

Vergaderjaar 1991-1992

22 503

Wijziging van de Afvalstoffenwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In het mondeling overleg met de Vaste Commissie voor EG-Zaken en voor Milieubeheer van 17 oktober 1990 (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 29) met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is door de woordvoerders van de verschillende fracties sterk aangedrongen op het sneller doen verlopen van de implementatie van EEG-richtlijnen, zonodig door middel van de wetgeving vooruitlopend op de beoogde uitbreiding van de Wet milieubeheer.

Naar aanleiding van dit overleg is bij brief van 21 november 1990 (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 10, blz. 5 en 6) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder meer de voorliggende wijziging van de Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455) aangekondigd. Met de onderhavige wijziging wordt deze toezegging gestand gedaan.

2. EEG-richtlijnen en Nederlandse Richtlijn Verbanden 1989

In 1989 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen een tweetal richtlijnen vastgesteld ter vermindering van door installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging.

Deze richtlijnen zijn Richtlijn 89/369/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (PbEG L 163/37) en Richtlijn 89/429/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (PbEG / 203/50).

In deze EEG-richtlijnen is gesteld dat de Lid-staten op 1 december 1990 dienen te voldoen aan de bepalingen van de richtlijnen. De EG-Commissie is eind 1990 per brief bericht dat aan de bepalingen van de richtlijnen door Nederland reeds sinds medio 1989 materieel wordt voldaan door middel van de op artikel 6 van de Afvalstoffenwet gebaseerde Richtlijn Verbanden 1989 (Stcrt. 1990, 188), aangevuld met de hierop betrekking hebbende «Nadere aanwijzingen voor de vergunningverlening» (Stcrt. 1990, 57). In dezelfde brief aan de Commissie is

tevens de voorliggende wijziging van de Afvalstoffenwet aangekondigd, teneinde ook formeel te voldoen aan de in de EEG-richtlijnen gestelde eisen.

Op 25 april 1991 is Nederland ingebrekegesteld vanwege het niet of niet tijdig implementeren van de bedoelde EEG-richtlijnen. De Europese Commissie is op 28 juni 1991 meegedeeld dat met veel spoed aan de implementatie wordt gewerkt. Zij is er nog eens op gewezen dat Nederland materieel voldoet aan de eisen gesteld in de EEG-richtlijnen.

De Richtlijn Verbranden 1989 is de opvolger van de Richtlijn Verbranden 1985 (kenmerk brief: DGMH/Ast nr. 21N4276). De richtlijn uit 1985 had slechts betrekking op verbrandingsinrichtingen «voor huishoudelijke afvalstoffen, het daarmee gelijkgestelde grof afval, alsmede voor de van bedrijven afkomstige afvalstoffen, welke tezamen met de verzamelde huishoudelijke afvalstoffen zullen worden verbrand». De Richtlijn Verbranden 1985 is met het verschijnen van de Richtlijn Verbranden 1989 ingetrokken. De Richtlijn Verbranden 1989 vindt zijn basis in artikel 6 van de Afvalstoffenwet, op grond waarvan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer richtlijnen kan vaststellen omtrent de inhoud van de provinciale afvalstoffenplannen. Alvorens een vergunning op grond van de Afvalstoffenwet wordt verleend, zorgt het provinciale bestuur er voor dat de bepalingen van de Richtlijn Verbranden 1989 op de juiste wijze in de vergunning voor een verbrandingsinrichting zijn verwerkt. Bij de goedkeuring van plannen door de Kroon wordt getoetst of de Richtlijn Verbranden in die plannen is opgenomen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State (GO5.90.1729), uitspraak van 21 oktober 1991; GO5.86.0974, uitspraak van 2 oktober 1989; GO5.87.0595, uitspraak van 21 februari 1989) wordt in beroepszaken naar aanleiding van verleende vergunningen steeds getoetst of de vergunningvoorschriften conform de bepalingen van de Richtlijn Verbranden 1989 zijn opgesteld. De Richtlijn Verbranden heeft echter geen rechtstreeks bindend karakter. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat de Richtlijn Verbranden 1989 formeel niet aan de EEG-richtlijnen in kwestie voldoet; deze verplichten de lidstaten er namelijk toe de eisen, voortvloeiende uit de EEG-richtlijnen dwingend op te leggen. Ook het Hof van Justitie is volgens vaste jurisprudentie van mening dat de uitvoeringsbepalingen dwingend dienen te zijn (Arrest van het Hof van 25 mei 1982, zaak 96/81). Hiervan is in beginsel slechts sprake, indien een rechtstreeks bindende regeling van toepassing is. Teneinde derhalve niet alleen in materiële, maar ook in formele zin volledige uitvoering te geven aan de EEG-richtlijnen is het gewenst dat aan de Nederlandse regeling alsnog een dwingend karakter wordt verleend. De huidige Afvalstoffenwet biedt, zoals gezegd, voor dit laatste evenwel onvoldoende grondslag.

Wel wordt in het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; Kamerstukken I 1990/91, 21 087, nr. 335), hierna te noemen hoofdstuk Inrichtingen, een wettelijke basis geboden om bij amvb met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen algemene regels te stellen, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Dit voorstel is evenwel nog niet door de Staten-Generaal aangenomen, zodat thans van de bedoelde amvb-mogelijkheid geen gebruik kan worden gemaakt. Bovendien kan niet worden gewacht op de bij het hoofdstuk Inrichtingen te introduceren grondslag voor de implementatie van de onderhavige EEG-richtlijnen, gelet op de voornoemde toezeggingen aan de Tweede Kamer in het mondeling overleg van 17 oktober 1990. Voorts noopt een snelle implementatie van de genoemde

EEG-richtlijnen tot een voorziening als de onderhavige. Hieruit vloeit voort dat de Afvalstoffenwet dient te worden voorzien van een mogelijkheid tot het stellen van algemene regels voor inrichtingen, vooruitlopend op een soortgelijke grondslag in het hoofdstuk Inrichtingen.

Overigens merk ik op dat ook artikel 6 van de Afvalstoffenwet vervalt, indien het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met regels inzake plannen en milieukwaliteitseisen (Kamerstukken I 1990/91, 21 163, nr. 334) tot wet wordt verheven en in werking treedt. De tijdplanning is er op gericht dat het hierboven bedoelde hoofdstuk Plannen op dezelfde datum in werking treedt als het hoofdstuk Inrichtingen.

3. De amvb op grond van de onderhavige wijziging van de Afvalstoffenwet

De op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal in ieder geval de EEG-richtlijnen implementeren. In die zin zal de amvb in de plaats treden van de huidige Richtlijn Verbranden 1989 met de hierbij behorende «Nadere aanwijzingen voor de vergunningverlening», die, zoals gezegd, bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Plannen zal komen te vervallen.

De amvb zal uitsluitend voorschriften bevatten voor het tegengaan van luchtverontreiniging, terwijl de Richtlijn Verbranden 1989 ook milieuvoorschriften op andere terreinen kent (water- en bodemeisen bij voorbeeld). Bovendien zal de in voorbereiding zijnde amvb in hoofdzaak betrekking hebben op inrichtingen bestemd tot het verbranden van huishoudelijke-, en daarmee overeenkomende bedrijfsafvalstoffen; het zogenaamde refuse derived fuel (RDF) is hieronder ook begrepen. RDF is een brandstof gemaakt door afscheiding van een fractie met een hoog calorische waarde uit huishoudelijke of bedrijfsafvalstoffen. Tevens kan RDF ontstaan uit mechanische afvalscheidingsinstallaties voor of na de verbranding. Aangezien deze bewerking op afvalstoffen wordt uitgevoerd blijft de vervaardigde brandstof, volgens vaste jurisprudentie, een afvalstof. De amvb zal tevens betrekking hebben op inrichtingen waar andere, van anderen afkomstige, bedrijfsafvalstoffen, chemische afvalstoffen of afgewerkte olie worden verbrand, tenzij het inrichtingen betreft die niet bestemd zijn tot het verbranden van huishoudelijke of bedrijfsafvalstoffen en de afvalverbranding als nevenactiviteit van ondergeschikt belang plaatsvindt.

Op een aantal onderdelen zal de op grond van de voorliggende wijziging op te stellen amvb extra eisen inhouden ten opzichte van de EEG-richtlijnen. De belangrijkste extra eisen zijn de maximaal toegestane hoogten van de emissies naar de lucht. Deze emissie-eisen zijn evenwel dezelfde als die reeds op grond van de Nederlandse Richtlijn Verbranden 1989 werden gesteld. In de huidige situatie ten aanzien van de hoogte van de emissie-normen brengt de amvb derhalve geen verandering.

Het stellen van extra eisen acht ik noodzakelijk in het belang van de bescherming van het milieu, terwijl het uit het oogpunt van EEG-regelgeving geen bezwaar ontmoet, omdat de bevoegdheid hiertoe nadrukkelijk wordt toegekend in de overwegingen bij de EEG-richtlijnen en ook overigens is toegestaan op grond van artikel 130S van het EEG-Verdrag, de basis van deze richtlijnen.

Wanneer de amvb in werking treedt, voordat het wetsvoorstel Plannen in werking is getreden, zal de Richtlijn Verbranden 1989 slechts blijven gelden voor:

- inrichtingen bestemd voor het verbranden van afvalstoffen wat betreft de niet in de amvb geregelde onderwerpen, onder andere water- en bodemeisen alsmede eisen aan de registratie van de binnen de inrichting vrijkomende afvalstoffen;
- de niet onder de amvb vallende verbrandingsinrichtingen, zoals de inrichtingen waarin niet van anderen afkomstige afvalstoffen worden verbrand.

Overwogen wordt om de overgebleven onderdelen van de Richtlijn Verbranden 1989, voorzover deze inmiddels niet op een andere wijze zijn geregeld, bij voorbeeld in het kader van het project Nederlandse Emissie Richtlijnen, in een circulaire op te nemen gericht tot het bevoegd gezag, zodra het wetsvoorstel Plannen in werking is getreden en de grondslag voor de Richtlijn formeel is vervallen. Indien het hoofdstuk Inrichtingen in werking is getreden, zal worden bevorderd dat de onderhavige amvb wordt gewijzigd in een op hoofdstuk 8 (Inrichtingen) van de Wet milieu-beheer gebaseerde amvb.

4. Deregulering

Het voorstel is getoetst aan de hand van de vragenlijst, opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (Stcrt. 1985, 18) en aan de hand van de toetsingspunten, opgenomen in de Aanwijzingen inzake toetsing van ontwerpen van regelgeving op Europees niveau (Stcrt. 1987, 76). Daarbij is gebleken, dat het voorstel uit het oogpunt van deregulering geen bezwaar ontmoet. De uitvoering van meergenoemde EEG-richtlijnen noodzaakt tot een regeling als de onderhavige. Bovendien worden geen nieuwe bestuurlijke handhavingslasten in het leven geroepen, omdat de Richtlijn Verbranden 1989 materieel dezelfde eisen stelt.

Het Interprovinciaal Overleg en de Centrale raad voor de milieuhygiëne hebben afgezien van het uitbrengen van een advies. Ook verder zijn geen adviezen of commentaren ontvangen.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Omdat in dit wetsvoorstel in hoofdstuk 6 de mogelijkheid wordt geopend om algemene, rechtstreeks werkende, regels te stellen voor inrichtingen, moet het opschrift van dat hoofdstuk dienovereenkomstig worden aangevuld.

Onderdeel B

Bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel moest worden gekozen tussen een systeem, waarbij rechtstreeks eisen aan de inrichting worden gesteld, en een systeem, waarbij de eisen via het bevoegd gezag in de vergunning aan de vergunninghouder worden opgelegd. Besloten is om het eerste systeem te volgen, gelet op twee overwegingen:

1. de bepalingen in de EEG-richtlijnen stellen ook overwegend rechtstreeks eisen aan de inrichting.;

2. de bestuurlijke lasten voor het vergunningverlenend gezag zijn bij een rechtstreeks werkend systeem kleiner dan bij een indirect systeem.

Het onderhavige voorstel is dusdanig geformuleerd dat zo nauw mogelijk is aangesloten bij de eerdergenoemde bepaling in het hoofdstuk Inrichtingen (artikel 39), terwijl anderzijds de strekking van de wijziging beperkt is gebleven tot het stellen van regels in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging.

Door opnemng van de zinsnede «waarvoor het in artikel 33, eerste lid, gestelde verbod geldt» wordt aangegeven dat naast de verplichtingen, voortvloeiend uit de amvb, ook een vergunning voor het in werking hebben van de inrichting vereist is.

Met de omschrijving in het tweede lid wordt beoogd het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden om nadere eisen voor te schrijven, die nodig zijn in verband met het stellen van specifieke voorschriften, waarvoor een meer algemene regeling als de onderhavige amvb zich niet leent.

In het derde lid wordt de mogelijkheid geboden om gedeputeerde staten in bij de amvb aangegeven gevallen de bevoegdheid te geven van de in de amvb te stellen eisen af te wijken. Deze bevoegdheid kan noodzakelijk zijn in verband met onvoorziene situaties, waarin de strikte naleving van de in de amvb gestelde voorschriften ongewenste gevolgen zou hebben, terwijl ten gevolge van nieuwe technische ontwikkelingen op een andere wijze hetzelfde milieuhygiënisch beschermingsniveau zou kunnen worden bereikt. De omschrijving in het derde lid komt nagenoeg overeen met de omschrijving in artikel 39, vierde lid, van het hoofdstuk Inrichtingen.

Onderdeel C

Aangezien in het voorgestelde nieuwe artikel 53a, tweede lid, de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen wordt geregeld, zal de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen deze nadere eisen eveneens dienen te worden geopend.

Onderdeel D en artikel II

Het stellen van regels is niet handhaafbaar zonder een strafbaarstelling. Gekozen is voor de kwalificatie misdrijf, indien het overtreden van de algemene regels opzettelijk geschiedt en voor overtreding, indien de opzet ontbreekt. De kwalificatie tot misdrijf is in overeenstemming met de kwalificatie gedragingen in strijd met vergelijkbare regels.

Door toevoeging aan artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten, wordt gedrag in strijd met artikel 53a een economisch delict en is het systeem van deze wet ook van toepassing op dat gedrag.

Artikel III

In dit artikel wordt de inwerkingtreding van de onderhavige regeling vastgesteld. De in het onderhavige artikel genoemde inwerkingstermijn van de tweede dag na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst kan zo kort zijn, omdat de wetswijziging als zodanig geen directe gevolgen heeft. Dit is wel het geval, indien de amvb in werking treedt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders