruik als brandstof of een hoofdgebruik voor een andere wijze van energieopwekking) en onderdeel f (verbranden met terugwinning van energie) loopt parallel met het onderscheid in bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen tussen nuttige toepassing (bijlage II B) en definitieve verwijdering (bijlage II A). Onderdeel e komt overeen met een handeling van nuttige toepassing als bedoeld in bijlage II B (R1, hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking) en onderdeel f met een handeling van definitieve verwijdering als bedoeld in bijlage II A (D10, verbranding op land). Dit onderscheid is van grote betekenis onder andere bij de uitvoering 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 Gemeenschappen (PbEG L 30) (EVOA). In een resolutie van de Raad van Ministers naar aanleiding van de communautaire strategie voor het afvalbeheer (Pb EG 97 C 076) is de Commissie gevraagd nadere criteria te ontwikkelen om bovengenoemd onderscheid te verduidelijken. Deze criteria worden thans opgesteld.

Uit onderdeel g blijkt dat het verbranden van afvalstoffen op een andere wijze dan bedoeld onder e en f lager op de voorkeursvolgorde staat dan de onderdelen e en f.

#### *Artikel 10.5*

Het doelmatigheidsbegrip is in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 10.5. Dit artikel moet in samenhang gezien worden met de artikelen 10.4 en 10.14. Een andere reden voor deze verplaatsing is dat het in een definitie in hoofdstuk 1 moeilijker is om het onderscheid te maken tussen elementen waaraan steeds moet worden getoetst, en elementen waarvoor dat alleen in bepaalde gevallen geldt. Evenals de voorkeursvolgorde is ook deze bepaling primair gericht tot degenen die het afvalbeheersplan opstellen, maar zij heeft betekenis voor de uitvoering van de wet in haar totaliteit. Evenals bij het afvalbeheersplan gaat het bij het doelmatigheidsbegrip om «rekening houden» en dus om een bevoegdheid tot afwijking in specifieke gevallen. De begrippen «effectief en efficiënt» impliceren een bandbreedte. De afwijkingsbevoegdheid biedt de mogelijkheid om te kiezen voor een wijze van verwijdering die, puur vanuit de invalshoek van het afvalstoffenbeleid gezien, geen maximale effectiviteit of efficiëntie inhoudt, maar die binnen de totale afweging optimaal effectief en efficiënt is.

In het eerste lid wordt aangegeven met welke aspecten rekening moet worden gehouden. Het gaat om verplichte elementen van het doelmatigheidsbegrip. In de huidige formulering van de effectiviteits- en efficiëntietoets is bepaald dat zij geschiedt met inachtneming van de voorkeursvolgorde. In het wetsvoorstel is deze verwijzing vervallen. Dit heeft een wetssystematische achtergrond: beide artikelen staan in het wetsvoorstel naast elkaar. Het blijft zo dat de voorkeursvolgorde moet worden gehanteerd als richtsnoer bij de beoordeling van de doelmatigheid van de verwijdering.

De capaciteits- en continuïteitstoets is alleen in bepaalde gevallen verplicht gebleven. Het gaat om verwijderingswijzen die krachtens artikel 8.35 worden aangewezen en om het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in die gevallen waarvoor een vergunning krachtens artikel 10.48 vereist is. In de formulering van de capaciteitstoets is een wijziging aangebracht: in plaats van «afvalverwijderingsinrichtingen» wordt gesproken van «verwijdering». Het gaat niet alleen om inrichtingen; het kan bijvoorbeeld ook om de inzameling gaan.



#### *Artikel 10.6*

Het NMP zal als integraal milieubeleidsplan de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid aangeven. Daarbij is het NMP – op rijksniveau – «hoger» dan het afvalbeheersplan in die zin dat bij het opstellen van het afvalbeheersplan rekening wordt gehouden met het NMP. In het algemeen zal dat betekenen dat het afvalbeheersplan wordt opgesteld binnen de contouren van het NMP.

#### *Artikel 10.7, eerste lid*

Het opstellen van een plan voor «het beheer van afvalstoffen» is een Europeesrechtelijke verplichting. Deze verplichting wordt primair gevonden in artikel 7 van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Ingevolge dit artikel dienen de bevoegde (door de lidstaten daartoe aangewezen) instanties een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Artikel 6 van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen bepaalt dat de bevoegde instanties in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan plannen opstellen voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en dat zij deze plannen openbaar maken. Artikel 14 van richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 (PbEG L 365/10), betreffende verpakking en verpakkingsafval, hierna te noemen richtlijn verpakking en verpakkingsafval, bepaalt dat de lidstaten in de in artikel 7 van de kaderrichtlijn afvalstoffen bedoelde afvalbeheersplannen een speciaal hoofdstuk moeten opnemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval, met inbegrip van preventie en hergebruik.

In artikel 7 van de kaderrichtlijn afvalstoffen wordt een aantal onderwerpen genoemd waarover de plannen in elk geval moeten gaan, alsmede een aantal onderwerpen die er ook in kunnen worden behandeld. De verplichte onderwerpen zijn:

- soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen;
- algemene technische voorschriften;
- alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;
- de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.

#### *Artikel 10.7, tweede lid*

De onderdelen a tot en met c leggen de drie onderdelen van het plan vast: het beleidskader, de sectorplannen en de capaciteitsplannen. Op deze onderdelen van het plan is al ingegaan in § 3.2.

De hoofdlijnen van het beleid zijn gericht op de uitvoering van de Wet milieubeheer. Het plan strekt zich dus niet uit tot de uitvoering van andere wetten, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze wetten kennen veelal hun eigen beleidskaders. Het feit dat het gaat om de hoofdlijnen van het beleid, houdt niet alleen in dat het beleidskader geen uitwerking van het beleid behoeft te bevatten, maar ook dat het beleidskader niet op alle denkbare afvalstromen en verwijderingswijzen behoeft in te gaan. Daarin kan een verantwoorde keuze worden gemaakt. Open wordt ook gelaten voor welke afvalstoffen of verwijderingswijzen een sectorplan wordt opgesteld. De behoefte van de praktijk zal hier bepalend zijn.

De capaciteitsplannen hebben betrekking op bepaalde verwijderingswijzen, in ieder geval verbranden en storten. Bij deze planning wordt uiteraard rekening gehouden met alle afvalstoffen waarvoor die verwijderingswijzen zijn bestemd. De capaciteit voor die afvalstoffen waarvoor op grond van andere wetten in een capaciteitsplanning is voorzien, zoals destructieafval op grond van de Destructiewet, zal in het plan niet worden gepland.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de geldingsduur van het plan en de planningsperiode. De geldingsduur van het plan is in principe vier jaar. De planningsperiode – voor de uitvoering van de Wet milieubeheer – is daarentegen in totaal tien jaar, aangezien het plan nog zes jaar verder vooruitkijkt. De geldingsduur is korter dan de planningsperiode, omdat er een periodieke actualisatie nodig is in verband met onvoorziene ontwikkelingen. De planningsperiode van het afvalbeheersplan is langer dan die van het NMP en de andere milieubeleidsplannen. De reden hiervan is dat het afvalbeheersplan mede van direct belang is voor belangrijke investeringsbeslissingen, die al gauw een looptijd hebben van ten minste tien jaar.

Onderdeel d geeft aan dat het plan ook beleid met betrekking tot de uitvoering van de EVOA zal bevatten. Hoewel de EVOA het opstellen van het plan niet formeel voorschrijft, is het plan niettemin een noodzakelijke voorwaarde voor de goede uitvoering van de EVOA. Ingevolge de EVOA kan de minister immers bezwaar maken tegen de internationale overbrenging van afvalstoffen op grond van – onder meer – het afvalbeheersplan. Voor de EVOA is de planningsperiode gelijk aan de geldingsduur van het plan. Bij de uitvoering van de EVOA gaat het om beslissingen om concrete overbrengingen waarbij in het algemeen geen rekening behoeft te worden gehouden met lange-termijnaspecten.

#### *Artikel 10.8*

Naar analogie van de regels voor het opstellen van de milieubeleidsplannen, zijn de bepalingen van dit artikel zo sober mogelijk gehouden. Dit biedt tevens de flexibiliteit om de wijze van opstelling van het plan aan de hand van de eisen van de praktijk vorm te geven. Er is een onderscheid gemaakt tussen het opstellen van het beleidskader enerzijds (primair een taak van de minister) en het opstellen van de sector- en capaciteitsplannen (een gezamenlijke taak van de drie bestuursniveaus) anderzijds.

#### *Artikel 10.9*

Anders dan het geval is bij de milieubeleidsplannen, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Deze afdeling regelt de openbare voorbereidingsprocedure. Het van toepassing zijn van afdeling 3.4 betekent dat de mogelijkheid van inspraak wettelijk is vastgelegd. Het ontwerp-plan zal ten minste vier weken ter inzage liggen, binnen welke periode belanghebbenden hun zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren kunnen brengen. De aard van het afvalbeheersplan en de betekenis ervan voor de afvalsector en anderen maken deze mogelijkheid van inspraak wenselijk.

#### *Artikel 10.10*

Dit artikel, dat overeenkomt met artikel 4.2b, strekt ertoe dat de bestuursorganen ervoor zorgen dat zij de minister de relevante informatie ter beschikking stellen die nodig is voor het opstellen van het plan. In hoeverre van hen extra activiteiten mogen worden gevraagd om gegevens te verzamelen en te bewerken, is primair een zaak die in overleg zal moeten worden beslist, vooral ook wegens de al gauw aanzienlijke kosten van dergelijke activiteiten.

De in de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing op de verstrekking van gegevens ingevolge dit artikel, omdat het hier om een bijzondere regeling voor gegevensverstrekking gaat, die voorgeeft boven de algemene regeling van genoemde wet. Wel moeten uiteraard ten opzichte van derden bestaande verplichtingen tot vertrouwelijkheid in acht worden genomen.

#### *Artikel 10.11*

Met betrekking tot de publicatie van het plan is afdeling 3.6 van de Awb van toepassing. Dit vloeit voort uit de Awb zelf, en behoeft in de Wet milieubeheer dus niet te worden geregeld. Artikel 10.11 vult afdeling 3.6 van de Awb aan.

#### *Artikel 10.14*

In artikel 10.14 wordt invulling gegeven aan de wijze waarop bij de uitoefening van bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer rekening moet worden gehouden met de voorkeursvolgorde en de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. De voorkeursvolgorde en de doelmatigheid wordt primair beoordeeld door een toetsing aan het afvalbeheersplan. Als het plan voorziet in het desbetreffende onderwerp, volgt het bestuursorgaan in principe het plan. Dit volgt uit de verplichting om rekening te houden met het plan, die in het eerste lid is vastgelegd. Uiteraard geldt dit alleen voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen. Voor zover het plan niet voorziet in het betrokken onderwerp, toetst het desbetreffende bestuursorgaan rechtstreeks aan de voorkeursvolgorde en de verplichte elementen van de doelmatigheid, zoals deze zijn omschreven in de artikelen 10.4 en 10.5, eerste lid. Dit wordt verwoord in artikel 10.14, tweede lid. Door deze constructie wordt voorkomen dat de afweging die in het afvalbeheersplan is gemaakt, door het betrokken bestuursorgaan opnieuw wordt gemaakt, steeds met dien verstande dat het bestuursorgaan bij het besluit altijd zal (kunnen) afwegen of er grond is om van het plan af te wijken.

Het artikel hangt samen met artikel 1.1, tweede lid. In dit artikellid is vastgelegd dat de doelmatige verwijdering van afvalstoffen deel uitmaakt van de gevolgen voor respectievelijk de bescherming van het milieu. Dat geeft bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen in het belang van de bescherming van het milieu, de bevoegdheid (en de plicht) om ook de doelmatige verwijdering van afvalstoffen in de beoordeling te betrekken. Dit betreft bijvoorbeeld de bevoegdheden met betrekking tot de vergunning voor een inrichting krachtens hoofdstuk 8, met name artikel 8.8. Het onderhavige artikel geeft aan op welke wijze het doelmatigheidsaspect in de beoordeling wordt betrokken. Aangezien het de bedoeling is dat bij de toepassing van dit artikellid eveneens allereerst getoetst wordt aan het afvalbeheersplan, is in artikel 1.1, eerste lid, bij de omschrijving van doelmatige verwijdering van afvalstoffen een relatie gelegd met artikel 10.14.

Bij de uitoefening van veel bevoegdheden zal een toetsing plaatsvinden aan het milieubeleidsplan dat voor het betrokken bestuursorgaan geldt. Voor het Rijk is dat het NMP. In het wetsvoorstel staan de toetsingsverplichtingen aan het NMP en het afvalbeheersplan naast elkaar, hetgeen betekent dat het ene plan bij de toetsing geen prioriteit kent boven het andere. Bij een tegenstrijdigheid tussen de inhoud van het ene en het andere plan zal dus per geval moeten worden beslist waaraan voorrang wordt gegeven. Overigens liggen tegenstrijdigheden op dit vlak niet in de lijn der verwachting. Bij het vaststellen van het afvalbeheersplan wordt rekening gehouden met het NMP; bij het opstellen van decentrale milieubeleidsplannen en -verordeningen wordt rekening gehouden met het afvalbeheersplan.

Het «uitoefenen van een bevoegdheid» omvat ook de afweging, periodiek of naar aanleiding van specifieke ontwikkelingen, of van een bevoegdheid (voor een bepaald doel) gebruik zal worden gemaakt. Het «bij het uitoefenen van een bevoegdheid rekening houden met het plan» houdt dan ook mede in dat van tijd tot tijd, en in elk geval als een nieuw afvalbeheersplan is vastgesteld, wordt nagegaan in hoeverre eerdergenomen

besluiten – mits zij zich daartoe lenen – aanpassing aan het plan behoeven. Hierbij valt vooral te denken aan algemene regels en vergunningen. Maar ook de toepassing van bijvoorbeeld de aanwijzingsbevoegdheid alsmede het uitbrengen van een in de wet voorzien advies en de toezichttaak vallen eronder.

Ten aanzien van algemene regels zal in ieder geval een actualiseringstaak zijn weggelegd voor organen van de rijksoverheid en het gemeentebestuur. Vooral zij zullen immers materiële regels omtrent afvalstoffen vaststellen, bijvoorbeeld in de gemeentelijke afvalstoffenverordening. Ten aanzien van een vergunning krachtens hoofdstuk 8 voor een inrichting biedt artikel 8.22 al een wettelijke actualiseringsplicht. Overigens zullen bij deze actualisering wel de daarop betrekking hebbende regels van hoofdstuk 8 in acht moeten worden genomen. Artikel 8.22 is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een vergunning – of een ontheffing – krachtens hoofdstuk 10.

In de term «bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet» ligt ook een beperking besloten. Er vloeit uit voort dat de toetsing niet verder strekt dan de bevoegdheid. Zo zullen bij de hantering van de bevoegdheden krachtens hoofdstuk 8, waar het betreft de vergunningverlening voor inrichtingen, alleen de inrichtinggebonden gevolgen mogen worden meegenomen en niet de gevolgen van bijvoorbeeld het op de markt brengen van producten.

Tot de bevoegdheden «krachtens deze wet» behoren zowel de bevoegdheden die in de wet zelf zijn geregeld als de bevoegdheden die berusten op een uitvoeringsbesluit krachtens de Wet milieubeheer. Een in de wet opgenomen verplichting om een besluit te nemen, valt er ook onder. De verplichting impliceert immers een bevoegdheid om het besluit te nemen. De term «met betrekking tot afvalstoffen» is ruimer dan «in het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen». Ook het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en het innemen van een product na toepassing vallen eronder. Bij de vraag of een bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen, gaat het om de uitoefening van de bevoegdheid in de concrete situatie. De bevoegdheden van hoofdstuk 10 worden uiteraard steeds uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen. In andere gevallen moet naar de omstandigheden van het geval worden geoordeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bevoegdheden krachtens hoofdstuk 8. Bij die beoordeling speelt overigens niet alleen een rol of het bestuursorgaan beoogt om de beslissing (mede) op afvalstoffen te richten, maar ook of het bestuursorgaan is gehouden om dat te doen.

Met een voorbeeld kan dit worden geïllustreerd. Als een vergunning krachtens hoofdstuk 8 wordt verleend, moet het bevoegd gezag zich afvragen of afvalstoffenvoorschriften behoren te worden opgenomen in de vergunning. In dat geval wordt de bevoegdheid daarom altijd (mede) uitgeoefend «met betrekking tot afvalstoffen». Dat geldt ook als in algemene termen wordt bekeken of een vergunning nog actueel is (artikel 8.22). Als het bevoegd gezag daarentegen een geluidvoorschrift in een vergunning wil aanpassen wordt dit besluit niet genomen «met betrekking tot afvalstoffen».

Een en ander is niet alleen van belang voor de vraag of rekening moet worden gehouden met het plan, maar ook voor de motivering van de betrokken beslissing. Als de beslissing wordt genomen «met betrekking tot afvalstoffen», moet de motivering van het besluit in principe aandacht besteden aan het afvalstoffenaspect. Uiteraard kan dat ook inhouden dat wordt gemotiveerd waarom de beslissing geen concrete bepalingen omtrent afvalstoffen bevat.

#### *Artikel 10.14, tweede lid*

Onder «onderwerp» wordt verstaan: afvalstroom of verwijderingswijze. Of het plan in een onderwerp voorziet, is daarom voor de sector- en capaci-

teitsplannen eenvoudig na te gaan. Ook ten aanzien van het beleidskader zal het bestuursorgaan kunnen nagaan of de betrokken afvalstroom of verwijderingswijze met name wordt genoemd. Overigens zal het beleidskader steeds een richtsnoer blijven. Als het bestuursorgaan ingevolge het tweede lid zelfstandig toetst aan artikel 10.4 en 10.5, zal dit dus gebeuren binnen het kader van de relevante elementen van het beleidskader.

«In het onderwerp voorzien» kan ook inhouden dat in het plan wordt aangegeven dat ten aanzien van een bepaalde afvalstroom of verwijderingswijze niet zal worden getoetst op (bepaalde elementen) van doelmatigheid. In dat geval valt de bevoegdheid om aan die elementen te toetsen, behoudens afwijking van het plan, weg. In het plan kan een capaciteits- of continuïteitstoets op deze wijze worden uitgesloten.

#### *Artikel 10.14, derde lid*

Het eerste lid geldt ook voor de uitvoering van de EVOA. Het afvalbeheersplan bevat immers het beleid voor de uitoefening van deze verordening. Daarbij zal worden aangegeven in welke gevallen of op welke wijze de minister gebruik zal maken van zijn bevoegdheden. De gronden voor het maken van bezwaar tegen overbrenging of het verlenen van toestemming voor overbrenging worden in de EVOA zelf aangegeven. Daarom is het tweede lid, dat een inhoudelijk toetsingskader bevat, niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### *Artikel 10.15*

Op grond van het huidige artikel 10.4 kunnen uiteenlopende productvoorschriften worden gesteld. Er zijn productvoorschriften vastgesteld voor personenwagenbanden, batterijen, land- en tuinbouwfolies, verpakkingen en wit- en bruingoed. In het eerste lid van het huidige artikel zijn enkele criteria opgenomen voor de toepassing van dit artikel, zoals het overmatig doen toenemen van de hoeveelheid afval. Aan een dergelijke clausulering, die teruggaat op de Afvalstoffenwet, bestaat op wetsniveau geen behoefte meer. De inhoud van het in het artikel aangegeven belang (de preventie van afvalstoffen) heeft in de loop van de tijd een zodanige invulling gekregen, dat er thans voldoende normerende werking van uitgaat. Tevens blijkt dat alle afvalstoffen tot problemen aanleiding kunnen geven. In het wetsvoorstel keren de criteria dan ook niet terug. Vanzelfsprekend zullen zij nog wel een rol spelen bij de keuze van producten waarvoor in de toekomst regels gesteld zullen worden. Door het vervallen van deze criteria konden het huidige derde en vierde lid van artikel 10.4 worden geschrapt. De maatregelen die thans op deze leden kunnen worden gebaseerd, kunnen voortaan op het eerste lid berusten.

In het tweede lid is materieel weinig veranderd. In het tweede lid van het huidige artikel biedt onderdeel e de grondslag voor een verplichting om producten in het afvalstadium in te nemen. Deze bepaling staat hier in feite niet op zijn plaats. Het betreft immers geen productvoorschrift, maar een afvalstoffenvoorschrift. In het wetsvoorstel is zij verplaatst naar artikel 10.17.

#### *Artikel 10.17*

In de huidige wet komt de dubbelterm «terugnemen of innemen» voor in relatie tot producten in het afvalstadium. Terugnemen ziet daarbij op het innemen van het product door degene die het product oorspronkelijk ter beschikking heeft gesteld. Innemen wordt gebruikt als het gaat om een ander dan degene die het product oorspronkelijk ter beschikking heeft gesteld. In het onderhavige wetsvoorstel wordt alleen nog de ruimere

term «innemen» gebruikt. Het terugnemen is daaronder begrepen. De verplichting tot het innemen van producten in het afvalstadium richt zich tot degenen die deze producten aan een ander ter beschikking stellen. In de desbetreffende amvb's zal aangegeven worden vanaf welk punt de innameverplichting geldt.

#### *Artikel 10.19*

In het kader van een maatregel krachtens dit artikel zal moeten worden gemotiveerd waarom het doelmatig is om de gemeenten een rol te geven in het door de producenten en importeurs op te zetten verwijderingssysteem. Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan eventuele extra inspanningen die daarvoor door de gemeenten moeten worden verricht. Overigens geldt in het algemeen dat tegenover deze verplichting van de gemeenten het voordeel staat dat de producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor de (kosten van) inzameling vanaf het gemeentelijke opslagterrein en voor de verdere verwijdering.

Ook geldt dat de gemeenten naar verwachting relatief eenvoudig uitvoering kunnen geven aan een dergelijke verplichting. Veel gemeenten beschikken immers reeds over een terrein waar grove huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden achtergelaten. Er is verder een duidelijke tendens om deze terreinen – ten behoeve van nuttige toepassing – zo in te richten dat afvalstoffen er gescheiden kunnen worden bewaard. Het artikel heeft alleen betrekking op producten die zijn ingenomen krachtens een wettelijke verplichting. Voor vrijwillige inname (service-inname) geldt de bepaling niet. Evenmin heeft zij betrekking op het inzamelen door de gemeenten van ingenomen producten. Voorschriften daaromtrent kunnen worden opgelegd krachtens artikel 10.29, tweede lid. Op grond van dit lid kunnen bij de maatregel regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de gemeenten aan een dergelijke verplichting uitvoering geven. Daarbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om het aantal afgifteplaatsen.

#### *Artikel 10.20*

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 10.5, met dien verstande dat het bereik ervan is verbreed tot alle regels die kunnen worden vastgesteld krachtens de onderhavige titel. Voor al deze bepalingen geldt dat er aanleiding tot een spoedvoorziening kan zijn. De redactie is vereenvoudigd. Daarmee is geen wijziging beoogd van de – strikte – voorwaarden die gelden voor het vaststellen van een spoedregeling.

#### *Artikel 10.21–10.29*

In titel 10.4 zijn de gemeentelijke regels over de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen uitgebreid en enigszins anders geordend en eenvoudiger geformuleerd ten opzichte van de huidige artikelen 10.10–10.14. In de artikelen 10.21 en 10.22 is de zorgplicht van de gemeenten neergelegd. Deze artikelen zijn inhoudelijk gelijk aan de huidige artikelen 10.11 en 10.12. In de artikelen 10.23–10.26 is de verplichting voor de gemeenteraad om een afvalstoffenverordening vast te stellen neergelegd, waarbij in artikel 10.24 de verplichte elementen van een dergelijke verordening zijn neergelegd en in artikel 10.25 de facultatieve elementen. In artikelen 10.28 en 10.29 is de bevoegdheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van het brengen van bepaalde bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen naar een bepaalde plaats alsmede omtrent de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Deze bevoegdheid was in de huidige wet op provinciaal niveau gelegen.

### *Artikel 10.22*

De gemeente draagt er zorg voor dat de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan. Deze zorgplicht geldt ook voor grove huishoudelijke afvalstoffen. Grove huishoudelijke afvalstoffen zijn die afvalstoffen die te groot en te zwaar zijn om op dezelfde wijze als andere huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst te worden aangeboden. In de praktijk worden soms zeer grote partijen bouw- en sloofafval aan een gemeente ter inzameling aangeboden. Indien dit afval is vrijgekomen bij door de particulier zelf uitgevoerde werkzaamheden, behoort dit afval naar de letter van de wet tot het grove huishoudelijke afval. In beginsel worden immers alle afvalstoffen die afkomstig zijn uit particuliere huishoudens aangemerkt als huishoudelijke afvalstoffen. Hieruit zou volgen dat de gemeenten verplicht zijn tot de inzameling ervan. Dit kan de effectiviteit en de efficiëntie van de inzameling van grof huishoudelijk afval in gevaar brengen.

Uitgangspunt voor de inzameling van bouw- en sloofafval uit huishoudens is de laagdrempeligheid van de voorziening. De burger dient de zekerheid te hebben dat dit afval van gemeentewege wordt ingezameld. Dit geldt echter alleen voor dat deel van het bouw- en sloofafval dat niet afkomstig is van als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten. Op grote hoeveelheden, zoals die ontstaan bij als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten, is de gemeentelijke inzameling niet berekend. Bovendien heeft de particulier een redelijk alternatief: hij kan bijvoorbeeld een container huren. Dit betekent dat er grenzen moeten kunnen worden gesteld aan de omvang en de hoeveelheid van het aangeleverde afval. Daarom is het tweede lid opgenomen. Op grond van deze bepaling kan de zorgplicht voor het inzamelen van grove huishoudelijke afvalstoffen buiten toepassing worden verklaard. Er is gekozen voor een afwijking bij amvb en niet bij de gemeentelijke afvalstoffenverordening, om geen al te grote verschillen tussen gemeenten te laten ontstaan en om te waarborgen dat de afwijkingsmogelijkheid niet te ruim wordt toegepast.

Vergelijkbare problemen doen zich voor bij andere afvalstoffen, zoals grote hoeveelheden grond uit de tuin of paardenmest. Voorts kan worden gedacht aan oude olietanks of aan autowrakken. Het tweede lid biedt daarom ruimte om ook met andere situaties rekening te houden. Als daar reden voor is, kan ook de plicht om een plaats beschikbaar te stellen waar deze afvalstoffen kunnen worden achtergelaten, buiten werking worden gesteld. Voorts is het stellen van een hoeveelheids-, gewichts- of omvangsgrens facultatief gesteld.

### *Artikel 10.23*

De gemeenten zijn gehouden om een afvalstoffenverordening vast te stellen. De regels worden vastgesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Dat is ruimer dan de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Ook regels die beogen de milieu-aspecten van handelingen met afvalstoffen te beperken, zijn daardoor mogelijk. Men denke aan een verbod om ter voorkoming van (geluids-)overlast afvalstoffen in te zamelen voor zeven uur 's ochtends.

De gemeentelijke regelstelling moet vanzelfsprekend blijven binnen wettelijke grenzen. Zo kunnen gemeenten niet op eigen initiatief een brengplicht invoeren voor bestanddelen van het huishoudelijk afval. Dat zou hen in strijd brengen met artikel 10.28, waarin deze bevoegdheid is toebedeeld aan het Rijk. Ook de in de artikelen 10.17 en 15.32 neergelegde rijksbevoegdheid om personen een verplichting op te leggen om producten, al dan niet in combinatie met een statiegeldregeling, in te nemen, moet worden gezien als uitputtend. De gemeenten kunnen een dergelijke inname dus niet verplicht voorschrijven. Eventueel kunnen zij in

het lokale milieubelang regels stellen omtrent de wijze waarop de inname geschiedt. Daarbij mag de inname niet onnodig belemmerd worden. Het invoeren van een gemeentelijke vergunningplicht voor de wettelijk verplichte inname van een product in de afvalfase zal met dat uitgangspunt bijvoorbeeld al snel in strijd komen.

Ten aanzien van de inzameling van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen mogen ook in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld. Blijkens het derde lid mogen deze regels geen vergunningstelsel inhouden. Dit is krachtens artikel 10.48 voorbehouden aan de minister. Vanzelfsprekend mogen de gemeenten hun bevoegdheid evenmin benutten ter bevoordeling van de eigen inzameldienst en ten nadele van andere aanbieders op de markt.

Artikel 10.23 impliceert niet dat de gemeenten in het geheel geen autonome regels meer mogen stellen met betrekking tot afvalstoffen. Wel zal daarvoor een bijzondere motivering vereist zijn. Naar verwachting zal de ruime grondslag van het artikel de behoefte aan autonome regels overigens zeer gering doen zijn.

Tenslotte kan erop worden gewezen dat, indien bovenbeschreven beperkingen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente in uitzonderlijke situaties tot problemen aanleiding zouden geven, de minister op grond van artikel 10.63, derde lid, ontheffing van deze verboden zal kunnen verlenen.

Als er een gemeentelijk milieubeleidsplan is, moeten de gemeenten daarmee bij het vaststellen van de verordening rekening houden. De gemeenten zijn niet verplicht tot het vaststellen van een milieubeleidsplan. Het gemeentelijke milieuprogramma is wel verplicht. In gemeenten waarin een milieubeleidsplan ontbreekt, vervult het milieuprogramma een rol, die juist op afvalgebied van veel betekenis kan zijn, gezien de gemeentelijke verantwoordelijkheden op dat gebied. Onderdeel b is met het oog daarop opgenomen: bij gebreke van een milieubeleidsplan moet met het milieuprogramma worden rekening gehouden. Vanzelfsprekend moet tevens met het afvalbeheersplan rekening worden gehouden. Dit vloeit al uit artikel 10.14 voort.

#### *Artikel 10.24*

Het eerste lid is vrijwel gelijk aan het huidige artikel 10.10, eerste lid. Daarbij gaat het om regels voor de «ontdoenerskant». De aanwijzing van de inzameldienst behoeft niet langer te geschieden bij de verordening zelf. Zij kan ook geschieden bij besluit van burgemeester en wethouders krachtens de verordening. Hiermede is tegemoetgekomen aan een verzoek van de VNG. Doordat in toenemende mate wordt gewerkt met verschillende inzameldiensten voor diverse deelstromen van het huishoudelijk afval, is de behoefte aan deze aanpassing ontstaan. De nieuwe, bredere grondslag van de afvalstoffenverordening ten aanzien van huishoudelijk afval is vastgelegd in het tweede lid. Op basis daarvan kunnen regels worden gesteld voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Hierbij gaat het vooral om de inzameling van bestanddelen van het huishoudelijk afval door anderen dan de inzameldienst, bijvoorbeeld de inzameling van oude kleding door charitatieve instellingen. Deze regels kunnen een vergunningstelsel voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de inzameldienst inhouden, behoudens voor zover daarin is voorzien in een amvb op grond van artikel 10.17.

#### *Artikel 10.25*

Voor de algemene achtergrond van dit artikel wordt verwezen naar § 4.6.3. De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijzen worden gesteld. Zo kunnen er regels worden



gesteld omtrent het direct veroorzaken van dit soort verontreiniging. Veelal zal het daarbij gaan om een verbod, bijvoorbeeld om afval op straat of in het water te werpen. De regels kunnen ook de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld een afvalbak bij een snackbar) of het gebruik daarvan voorschrijven. Ook een verbod om ter inzameling gereed gezet afval te doorzoeken («morgensterrenverbod») kan op onderdeel a worden gebaseerd. Onderdeel b betreft het opruimen van zwerfafval.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip zwerfafval. Ook in artikel 10.4 van de huidige wet komt het begrip zonder definitie voor. Dit heeft te maken met het feit dat het begrip in de praktijk weinig problemen oplevert, terwijl een juridisch sluitende definitie moeilijk te geven is. In de NEN-norm 6410 is een poging tot een meer concrete omschrijving gedaan. Zwerfvuil/ zwerfafval wordt in deze norm omschreven als «Afval dat wordt aangetroffen op straten, pleinen, in parken, plantsoenen, bossen, langs berm en oevers, in grachten en sloten en recreatiegebieden. Het gaat om een grote verzameling van stoffen of voorwerpen in het afvalstadium». Deze definitie geeft goed aan waar het bij zwerfvuil om gaat, maar is juridisch niet dekkend. Het afval kan immers ook op andere dan de genoemde plaatsen worden aangetroffen. Omgekeerd is niet alle afval dat aldaar wordt aangetroffen zwerfvuil. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bagger die op de oever van een watergang wordt gelegd. Onderdeel c strekt mede ter vervanging van het huidige artikel 10.17, dat het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van een autowrak verbiedt. Het geldt overigens voor alle afvalstoffen.

#### *Artikel 10.28*

Aangegeven is al dat de gemeenten eigener beweging geen brengplicht kunnen opleggen voor bestanddelen van het huishoudelijk afval. In de huidige wet kan de invoering van een dergelijke brengplicht alsnog worden geschapen met toepassing van de provinciale milieuverordening (artikel 10.7, tweede lid, juncto het eerste lid, onder e). Hieraan hebben de provincies inderdaad toepassing gegeven. Dezelfde mogelijkheid is (als landelijke bevoegdheid) overgenomen in het eerste lid van dit artikel. Via deze amvb kan zeker worden gesteld dat het netwerk van brengplaatsen binnen de gemeente een voldoende dichtheid zal hebben. De brengplaatsen zullen naar verwachting in de sfeer liggen van de glas- en papiercontainers. Het ter beschikking stellen van één brengplaats voor meer dan één gemeente is daarbij niet aan de orde. Daarom ontbreekt de clause «of binnen de gemeenten, waarmee wordt samengewerkt», die bijvoorbeeld wel voorkomt in de artikelen 10.22 en 10.27.

Het tweede lid heeft ook een samenhang met het derde lid. Op grond van dat lid kan de inzamelplicht worden opgeheven voor de bestanddelen van het huishoudelijke afval waarvoor een brengplicht is gaan gelden. Dit kan ingrijpende effecten voor de burger hebben. Een extra waarborg voor een voldoende mate van laagdrempeligheid van de brengvoorziening, zoals een voldoende dichtheid van het netwerk van de brengplaatsen, is daarom op zijn plaats.

De mogelijkheid om de inzamelplicht op te heffen, komt in de huidige wet niet voor. Door de opname van het derde lid kan de verwijderingsstructuur voor bepaalde bestanddelen beter in haar totaliteit worden beoordeeld.

#### *Artikel 10.29*

Op grond van het huidige artikel 10.13 beschikken de provincies over de mogelijkheid om, indien de doelmatige verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen van meer dan gemeentelijk belang is, bij de provinciale

milieuverordening rechtstreekse regels te stellen omtrent de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Deze bevoegdheid biedt de provincies de mogelijkheid om de wijze van inzamelen te laten aansluiten op de verdere verwijdering, maar ook om te sturen naar een bepaalde vorm van verwijderen. Tegelijk met de bevoegdheid om ten aanzien van het verder verwijderen regels te stellen is ook deze bevoegdheid in het wetsvoorstel overgegaan naar het Rijk. Deze overdracht van bevoegdheden sluit aan bij de algemene sturende taak van het Rijk op het terrein van afvalstoffen. Bij de te stellen regels kan het gaan om het door de gemeenten treffen van bepaalde voorzieningen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan faciliteiten in het kader van de bevordering van nuttige toepassing. Aanknopingspunten hiervoor kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in het programma GIHA. Het zal duidelijk zijn dat de provincies op dit punt geen regels meer mogen stellen.

#### *Artikel 10.36*

In § 10.4.4 van de huidige wet worden naast de bedrijfsafvalstoffen steeds ook de ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen genoemd. Ter wille van de leesbaarheid wordt in de nieuwe titel 10.7 alleen nog de bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen genoemd. In artikel 10.36 is bepaald dat de regels voor bedrijfsafvalstoffen van overeenkomstige toepassing zijn op ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Componenten van het huishoudelijk afval die voldoen aan de vereisten van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen, worden na inzameling of afgifte niet langer aangemerkt als huishoudelijk afval, maar als gevaarlijk afval. Daarop heeft de van overeenkomstige toepassingsverklaring dus geen betrekking. Voor deze componenten blijft het regime van de verdere verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen van toepassing.

#### *Artikel 10.37*

In dit artikel zijn de huidige artikelen 10.19 en 10.30 verwerkt. Toegevoegd is het geval dat een persoon op grond van een ontheffing krachtens artikel 10.2 bevoegd is tot het ontvangen van afvalstoffen. Dat geval ontbreekt ten onrechte in de huidige wet. Tevens is in het tweede lid onder c toegevoegd dat het verbod tot afgifte eveneens niet geldt in die gevallen waarin sprake is van een retourlogistiek systeem als bedoeld in artikel 10.50.

De huidige derde leden van de artikelen 10.19 en 10.30 zijn in het wetsvoorstel niet teruggekeerd. Op grond van deze bepaling kon de afgifte bij de provinciale milieuverordening worden beperkt tot bevoegde inzamelaars. In de praktijk is aan deze bepaling geen behoefte gebleken.

#### *Artikel 10.38–10.44*

Bij de provinciale milieuverordening op grond van de huidige artikelen 10.20 en 10.35 zijn in de praktijk de primaire ontdoeners van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen vrijgesteld van de verplichting om de afgifte van dat afval te melden. Deze vrijstelling is in artikel 10.38 van het wetsvoorstel overgenomen. De primaire ontdoeners behoeven derhalve in principe alleen de afgifte te registreren. Bij de provinciale milieuverordening kan de verplichting worden opgelegd de betreffende gegevens te melden aan de door de provincie aan te wijzen instantie. De wettelijke plicht om de afgifte te melden is gehandhaafd voor anderen dan de primaire ontdoeners. Hierbij gaat het om degenen die bevoegd zijn om afval te ontvangen en deze vervolgens verder af te geven. Dat zijn de personen, bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a tot en met e. Zij moeten in principe een ontvangstmelding verrichten. Artikel 10.43, tweede lid, biedt de provincie de mogelijkheid hierin te differentiëren. Om

redenen van controleerbaarheid geldt de meldingsplicht ook voor het afval dat bij deze personen zelf is ontstaan. De verwachting is dat de provincies hieromtrent het beleid, zoals dat is neergelegd in de model-provinciale milieuverordening, zullen continueren.

De bepaling in artikel 10.40, derde lid, inzake het toezenden van gegevens van meldingen van bedrijfsafvalstoffen dan wel gevaarlijke afvalstoffen strekt ertoe te verzekeren dat gemeenten meldingsgegevens over afvalstoffen krijgen opdat de handhaving van de door hen verleende vergunningen op een effectieve wijze kan plaatsvinden. Gemeenten zijn immers nog steeds bevoegd gezag ten aanzien van een aantal in het lvb aangewezen inrichtingen. In het kader van het toezicht op deze inrichtingen vormen de meldingsgegevens een belangrijke bron van informatie. Het spreekt voor zich dat deze gegevens alleen voor dit doel mogen worden gebruikt.

#### *Artikel 10.44*

Het artikel inzake de begeleidingsbrief is ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf. Met het oog op de inzichtelijkheid van de artikelen 18.2a–18.2c is deze verplaatsing van het artikel gewenst. De handhaving van het onderhavige artikel is namelijk op andere wijze geregeld dan de handhaving van de meldingsregels. Bovendien staat de verplichting tot het voeren van een begeleidingsbrief in wezen los van de meldingsregeling. De begeleidingsbrief heeft tot doel de toezichthouders tijdens het transport inzicht te geven in de aard, samenstelling, herkomst en bestemming van het in een voertuig aanwezige afval. Voorts wordt met de begeleidingsbrief beoogd duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijke personen. Vanwege deze functies van de begeleidingsbrief voor de handhaving ligt het niet voor de hand om op ruime schaal vrijstelling te verlenen van deze verplichting.

#### *Artikel 10.45–10.46*

Bij provinciale milieuverordening geldt op grond van het huidige artikel 10.21 een verbod tot het inzamelen van bedrijfs- en ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Dit verbod geldt onder meer niet voor een persoon die staat vermeld op een door gedeputeerde staten vastgestelde lijst van inzamelbedrijven. De in de provinciale milieuverordening opgenomen verbodsbepaling is thans opgenomen in artikel 10.45 van het wetsvoorstel. Daarbij is de verbodsbepaling uitgebreid met het inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen. Op grond van dit artikel geldt een verbod tot het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, behoudens wanneer degene die inzamelt in een provincie staat vermeld op een lijst die wordt opgesteld door een door die provincie aan te wijzen instantie. Ten aanzien van het inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen geldt het verbod niet, wanneer een vergunningstelsel conform artikel 10.48 is ingevoerd. Om te voorkomen dat een inzamelaar zich in iedere provincie moet laten registreren, is in artikel 10.46, tweede lid, bepaald dat een registratie in één provincie tevens geldt voor de overige provincies. Daartoe is de verplichting voor de betreffende provincie opgenomen om van deze registratie mededeling te doen aan de overige provincies. Overigens wordt er vanuit gegaan dat de registratie zal plaatsvinden in die provincie waar de inzameling in ieder geval zal plaatsvinden. Tevens is, om te voorkomen dat in de provincies verschillende criteria worden gehanteerd voor vermelding op de lijst alsmede de beëindiging daarvan, in artikel 10.45, vijfde lid, opgenomen dat de minister hieromtrent regels zal stellen.

De op grond van artikel 10.45 door de provincie te stellen regels mogen evenmin het invoeren van een vergunningstelsel inhouden. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de minister. Hiermee wordt, overeen-

komstig het regeringsstandpunt, voorkomen dat landelijk opererende inzamelbedrijven in diverse provincies een vergunning moeten aanvragen.

#### *Artikel 10.47*

Het tweede lid van artikel 10.47 biedt de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen die voor een ieder gelden. Voor zowel huishoudelijke afvalstoffen als bedrijfsafvalstoffen wordt in diverse regelingen ten aanzien van gft, kaca/kga, glas, papier/karton en textiel voorgeschreven dat deze door de ontdoener gescheiden moeten worden gehouden van het overige afval en gescheiden ter inzameling moeten worden aangeboden. Op grond van dit artikel kan worden voorgeschreven dat deze afvalstoffen in dat geval ook gescheiden moeten worden ingezameld. Van deze mogelijkheid kan eveneens gebruik worden gemaakt, indien de inzameling van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen niet aan een vergunning op grond van artikel 10.48 wordt gebonden. Zo kunnen regels worden gesteld die het tijdens het inzamelen samenvoegen van bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen toestaan dan wel verbieden. Door het samenvoegen van bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen verandert de fysisch-chemische samenstelling van het afval. Hiertegen bestaat vanuit een oogpunt van een doelmatige verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen niet altijd bezwaar. In de praktijk vindt dit samenvoegen vooral plaats bij de zogenaamde route-inzamelaars; dat zijn inzamelaars die via een bepaalde route een aantal adressen afaan, om gelijksoortige afvalstoffen in te zamelen. Dit artikel biedt tevens de mogelijkheid dat bij amvb zowel van gemeentes als van provincie-besturen kan worden verlangd dat voorzieningen voor de verwijdering van afvalstoffen worden getroffen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan depôts voor het bewaren van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen bij gemeenten. Van de mogelijkheden die dit artikel biedt, zal met terughoudendheid gebruik worden gemaakt en uitsluitend in die situaties waar het gaat om voorzieningen die samenhangen met de zorgplicht van gemeenten voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen of om faciliteiten die verband houden met de definitieve verwijdering van zowel bedrijfs- als gevaarlijke afvalstoffen. Een regeling zal slechts dan tot stand komen wanneer de noodzaak vanuit het oogpunt van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen evident is en in de praktijk blijkt dat gemeente- of provinciebesturen niet of niet voldoende uit eigen beweging voor de betreffende voorzieningen zorg dragen.

#### *Artikel 10.51*

Op basis van dit artikel kunnen regels gesteld worden aan het zich ontdoen van bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen uit niet-aangewezen inrichtingen. Het gaat hier om inrichtingen die niet als zodanig zijn aangewezen in het lvb, bijvoorbeeld een pedicure met een praktijk aan huis. Voor inrichtingen die wel als zodanig zijn aangewezen, gelden in veel gevallen regels die betrekking hebben op het scheiden van bepaalde afvalstoffen en het gescheiden afgeven van die afvalstoffen. Soortgelijke regels kunnen thans eveneens gesteld worden aan niet-aangewezen inrichtingen.

#### *Artikel 10.52*

Het artikel komt in de plaats van een deel van de huidige artikelen 10.26 en 10.27. Het artikel heeft geen betrekking op handelingen met gevaarlijke

afvalstoffen, omdat zulke handelingen buiten inrichtingen ingevolge artikel 10.54 zijn verboden.

In de praktijk vindt een aantal afvalverwijderingsactiviteiten plaats in een mobiele installatie. Eén van de bekende voorbeelden betreft het breken van steenachtig materiaal en hout uit bouw- en sloopafval. Het gebruik van dergelijke mobiele brekers is in het algemeen niet gebonden aan een vergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, omdat de activiteit vaak van korte duur is, zodat er door de inzet van een mobiele breker op zichzelf geen sprake is van een inrichting. Voor dergelijke gevallen kunnen regels worden gesteld op basis van het eerste lid van het onderhavige artikel. De bevoegdheid tot het stellen van regels is in het wetsontwerp gelegd op rijksniveau.

Op grond van het tweede lid kan een vergunningstelsel worden ingevoerd. De beslissing daaromtrent zal genomen moeten worden bij het opstellen van de amvb. Het is echter niet op voorhand noodzakelijk dat de vergunning zelf wordt verleend door een landelijk orgaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de behoefte aan mobiele installaties voor bepaalde activiteiten regionaal verschilt. Dat geldt op dit moment bijvoorbeeld voor mobiele puinbrekers. Met het oog daarop is bepaald dat het ter zake bevoegde gezag bij de amvb wordt aangewezen. In het afvalbeheersplan zal hierop zo nodig worden ingegaan.

#### *Artikel 10.54*

Het nieuwe tweede lid stelt buiten twijfel dat het artikel zich mede richt tot de inzamelaar. Bij de inzamelvergunning kan worden geregeld welke handelingen de inzamelaar mag verrichten als onderdeel van de inzameling. Bij de inzamelvergunning kan dus van het verbod van het eerste lid worden afgeweken. Dat kan bijvoorbeeld spelen als er aanleiding bestaat om de inzamelaar toe te staan afvalstoffen samen te voegen.

#### *Artikel 10.55*

De reikwijdte van zowel artikel 10.1 als artikel 10.55 wordt in belangrijke mate bepaald door de inhoud van de omschrijving handelen en bemiddelen in afvalstoffen. In dit wetsvoorstel is sprake van bemiddelen, indien een persoon of rechtspersoon zonder in het bezit te zijn van de afvalstoffen beroepsmatig voor anderen regelingen treft voor de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen. Aan het begrip bemiddelen wordt een ruime betekenis toegekend. De relatie tussen de afvalstoffenmakelaar en de degene die zich van afvalstoffen ontdoet of degene die afvalstoffen ontvangt kan daarbij verschillende vormen aannemen. De afvalstoffenmakelaar kan onder andere optreden als agent in die zin dat hij zich verbindt ten opzichte van een derde om te bemiddelen bij het tot stand komen van overeenkomsten voor en op naam en rekening van die derde. Een afvalstoffenmakelaar heeft veelal noch het feitelijke bezit noch het eigendom van de afvalstoffen met betrekking waarvan bemiddeld wordt.

Naast de categorie afvalmakelaren is de categorie handelaren in afvalstoffen opgenomen. Handelaren in afvalstoffen zijn degene die voor eigen rekening afvalstoffen kopen en verkopen en die wel het eigendom van die afvalstoffen hebben, maar veelal niet het feitelijke bezit hebben.

Handelaren vallen niet onder het begrip afvalstoffenmakelaar, omdat niet sprake is van het ten behoeve van anderen treffen van regelingen.

Handelaars en makelaars in afvalstoffen opereren, voorzover bekend, altijd op landelijk of Europees niveau. Dit is de reden waarom gekozen is voor een landelijke door de Minister van VROM vast te stellen lijst van handelaren en makelaren. In nadere regels zal de wijze van registratie en de vereisten voor deze registratie worden ingevuld. Bij deze vereisten wordt onder andere gedacht aan inschrijving bij de Kamer van Koop-

handel, naam en adres van de handelaar of makelaar en het hebben van een adequate boekhouding. De schaal waarop makelaren en handelaren opereren is tevens de reden geweest waarom de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van 10.55 is opgedragen aan de Minister van VROM.

#### *Artikel 10.61*

De bevoegdheid om richtinggevende amvb's vast te stellen heeft een andere strekking gekregen. Het gaat niet langer om het waarborgen van eenheid in het beleid van de decentrale overheden. Voortaan gaat het om het verzekeren van een afdoende doorwerking van het afvalbeheersplan in de provinciale milieuverordening en de gemeentelijke verordening. Daarom kan dit artikel voortaan worden toegepast in het belang van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen, waaraan het plan immers richting geeft. De formulering «voor zover dit in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen noodzakelijk is», impliceert een verzwaarde motiveringseis. De noodzaak van de maatregel of de aanwijzing moet worden aangetoond.

De clause «met betrekking tot het opnemen in ...» omvat niet alleen een regeling waarbij de provincies of de gemeenten worden verplicht om bepaalde regels in hun verordening op te nemen, maar ook een regeling om zulks niet te doen. Juist daarom is niet gesproken van «inhoudende een verplichting om regels als bedoeld in artikel ..., in de verordening op te nemen».

#### *Artikel 10.63*

In het wetsvoorstel is tot uitgangspunt genomen dat de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van een voorschrift en het handhaven van dat voorschrift zoveel mogelijk in één hand moeten zijn. In samenhang met de regeling van de handhavingstaak in hoofdstuk 18 van de wet zijn de bevoegdheden tot ontheffingverlening daarom op enkele punten aangepast.

Het onderhavige artikel kon in het wetsvoorstel overigens aanmerkelijk worden bekort, aangezien het aantal bepalingen waarvan ontheffing moet kunnen worden verleend, geringer is geworden. Voorts is de tekst zoveel mogelijk vereenvoudigd.

Ontheffing van artikel 10.2 is niet mogelijk met betrekking tot gevaarlijk afval. Deze beperking komt ook in de huidige wet al voor. Artikel 10.2 is gericht op het belang van de bescherming van het milieu. Ook het verlenen van een ontheffing van artikel 10.2 zal aan dat belang worden getoetst. Ook dit stemt overeen met de huidige wet.

#### *Artikel 13.11*

De wijziging in het eerste lid van dit artikel hangt samen met de wijziging van artikel 17.4.

#### *Artikel 15.32*

Het huidige artikel 15.32 biedt, naast het huidige artikel 10.4, een zelfstandige bevoegdheid een innameverplichting op te leggen, gecombineerd met een statiegeld of retourpremie. Aangezien het invoeren van een statiegeld- of retourpremieregeling altijd in combinatie met een innameverplichting plaatsvindt, is in de formulering van artikel 15.32 een directe relatie gelegd met de innameverplichting.

#### *Artikel 15.35*

De formulering van de begripsomschrijving van een verwijderingsbijdrage is aangepast in verband met het feit dat thans in artikel 1.1 een begripsomschrijving van verwijderen is opgenomen.

#### *Artikel 17.4*

In het huidige artikel 17.4 wordt verwezen naar de verboden en verplichtingen, genoemd in artikel 10.7. Dat artikel is echter in het wetsvoorstel niet teruggekeerd. Daarom worden de betrokken verplichtingen en verboden nu in artikel 17.4 zelf vermeld.

In de huidige wet is de bevoegdheid om het artikel toe te passen toegekend aan gedeputeerde staten en aan de Minister van VROM in 8.35-gevallen. Een dergelijke toedeling is niet meer mogelijk, omdat artikel 8.35 niet langer primair betrekking heeft op categorieën van afvalstoffen, maar op verwijderingswijzen. Juist bij ongewone voorvallen zal de wijze van verwijderen van het afval niet vaststaan. De bevoegdheid om toepassing te geven aan artikel 17.4 is daarom opnieuw geregeld. Daarbij is met name aangesloten bij de handhavingsbevoegdheden in hoofdstuk 18. Artikel 17.4 kan met betrekking tot inrichtingen worden toegepast door het bevoegd gezag voor de inrichting en daarbuiten door gedeputeerde staten.

Ten aanzien van aan de krijgsmacht opgedragen taken kan onderscheid gemaakt worden tussen inrichtingen, waarvoor de vergunningverlening om redenen van algemeen belang door de minister geschiedt, en overige activiteiten, al dan niet binnen een inrichting. Ten aanzien van de eerste categorie van inrichtingen is ook bij de toepassing van artikel 17.4 de minister bevoegd gezag. Ten aanzien van de tweede categorie van inrichtingen en activiteiten wordt aangesloten bij de gedachtegang die aan de aanwijzing in het lvb ten grondslag heeft gelegen.

#### *Artikel 17.5*

Dit artikel komt in de plaats van het huidige derde lid van artikel 17.4. Als het bevoegde bestuursorgaan, om welke reden ook, stilzit – dat kan bijvoorbeeld ook zijn omdat het de verwijderingsmogelijkheden op nationale schaal niet overziet – kan de minister dat bestuursorgaan op grond van het eerste lid van artikel 17.5 verzoeken om op te treden. Zo nodig kan de minister ingevolge het tweede lid van artikel 17.5 rechtstreeks handelen.

#### *Artikel 18.2a–18.2c*

De algemene achtergrond van de artikelen 18.2a–18.2c is al toegelicht in § 5.1. Opgemerkt wordt nog dat de artikelen een bijzondere regeling vormen die voorgaat vóór artikel 18.2, dat de handhavingstaak ten aanzien van inrichtingen legt bij het bevoegd gezag voor de inrichting. Overigens houden de onderhavige artikelen niet of nauwelijks een inbreuk op artikel 18.2 in. Zij beperken zich in principe tot de handhaving van voorschriften die betrekking hebben op handelingen die zich buiten een inrichting afspelen. Zij hebben weliswaar mede betrekking op enige voorschriften die ook zullen moeten worden nageleefd door de houders van inrichtingen, maar daarbij gaat het vrijwel steeds om voorschriften die een ander oogmerk hebben dan het functioneren van de inrichting, zoals innameverplichtingen, en die bovendien in de meeste gevallen al worden gehandhaafd door een ander gezag dan dat bedoeld is in artikel 18.2. Alleen in de sfeer van de voorschriften voor preventie en nuttige toepassing kunnen ook voorschriften voorkomen die zich richten op het

proces in de inrichting, zoals het verplicht inzetten van secundaire grondstoffen in het productieproces.

In de artikelen 18.2a–18.2c is vastgelegd in welke gevallen respectievelijk de Minister van VROM, gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 10. Daarbij is aangeknoopt bij bepaalde onderwerpen. Ten aanzien van deze onderwerpen is de betreffende instantie bevoegd tot de handhaving van alle bepalingen van hoofdstuk 10. Hieronder vallen niet alleen de bepalingen die rechtstreeks zijn gericht op het betrokken onderwerp. Bij de diverse onderwerpen zijn voor alle duidelijkheid de artikelen genoemd, welke rechtstreeks op het betrokken onderwerp zijn gericht. Een enkel voorbeeld kan dit verduidelijken.

De in artikel 18.2c, eerste lid, bij burgemeester en wethouders neergelegde bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving van verboden en verplichtingen, gesteld bij of krachtens artikel 10.23 betreft die situaties waarin bijvoorbeeld aan de burger wordt opgelegd het bij hem vrijgekomen glas te brengen naar de glasbak. In dit soort situaties ligt het in de rede dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving.

Gedeputeerde staten handhaven de bepalingen van hoofdstuk 10, voor zover zij betrekking hebben op het inzamelen van afvalstoffen. Daartoe behoren uiteraard de regels die zijn vastgesteld op grond van artikel 10.45. Maar daartoe behoren ook de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan een vergunning, die krachtens artikel 10.48 door de minister is verleend. Voorts behoren er de meldingsregels toe, voor zover zij moeten worden nageleefd door de inzamelaars. Tenslotte behoren er bepalingen toe die de inzamelaar kan overtreden in het kader van zijn inzamelingstaak. Zo kan het samenvoegen van gevaarlijke afvalstoffen hem, als hem dat niet bij zijn vergunning is toegestaan, in strijd brengen met artikel 10.54. Handelingen die volgen op het inzamelen en een zelfstandig karakter hebben, vallen buiten deze bevoegdheid. Dat betreft in ieder geval het bewaren van het ingezamelde afval in de inrichting die aan de inzamelaar toebehoort. Op deze wijze is voor gedeputeerde staten een integrale handhavingsbevoegdheid geschapen met betrekking tot de inzamelaar, hetgeen de effectiviteit van de handhaving ten goede komt.

#### *Artikel 18.2d*

Dit artikel spoort met het tweede lid van artikel 18.2. Deze bepaling staat naast artikel 10.14 waaruit volgt dat rekening moet worden gehouden met het afvalbeheersplan.

#### *Artikel 18.8*

Het derde lid bevat een bijzonder handhavingsinstrument met betrekking tot de EVOA. In de huidige wet is dit instrument gekoppeld aan de handhavingsbevoegdheid van de minister die in artikel 18.7 is vastgelegd. Dit betreft een bevoegdheid in gevallen waarin geen ander bestuursorgaan bevoegd is. Nu de minister in artikel 18.2a een directe handhavingsbevoegdheid krijgt met betrekking tot de EVOA, dient in het onderhavige lid de koppeling met artikel 18.7 te worden vervangen door een koppeling met artikel 18.2a.

#### *Artikel 18.13 en 18.14, tweede lid*

Deze bepalingen verlenen de minister een sturingsbevoegdheid met betrekking tot het toepassen van sancties in 8.35-gevallen. Het toepassen van sancties kan in deze gevallen worden belet of afgedwongen. De in beide bepalingen opgenomen clausulering – voor zover die bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen – is geschrapt, aange-



zien zij in de systematiek van het wetsvoorstel niet past. De clausulering refereert aan de huidige situatie, waarin artikel 8.35 is gericht op bepaalde afvalstoffen. In het wetsvoorstel is artikel 8.35 daarentegen gericht op bepaalde verwijderingswijzen. Het gaat daarbij vooral om de definitieve verwijdering van alle afvalstoffen.

De wijziging betekent niet dat over elke handhavingsbeschikking met de minister dient te worden overlegd. Met de verwijzing naar de in artikel 10.5, tweede lid, genoemde begrippen continuïteit en capaciteit is aangegeven dat het overleg met de minister alleen dient plaats te vinden, indien de handhavingsactie gevolgen kan hebben voor de capaciteit en de continuïteit.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Indien handhavend wordt opgetreden wegens overtreding van het voorschrift dat op bepaalde plaatsen in de inrichting brandblussers aanwezig moeten zijn, heeft dat geen consequenties voor de capaciteit en de continuïteit. Anders is de situatie wanneer het bevoegd gezag over wil gaan tot handhaving, omdat bijvoorbeeld de geluidvoorschriften worden overtreden en het voldoen aan die beschikking inhoudt dat een deel van de activiteiten moet worden gestaakt. In dat geval kan de beslissing van het bestuursorgaan gevolgen hebben voor de capaciteit en de continuïteit en dient met de minister te worden overlegd.

De inschatting of een handhavingsactie gevolgen heeft voor de continuïteit en de capaciteit wordt gemaakt door het bevoegd gezag dat de handhavingsbeschikking oplegt. Ook het verzoek tot handhaving dat de minister op grond van artikel 18.14, tweede lid, kan doen, dient op dezelfde wijze te worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat de minister alleen een dergelijk verzoek kan doen om redenen van capaciteit en continuïteit. Een en ander moet worden gezien in het licht van de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister met betrekking tot de capaciteit en continuïteit van de afvalverwijdering.

#### *Artikel 20.2*

In het eerste lid wordt beroep tegen het afvalbeheersplan uitgesloten. Het is mogelijk dat het afvalbeheersplan besluiten bevat in de zin van de Awb. In formele zin geschiedt de uitsluiting van de beroepsmogelijkheid met het oog hierop. De Awb koppelt het beroepsrecht immers aan «besluiten». Voor zover het plan geen besluit is, staat er ingevolge de Awb in elk geval geen beroep tegen open.

In meer materiële zin is de uitsluiting van het beroepsrecht geschied op grond van een aantal overwegingen. In de eerste plaats correspondeert deze uitsluiting met eenzelfde bepaling voor de milieubeleidsplannen. In de tweede plaats houdt de uitsluiting verband met het feit dat het plan vooral ook gericht zal zijn op de vergunningverlening krachtens hoofdstuk 8 van de wet. Het is van belang om de behandeling van bedenkingen tegen een vergunning krachtens hoofdstuk 8 zoveel mogelijk geconcentreerd te houden in één beroepsgang. Ook de huidige wet is daarop al gericht. Daarom heeft de aanvrager van een vergunning geen afzonderlijk beroep tegen de vvgb. Een afzonderlijke beroepsgang tegen het plan zou er vooral toe leiden dat bedenkingen in twee in plaats van in één beroepsgang aan de orde kunnen worden gesteld. Hierbij moet bedacht worden dat de inhoud van het plan bij het beroep tegen de vergunning geen onaantastbaar gegeven is. Het bevoegd gezag kan immers van het plan afwijken. De rechter kan in het kader van het beroep tegen de vergunning mede beoordelen of er grond bestaat voor een dergelijke afwijking van het plan.

Voor zover het plan gericht is op besluiten die niet zijn gebaseerd op hoofdstuk 8, gelden veelal overeenkomstige overwegingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van de EVOA. Bovendien is het gewenst om ten aanzien van het beroep tegen het plan één lijn te volgen. Een

afzonderlijke beroepsgang tegen het plan dient dus bij voorkeur voor het plan in zijn totaliteit te zijn uitgesloten.

*Artikel 20.2, tweede lid, onder e (nieuw)*

Aan het tweede lid is een nieuw onderdeel e toegevoegd. Daarin is het beroep uitgesloten tegen een op artikel 17.5 gebaseerd verzoek van de Minister van VROM aan het bevoegd gezag om toepassing te geven aan artikel 17.4. Deze uitsluiting geldt alleen voor de persoon tot wie de maatregel krachtens artikel 17.5 zal worden gericht. Hij kan tegen die maatregel zelf beroep instellen.

Het bestuursorgaan waartoe het verzoek is gericht, kan ingevolge het derde lid wel beroep instellen. Dit lid is daartoe aangevuld met een verwijzing naar het nieuwe onderdeel e van het voorgaande lid. Deze constructie komt overeen met die voor de vvgb.

*Artikel 21.6*

In het vierde lid worden alle artikelen opgenomen op grond waarvan een amvb met betrekking tot afvalstoffen kan worden vastgesteld die van dezelfde aard zijn als de bepalingen die in het huidige artikellid worden genoemd.

*Artikel 22.2a*

De bepalingen waar de tweede volzin van het tweede lid van dit artikel naar verwijst, komen in het gewijzigde hoofdstuk 10 van de wet niet meer voor.

*Artikel II en III*

Deze wijzigingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater zijn een gevolg van vernummeringen in het onderhavige wetsvoorstel.

*Artikel IV*

In artikel 1a van de Wet op de economische delicten wordt in de opsomming onder meer opgenomen artikel 10.23, de bepaling op grond waarvan de afvalstoffenverordening wordt vastgesteld. Daarbij is, evenals dat reeds het geval was bij de vermelding van het artikel op grond waarvan de provinciale milieuverordening wordt vastgesteld, de zinsnede opgenomen «voor zover aangeduid als strafbare feiten». In die verordeningen komen bepalingen voor waarvan overtreding strafbaar moet worden gesteld, maar ook bepalingen waarbij dat niet het geval is. In een zodanige verordening moet daarom ten aanzien van de eerstbedoelde voorschriften uitdrukkelijk worden aangegeven dat overtreding ervan een strafbaar feit vormt.

*Artikel V*

Dit artikel voorziet erin dat de diverse algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en beschikkingen op basis van de huidige Wet milieubeheer, die kunnen blijven bestaan onder de nieuwe Wet milieubeheer, naadloos overgaan naar het nieuwe regime. Voor beschikkingen waarvoor een aanvraag voor het in werking treden van de onderhavige wet is ingediend, is een overgangsregime gecreëerd, waarin het oude recht nog voortduurt (derde lid).

#### *Artikel VI*

Indien een afvalbeheersplan als bedoeld in artikel 10.3 wordt vastgesteld voor de inwerkingtreding van deze wet, kan onduidelijkheid ontstaan over de status van een dergelijk plan. Met dit artikel wordt zeker gesteld dat een afvalbeheersplan dat is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van deze wet, maar materieel en procedureel voldoet aan de eisen die deze wet stelt aan de totstandkoming van een dergelijk plan, geldt als een afvalbeheersplan in de zin van deze wet.

Hiermee wordt bereikt dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet, een voor die tijd vastgesteld afvalbeheersplan dezelfde rechtsgevolgen heeft als een afvalbeheersplan dat onder de werking van deze wet is vastgesteld. Dit betekent onder andere dat aan een dergelijk plan de in artikel 10.14, eerste lid, bedoelde verticale werking toekomt.

#### *Artikel VII*

Met dit artikel wordt bewerkstelligd dat handhavingsacties wegens overtreding van hoofdstuk 10 op de diverse overheidsniveaus doorgezet kunnen worden naar het recht dat gold op het moment dat de handhavingsbeschikking is genomen.

#### *Artikel VIII*

De provinciale bevoegdheden om in de provinciale milieuverordening regels te stellen ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen zullen grotendeels komen te vervallen. De diverse bepalingen worden veelal overgenomen door amvb's of ministeriële regelingen. Het is de bedoeling dat de betreffende amvb's en ministeriële regelingen per 1 januari 2001 grotendeels gereed zullen zijn. Het is echter niet uitgesloten dat dit voor een beperkt aantal regelingen niet lukt. Met dit artikel wordt bewerkstelligd dat de provinciale verordeningen nog van kracht blijven totdat deze regelingen in werking treden. In deze regelingen zal de overgang van het provinciale regime naar het nieuwe rijksregime moeten worden aangegeven.

De gemeentelijke bevoegdheden blijven grotendeels in stand. Zij krijgen ten dele echter een andere grondslag. Mede daarom zullen de gemeenten hun afvalstoffenverordening opnieuw moeten vaststellen. Dit moet binnen twee jaar na het in werking treden van de wet gereed zijn.

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

## A. Transponeringstabel huidige afvalstoffenregelgeving – na wijziging

Huidige afvalstoffen- regelgeving	Inhoud	artikel
art.1.1, lid 1	begrip afvalstoffen begrip doelmatige verwijdering van afvalstoffen	art. 1.1, lid 1 art. 1.1, lid 1, art. 10.5
	begrip autowrakken	–
	begrip huishoudelijke afvalstoffen	art. 1.1, lid 1
	begrip bedrijfsafvalstoffen	art. 1.1, lid 1
	begrip gevaarlijke afvalstoffen	art. 1.1, lid 1
	begrip EEG-verordening van afvalstoffen	art. 1.1, lid 1
lid 5	inrichtingen die van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen verwijderen	–
lid 6	afgifte aan inrichting behorende tot dezelfde rechtspersoon	art. 1.1, lid 5, onder a
lid 7	gelijkstelling met autowrakken (amvb)	–
lid 8	uitbreiding begrip autowrakken	–
lid 9	tijdelijke afgifte van afvalstoffen	art. 1.1, lid 5, onder b
lid 10	bij amvb aanwijzen als afvalstof	art. 1.1, lid 6
lid 11	bij amvb uitzonderen als afvalstof	art. 1.1, lid 7
lid 12	spoedmaatregel aanwijzen dan wel uitzonderen afvalstof	art. 1.1, lid 9
lid 13	nadere regels aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen	art. 1.1 lid 10
art. 1.2	provinciale milieuverordening (pmv)	art. 1.2
art. 1.2a	verbod import- en exportregels bij pmv	art. 1.2a
art. 8.13a	verbod import- en exportregels bij vergunning	art. 8.13a
art. 8.14	inhoud vergunningvoorschriften	art. 8.14 + 8.36c (voor Vvgb- inrichtingen) +10.48
art. 8.17, lid 2	geldigheidsstermijn van een vergunning voor een afvalstoffenverwijderende inrichting	art. 8.17, lid 2
art. 8.20	overdraagbaarheid vergunningen voor inrichtingen	art. 8.20
art. 8.25	intrekken vergunning	art. 8.25
art. 8.35, lid 1	aanwijzing Vvgb-inrichtingen	art. 8.35
art. 8.35, lid 2	spoedmaatregel aanwijzing Vvgb-inrichtingen	art. 8.36
art. 8.36, lid 1	afgifte Vvgb	art. 8.36a, lid 1
art. 8.36, lid 2	weigeringsgrond Vvgb	art. 8.36a, lid 2
art. 8.36, lid 3	voorschriften en beperkingen bij Vvgb	art. 8.36b + 8.36c
art. 8.36, lid 4	toetsingsgronden bevoegd gezag	art. 8.36d
art. 8.36, lid 5	vermelden Vvgb in beschikking	art. 8.36e
art. 8.37	procedure Vvgb	art. 8.37
art. 8.38	Vvgb in verband met wijziging of intrekking vergunning	art. 8.38, lid 1
art. 8.39	verzoek Minister aanpassing vergunning	art. 8.39
art. 10.1	voorkeursvolgorde afvalverwijdering	art. 10.4
art. 10.2	stortverbod buiten inrichtingen en vrijstelling bij amvb	art. 10.2
art. 10.3	zorgvuldigheidsnorm voor beroep en bedrijf	art. 10.1
art. 10.4	bij amvb voorschriften i.v.m. preventie en hergebruik van afval o.a. terugnameverplichting)	art. 10.15 +10.17
art. 10.5	spoedmaatregel van voorschriften bedoeld in art. 10.4	art. 10.20
art. 10.6	mogelijkheid tot logoplicht bij amvb; nadere uitwerking bij ministeriële regeling	art. 10.16
art. 10.7, lid 1	mogelijkheid om bij pmv voorschriften te stellen m.b.t. het verwijderen van afvalstoffen direct na het ontstaan ervan	art. 8.40 + 8.44/45 + 10.51 (bij amvb)
art. 10.7, lid 2	aansturing bij pmv van gemeentelijke afvalstoffenverordening	art. 10.61, lid 2 (bij amvb)
art. 10.8	na terugnameplicht verwerkings- of afgifteverplichtingen (bij amvb)	art. 10.17
art. 10.9	bij amvb verplichting aangewezen categorieën afvalstoffen in ontvangst te nemen en toe te passen	art. 10.18
art. 10.10	gemeentelijke afvalstoffenverordening	art. 10.23 + 10.24
art. 10.11, lid 1	zorgplicht inzameling huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel	art. 10.21, lid 1
art. 10.11, lid 2	inzamelen nabij elk perceel	art. 10.26, lid 1, onder a
art. 10.11, lid 3	voorwaarden inzamelen nabij elk perceel	art. 10.26, lid 4
art. 10.11, lid 4+5	inzamelen huishoudelijk afval met een andere regelmaat + niet op het gehele grondgebied van de gemeente	art. 10.26, lid 1, onder b en c
art. 10.11, lid 6	inspraak ingezet en andere belanghebbenden	art. 10.26, lid 2
art. 10.11, lid 7	achterlaten huishoudelijk afval op een daartoe ter beschikking gestelde plaats	art. 10.27
art. 10.11, lid 8	zorgplicht gemeenten m.b.t. inzameling grof huishoudelijk afval	art. 10.22
art. 10.12, lid 1 t/m 5	afzonderlijke inzameling van GFT + andere bestanddelen van huishoudelijk afval	art. 10.21, lid 2+3
art. 10.12, lid 6	bij pmv aansturen gemeentelijke afvalstoffenverordening	art. 10.28 (bij amvb)

Huidige afvalstoffen- regelgeving	Inhoud	artikel
art. 10.13	bij pmv regels stellen inzake inzameling huishoudelijke afvalstoffen	art. 10.29 (bij amvb)
art. 10.14	samenwerkingsverplichting gemeenten	–
art. 10.15	verbod tot lozen van afvalwater	art. 10.30
art. 10.15a	artikelen Wm die niet van toepassing zijn op het lozen van afvalwater	art. 10.31
art. 10.16	bij amvb stellen van regels m.b.t. het lozen van afvalwater	art. 10.32
art. 10.16a	zorgplicht gemeente voor doelmatige inzameling en transport van afvalwater	art. 10.33
art. 10.16b	ministeriële regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van lozingsvoorzieningen	art. 10.34
art. 10.16c	rapportageverplichting Minister over stand van zaken m.b.t. inzameling en transport van afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of gedeeltelijk afkomstig is van rioolwaterzuivering-inrichtingen	art. 10.35
art. 10.16d	samenwerkingsverplichting gemeenten	–
art. 10.17	verbod op aanwezig hebben van autowrak op een voor het publiek zichtbare plaats	art. 10.25 ( bij gemeentelijke afvalstoffen-verordening; facultatief)
art. 10.18	verbod zich van een autowrak te ontdoen, behoudens aan bepaalde personen	–
art. 10.19, lid 1 + 2	verbod zich te ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen, tenzij...	art. 10.37
art. 10.19, lid 3	bij pmv inperken van afgiftemogelijkheden van bedrijfsafvalstoffen of ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen	–
art. 10.20	bij pmv kan meldingenstelsel voor gevaarlijke afvalstoffen van overeenkomstige toepassing worden verklaard op bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen	–
art. 10.21	bij pmv kunnen regels worden gesteld omtrent de inzameling van bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen	art. 10.45 + 10.46 + 10.48 (bij amvb)
art. 10.22	bij beslissing op aanvraag om inzamelvergunning houdt GS rekening met pmp. Awb-procedure van toepassing	–
art. 10.23	art. 10.14 is van overeenkomstige toepassing m.b.t. een verplichting tot samenwerking als bedoeld in art. 10.21, lid 3, onder a	–
art. 10.26	bij pmv worden regels gesteld omtrent de verdere verwijdering van autowrakken, aangewezen categorieën bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen	art. 10.52, lid 1 (bij amvb + facultatieve bepaling i.p.v. limitatief)
art. 10.27	tot regels als bedoeld in art. 10.26 kan behoren een verbod tot het buiten een inrichting bewaren, bewerken, verwerken of vernietigen van aangewezen afvalstoffen behoudens vergunning van GS	art. 10.52, lid 2
art. 10.28	Verplichting tot samenwerking . Awb procedure van toepassing bij vergunningstelsel	–
art. 10.29	bij amvb kunnen regels worden gesteld omtrent de verdere verwijdering van autowrakken, aangewezen bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen	art. 8.40 + 8.44/45 + 10.52, lid 1 (niet voor autowrakken)
art. 10.30, lid 1+2	verbod zich te ontdoen van gevaarlijke afvalstoffen behoudens aan bepaalde personen	art. 10.37
art. 10.30, lid 3	bij pmv inperken van afgiftemogelijkheden	–
art. 10.31	verplichting voor ontdoener tot melden afgifte gevaarlijke afvalstoffen aan een door de provincie aan te wijzen instantie	art. 10.38, lid 3
art. 10.32	verplichting voor ontdoener tot verstrekken van omschrijvingsformulier en begeleidingsbrief	art. 10.39
art. 10.33	verplichting voor ontvanger tot melden ontvangst gevaarlijke afvalstoffen aan een door de provincie aan te wijzen instantie	art. 10.40
art. 10.34	vervoerder is verplicht begeleidingsbrief bij zich te hebben en deze af te geven aan ontvanger	art. 10.44
art. 10.35	bij pmv worden nadere regels gesteld omtrent de wijze van melden. Bij pmv kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor meldingsverplichtingen niet gelden. Hiervoor komt registratieverplichting in de plaats	art. 10.41 + 10.43
art. 10.36	bij pmv worden regels gesteld omtrent de inzameling van aangewezen categorieën van gevaarlijke afvalstoffen	art. 10.48 (bij amvb)
art. 10.37	bij amvb kan het inzamelen van aangewezen gevaarlijke afvalstoffen zonder vergunning van de Minister worden verboden	art. 10.48
art. 10.38	tot de regels als bedoeld in art. 10.36 kunnen o.m. behoren regels voor het treffen van maatregelen voor inzameling of zorgen voor voorzieningen	10.47 (bij amvb)
art. 10.43	verbod om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting te bewaren, te bewerken, te verwerken of te vernietigen	art. 10.54
art. 10.44	bij amvb kunnen regels worden gesteld omtrent de verdere verwijdering van aangewezen categorieën van gevaarlijke afvalstoffen	art. 8.40 + 8.44/45 + 10.52
art. 10.44a	Minister stelt regels/ kan regels stellen ter uitvoering van enige artikelen van de EVOA	art. 10.56
art. 10.44b	bij amvb kunnen titels II, VII en VIII van de EVOA van overeenkomstige toepassing worden verklaard op transporten binnen Nederland	art. 10.57
art. 10.44c	verbod tot import/export indien in strijd met het belang van de bescherming van het milieu + verbod tot export indien voorgenomen wijze van verwijdering in strijd is met belang bescherming milieu	art. 10.58
art. 10.44d	Awb van overeenkomstige toepassing op kennisgeving i.k.v. EVOA	art. 10.59

Huidige afvalstoffen- regelgeving	Inhoud	artikel
art. 10.44e	verbod tot verrichten van handelingen in strijd met EVOA (sluikhandel)	art. 10.60
art. 10.45	bij amvb kunnen bepaalde regels worden gesteld voor de provinciale milieuverordening of de gemeentelijke verordening	art. 10.61
art. 10.46	bevoegdheid tot geven van een aanwijzing omtrent inhoud pmv	art. 10.62
art. 10.47	Ontheffing door B&W, GS of Minister + procedure	art. 10.63 + 10.64
art. 17.4	verplichtingen of verboden bij een ongewoon voorval	art. 17.4 + art. 17.5
art. 18.13	bij Vvgb-inrichtingen eerst overleg met Minister alvorens bestuursdwang, dwangsom, dan wel intrekking vergunning	art. 18.13
art. 20.2	uitsluiten beroep tegen een besluit inzake onder meer milieubeleidsplan	art. 20.2
art. 21.6, lid 4	bepaalde ontwerp-amvb's wordt voorgelegd aan de Kamer en bekendgemaakt in de Staatscourant	art. 21.6, lid 4

## B. Transponeringstabel na wijziging – huidige afvalstoffenregelgeving

Artikel	Inhoud	huidige afvalstoffenregelgeving
art. 1.1, lid 1	begripsomschrijvingen (afvalstoffen, doelmatige verwijdering, stoffen, preparaten, bedrijfsafvalstoffen, huishoudelijke afvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen, afvalwater, EVOA, afvalbeheersplan, afvalstoffenverordening, verwijderen, nuttig toepassen, definitief verwijderen en storten)	art. 1.1, lid 1 (deels)
art. 1.1, lid 5	begrip «zich ontdoen van afvalstoffen»	art. 1.1, lid 6+9
art. 1.1, lid 6	bij amvb aanwijzen als afvalstof	art. 1.1, lid 10
art. 1.1, lid 7	bij amvb uitzonderen als afvalstof	art. 1.1, lid 11
art. 1.1, lid 8	bij amvb aanwijzen als huishoudelijke afvalstof dan wel bedrijfsafvalstof	–
art. 1.1, lid 9	spoedmaatregel art. 1.1, lid 1 + 6+ 7 + 8	art. 1.1, lid 12
art. 1.1, lid 10	nadere regels m.b.t. aanwijzing van gevaarlijke afvalstoffen	art.1.1, lid 13
art. 1.2a	uitsluiten bevoegdheid tot het in de provinciale milieuverordening opnemen van provinciale import/exportverboden	art. 1.2a
art. 4.3, lid 3	wijziging in hoofdzaken NMP	art. 4.3, lid 3
art. 4.13, lid 2	Ministers houden rekening met NMP + geldende afvalbeheersplan	art. 4.13, lid 2
art. 8.8, lid 2, b	bevoegd gezag houdt bij beslissing op aanvraag o.m. rekening met bepaalde in art. 10.14	–
art. 8.14	vergunning afvalstoffenverwijderende inrichting bevat in ieder geval een registratievoorschrift + verplichting tot bewaren geregistreerde gegevens gedurende tenminste 5 jaar	art. 8.14, lid 1
art. 8.17, lid 2	bij amvb aanwijzen categorieën van afvalstoffenverwijderende inrichtingen waarvoor vergunning slechts geldt voor een maximale termijn van 10 jaar	art. 8.17, lid 2
art. 8.35	aanwijzing Vvgb-plichtige inrichting	art. 8.35, lid 1
art. 8.36	spoedmaatregel aanwijzing Vvgb-plichtige inrichting	art. 8.35, lid 2
art. 8.36a	afgifte + weigeringsgrond Vvgb	art. 8.36, lid 1+ 2
art. 8.36b	voorschriften en beperkingen bij Vvgb	art. 8.36, lid 3
art. 8.36c	inhoud voorschriften en beperkingen bij Vvgb	art. 8.14 + art. 8.36, lid 3
art. 8.36d	in Vvgb-situaties toetst Minister aan het afvalbeheersplan	art. 8.36, lid 4
art. 8.36e	Vvgb vermelden in de beschikking + voegen bij de beschikking	art. 8.36, lid 5
art. 8.36f	tariefsinstrument Minister	–
art. 8.37, lid 7	Minister zendt Vvgb zo tijdig mogelijk toe aan bevoegd gezag	–
art. 8.38	Vvgb i.v.m. intrekking of wijziging van een vergunning + Minister zendt Vvgb zo tijdig mogelijk toe aan bevoegd gezag	art. 8.38
art. 10.1	zorgvuldigheidnorm voor beroep en bedrijf bij wie afvalstoffen ontstaan, die afvalstoffen verwijderen of verhandelen dan wel bemiddelen bij de verwijdering	art. 10.3
art. 10.2	stortverbod buiten inrichtingen	art. 10.2
art. 10.3	verplichting Minister tot eenmaal in de 4 jaar vaststellen van een afvalbeheersplan	–
art. 10.4	bij vaststellen afvalbeheersplan houdt Minister rekening met voorkeursvolgorde verwijdering	art. 10.1
art. 10.5	bij vaststellen afvalbeheersplan houdt Minister rekening met eisen van doelmatige verwijdering	art. 1.1, lid 1 (v.w.b. definitie van begrip «doelmatige verwijdering»)
art. 10.6	bij het vaststellen afvalbeheersplan houdt Minister rekening met NMP	–
art. 10.7	inhoud afvalbeheersplan	–
art. 10.8	wie worden betrokken bij de voorbereiding van het afvalbeheersplan	–
art. 10.9	procedure totstandkoming afvalbeheersplan (AWB)	–
art. 10.10	informatieplicht bestuursorganen t.b.v. afvalbeheersplan	–
art. 10.11	toezenden vastgestelde afvalbeheersplan aan Kamer, provincies, gemeenten en overige bij de voorbereiding betrokkenen + bekendmaking in Staatscourant	–
art. 10.12	inwerkingtreding en geldingsduur afvalbeheersplan	–
art. 10.13	tussentijdse wijziging afvalbeheersplan	–
art. 10.14	ieder bestuursorgaan dient rekening te houden met het afvalbeheersplan bij de uitoefening van een bevoegdheid krachtens de Wm	–
art. 10.15	voorschriften bij amvb i.v.m. preventie en nuttig toepassen van afval	art. 10.4
art. 10.16	logoplicht bij amvb; nadere uitwerking bij ministeriële regeling	art. 10.6
art. 10.17	terugnameverplichting, verwerkings- of afgifteverplichting bij amvb.	art. 10.4, lid 2, onder e, en art.10.8
art. 10.18	verplichting aangewezen categorieën afvalstoffen in ontvangst te nemen en toe te passen (bij amvb)	art. 10.9
art. 10.19	bij amvb bepalen dat gemeente op tenminste één locatie gelegenheid biedt aangewezen stoffen waarvoor een terugnameverplichting geldt achter te laten	–
art. 10.20	spoedmaatregel art. 10.14 t/m art. 10.18	art. 10.5 (v.w.b. art. 10.14)
art. 10.21	zorgplicht inzameling huishoudelijk afval, waarbij GFT-afval in ieder geval afzonderlijk wordt ingezameld en gemeente kan beslissen tot afzonderlijke inzameling van andere bestanddelen	art. 10.11, lid 1, art. 10.12, lid 1+3
art. 10.22, lid 1	zorgplicht gemeenten tot inzameling grof huishoudelijk afval + beschikbaar hebben van één locatie om grof huishoudelijk afval achter te laten	art. 10.11, lid 8

Artikel	Inhoud	huidige afvalstoffen- regelgeving
art. 10.22, lid 2	mogelijkheid om bij amvb te bepalen dat aangegeven categorieën grove huishoudelijke afvalstoffen niet vallen onder zorgplicht gemeenten	–
art. 10.23	gemeente stelt afvalstoffenverordening vast	art. 10.10
art. 10.24	inhoud afvalstoffenverordening	art. 10.10, lid 1
art. 10.25	in de afvalstoffenverordening kunnen regels worden gesteld m.b.t. zwerfafval en het op een voor het publiek zichtbare plek aanwezig hebben van afvalstoffen	–
art. 10.26, lid 1+ 2 + 3	inzamelen huishoudelijk afval met een andere regelmaat + niet op het gehele grondgebied van de gemeente + inzameling nabij i.p.v. bij elk perceel	art. 10.11, lid 2+4+5+6
art. 10.26, lid 4	Minister stelt voorwaarden waaronder kan worden bepaald dat ingezameld wordt nabij elk perceel	art. 10.11, lid 3
art. 10.27	achterlaten huishoudelijk afval op een daartoe ter beschikking gestelde plaats	art. 10.11, lid 7
art. 10.28	mogelijkheid om bij amvb te bepalen dat bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen dienen te worden gebracht naar een daartoe beschikbaar gestelde plaats	art. 10.7 (bij pmv)
art. 10.29	mogelijkheid om bij amvb regels te stellen omtrent de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen	art. 10.13 (bij pmv)
art. 10.30	verbod tot lozen van afvalwater	art. 10.15
art. 10.31	artikelen Wm die niet van toepassing zijn op het lozen van afvalwater en andere afvalstoffen	art. 10.15a
art. 10.32	bij amvb stellen van regels m.b.t. het lozen van afvalwater	art. 10.16
art. 10.33	zorgplicht gemeente voor doelmatige inzameling en transport van afvalwater	art. 10.16a
art. 10.34	ministeriële regeling over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van lozingsvoorzieningen	art. 10.16b
art. 10.35	rapportageverplichting Minister afvalwater	art. 10.16c
art. 10.36	gelijkstelling ingezamelde/afgegeven huishoudelijke afvalstoffen met bedrijfsafvalstoffen	–
art. 10.37	verbod zich te ontdoen van bedrijfs/gevaarlijke afvalstoffen, tenzij...	art. 10.19 + art. 10.30
art. 10.38, lid 1	verplichting voor ontdoener tot registratie van afgifte bedrijfs/gevaarlijke afvalstoffen	–
art. 10.38, lid 2	verplichting tot bewaren van geregistreerde gegevens gedurende minstens 5 jaar	–
art. 10.38, lid 3	verplichting voor een persoon als bedoeld in art.10.36, lid 2, onder a of b, tot melden afgifte bedrijfs/gevaarlijke afvalstoffen aan een door de provincie aan te wijzen instantie	art. 10.31
art. 10.39	verplichting voor ontdoener tot verstrekken van omschrijvingsformulier en begeleidingsbrief	art. 10.32
art. 10.40	verplichting tot melden ontvangst bedrijfs/gevaarlijke afvalstoffen aan een door de provincie aan te wijzen instantie	art. 10.33
art. 10.41	bij pmv worden nadere regels gesteld omtrent de wijze van melden	art. 10.35, lid 1 + 2
art. 10.42	bij pmv kan aan in art. 10.37, lid 1, bedoelde personen worden opgelegd de in dat artikel bedoelde gegevens te melden aan een door de provincie aan te wijzen instantie	–
art. 10.43	bij pmv kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor verplichtingen uit art. 10.37 t/m art. 10.39 niet gelden. Hiervoor kan een registratieverplichting in de plaats komen	art. 10.35, lid 3
art. 10.44	vervoerder is verplicht tot het bij het transport aanwezig hebben van een begeleidingsbrief en deze af te geven aan de ontvanger	art.10.34
art. 10.45	bij pmv worden regels worden gesteld omtrent het inzamelen van bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen. Hiertoe behoort een verbod tot het inzamelen van die afvalstoffen indien niet vermeld op een provinciale lijst. Minister stelt criteria vast voor vermelding op lijst, alsmede beëindiging	art. 10.21, lid 2 (v.w.b. bedrijfsafvalstoffen)
art. 10.46	bij pmv worden nadere regels gesteld m.b.t. de aanmelding voor de provinciale lijst. Inhoud regels	–
art. 10.47	bij amvb worden regels gesteld omtrent de inzameling van bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen. Hiertoe kunnen behoren regels inzake het door gemeenten of de provincie voor de inzameling treffen van maatregelen of tot standbrengen en in stand houden van voorzieningen of het afzonderlijk inzamelen van gescheiden aangeboden afvalstoffen	art. 10.21, lid 3 (bij pmv)+10.29 (jo. 10.26, lid 2, onder a)+10.38 (jo.10.36)
art. 10.48	bij amvb kan een vergunningstelsel door de Minister worden ingesteld omtrent het inzamelen van bedrijfs/gevaarlijke afvalstoffen	art. 10.37 (t.a.v gevaarlijk afval)
art. 10.49, lid 1	inhoud voorschriften te verbinden aan een inzamelvergunning	art. 8.14, lid 2
art. 10.49, lid 2	inzamelvergunning persoonsgebonden	art.10.36, lid 5
art. 10.50	bij ministeriële regeling vrijstelling van verplichtingen gesteld in de artikelen 10.38 t/m 10.40, 10.45, 10.46 en 10.48 in geval van retourlogistiek	–
art. 10.51	bij amvb kunnen regels worden gesteld omtrent het zich ontdoen buiten inrichtingen van afvalstoffen	art. 10.7, lid 1 ( bij pmv)
art. 10.52	bij amvb kunnen regels worden gesteld omtrent verdere verwijdering buiten inrichtingen van bedrijfsafvalstoffen.	art. 10.27 jo. art. 10.26 (bij pmv)
art. 10.53	Awb + bepaalde artikelen uit hoofdstuk 8 Wm van toepassing bij behandeling vergunningaanvraag	art. 10.28
art. 10.54	verbod om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting te bewaren, te bewerken, te verwerken of te vernietigen, tenzij uitdrukkelijk toegestaan krachtens art. 10.48	art. 10.43
art. 10.55, lid 1+2	verbod te verhandelen of te bemiddelen t.b.v. anderen voor het overbrengen van afvalstoffen tenzij vermeld op een door de Minister vast te stellen lijst	–
art. 10.55, lid 3	Minister stelt regels over registratie + inhoud regels	–
art. 10.56	Minister stelt regels /kan regels stellen ter uitvoering van enige artikelen uit de EVOA	art. 10.44a
art. 10.57	bij amvb kunnen titels II, VII en VIII van EVOA van overeenkomstige toepassing worden verklaard op transporten binnen Nederland	art. 10.44b



Artikel	Inhoud	huidige afvalstoffenregelgeving
art. 10.58	verbod tot import/export indien in strijd met het belang van de bescherming van het milieu + verbod tot export indien voorgenomen wijze van verwijdering in strijd is met belang bescherming milieu + Minister is de bevoegde autoriteit i.k.v. EVOA	art. 10.44c
art. 10.59	AWB van toepassing op kennisgevingen transporten i.k.v. EVOA	art. 10.44d
art. 10.60	verbod tot verrichten van handelingen in strijd met de EVOA	art. 10.44e
art. 10.61	bij amvb kunnen regels worden gesteld t.a.v. de inhoud van de afvalstoffenverordening en de pmv	art. 10.45
art. 10.62	bevoegdheid tot geven van een aanwijzing omtrent inhoud van afvalstoffenverordening en de pmv	art. 10.46
art. 10.63	B&W ,GS of Minister kunnen in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van bepaalde verboden c.q. gevallen	art. 10.47, lid 1-3
art. 10.64	AWB + bepaalde artikelen uit hoofdstuk * Wm van toepassing bij behandeling ontheffingsverzoeken	art. 10.47, lid 4-6
art. 17.4, lid 1	verplichtingen of verboden bij een ongewoon voorval	art. 17.4
art. 17.4, lid 2	aanwijzing bevoegd gezag bij ongewoon voorval	
art. 17.5	Minister kan bij ongewoon voorval bevoegd bestuursorgaan verzoeken vergunning krachtens. 8 te wijzigen dan wel toepassing te geven aan bepaalde krachtens art. 17.4	art. 17.4, lid 2+3
art. 18.2a	Minister draagt zorg voor bestuursrechtelijke handhaving van bepaalde verboden of verplichtingen	-
art. 18.2b	GS dragen zorg voor bestuursrechtelijke handhaving van bepaalde verboden of verplichtingen	-
art. 18.2c	B&W dragen zorg voor bestuursrechtelijke handhaving van bepaalde verboden of verplichtingen	-
art. 18.2d	bij uitoefenen taak bedoeld in art. 18.2a t/m 18.2c wordt rekening gehouden met afvalbeheersplan	
art. 20.2	uitsluiten beroep tegen een besluit inzake onder meer milieubeleidsplan en een afvalbeheersplan	art. 20.2 (gedeeltelijk)
art. 21.6, lid 4	ontwerp-amvb's worden voorgelegd aan de Kamer en bekendgemaakt in de Staatscourant	art. 21.6, lid 4

## Transponeringstabel implementatie communautaire regelgeving

Eu-verplichting	Inhoud	Waar in Wet milieubeheer (Wm) c.q. wetsvoorstel (Wv)
Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (Kaderrichtlijn)		
art. 1	definities	art. 1.1 Wm + art. I, onderdeel A , art. 1.1.Wv
art. 3	Lidstaten nemen passende maatregelen ter bevordering van preventie of vermindering van productie en schadelijkheid van afvalstoffen, de nuttige toepassing van afvalstoffen of het gebruik van afvalstoffen als energiebron	art. I, onderdeel N, art. 10.4 Wv
art. 7	bevoegde instanties als bedoeld in art. 6 stellen een of meer plannen op voor het beheer van afvalstoffen	art. I, onderdeel N, art. 10.3 + art. 10.7 Wv
art. 8	maatregelen opdat houder van afvalstoffen deze afgeeft aan iemand die de in bijlage IIA of IIB bedoelde handelingen verricht of zelf zorg draagt voor nuttige toepassing	art. 10.19/art. 10.30 Wm = art. I, onderdeel R, art. 10.37 Wv
art. 12	inrichtingen/ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die t.b.v. anderen regelingen treffen voor de verwijdering/nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars/makelaars) dienen zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties te laten registreren.	art. I, onderdeel R, art. 10.45, 10.48 + 10.55 Wv
art. 14	iedere inrichting/onderneming als bedoeld in de art. 9 en 10 dienen een registratie bij te houden. Lidstaten mogen ook van de producenten verlangen dat zij de dergelijke bepalingen naleven	art. I, onderdeel R , art. 10.38 t/m 10.40 Wv
Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen		
art. 2, lid 1	Lidstaten nemen nodige maatregelen om te eisen dat op elke plaats waar gevaarlijke afvalstoffen worden gestort deze worden geregistreerd en geïdentificeerd	art. I, onderdeel R art. 10.40 Wv
art. 6	Bevoegde instanties stellen een plan op voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en maken die plannen openbaar.	art. I, onderdeel N, art. 10.3 + art. 10.7 Wv
Richtlijn 75/439/EEG inzake de verwijdering van afgewerkte olie		
art. 2	Lidstaten nemen nodige maatregelen om te waarborgen dat afgewerkte olie wordt ingezameld en verwijderd zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu	art. I, onderdeel R, art. 10.37 + art. 10.48 Wv
art. 3	Lidstaten nemen nodige maatregelen om voorrang te geven aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie. Indien regeneratie niet mogelijk is worden maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat verbranding van afgewerkte olie plaatsvindt op een vanuit milieuoogpunt verantwoorde wijze op voorwaarde dat deze verbranding technisch, economisch en organisatorisch gezien uitvoerbaar is. Indien regeneratie en verbranding niet mogelijk is dienen maatregelen te worden genomen om onschadelijke vernietiging of gecontroleerde opslag/bewaren/storten te waarborgen	art. I, onderdeel N, art. 10.4
art. 5, lid 2	indien doelstellingen uit art. 2 t/m 4 niet worden bereikt nemen Lidstaten zodanige maatregelen dat één of meer bedrijven evt. binnen een door de bevoegde autoriteiten toegewezen zone, de aangeboden producten inzamelen en/of verwijderen.	art. I, onderdeel R, art. 10.49, lid 1, onder b, Wv
art. 5, lid 4	ieder bedrijf dat afgewerkte olie inzamelt dient te worden geregistreerd en op passende wijze te worden gecontroleerd en daarbij evt. aan een stelsel van vergunningen te worden onderworpen	art. I, onderdeel R, art. 10.45 + 10.48 Wv
Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval		
art. 14	Lidstaten nemen ter verwezenlijking van de in deze richtlijn genoemde doelstellingen en maatregelen in afvalbeheersplan een speciaal hoofdstuk op over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval	art. I, onder N, art. 10.6 jo art. 10.3 + art. 10.7 W.
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 Gemeenschappen		
art. 3 e.a.	Overbrenging gaat vergezeld van begeleidend document. Dit document geeft informatie over onder meer oorsprong, samenstelling en hoeveelheid van de afvalstoffen etc.	art. I, onderdeel U, art. 10.39 en art. 10.44 Wv