

Vergaderjaar 1993-1994

**23 604****Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van bepalingen van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****1. ALGEMEEN****1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel**

Op 1 februari 1993 is door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG L 30), hierna te noemen: de verordening. De verordening strekt ertoe het VN-Verdrag van 22 maart 1989 (Trb. 1990, 12) inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, hierna te noemen het Verdrag van Bazel, in EEG-regelgeving om te zetten. Nederland heeft dit verdrag op 16 april 1993 geratificeerd. Voorts worden via de verordening in de EEG-regelgeving geïmplementeerd: het besluit van de OESO-Raad C(92)39 van 30 maart 1992 betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing alsmede een onderdeel van artikel 39 van de overeenkomst van Lomé van 15 december 1989 tussen de Gemeenschap en de ACS-landen (vierde overeenkomst van Lomé).

De verordening wordt per 6 mei 1994 in de lid-staten van toepassing. Ook de nationale wetgeving, noodzakelijk om de verordening in Nederland toe te passen, dient dus per 6 mei 1994 in werking te treden.

**1.2. Strekking van het wetsvoorstel**

Een verordening heeft rechtstreekse werking in de lid-staten, waarbij er in principe geen ruimte is voor nationale wetgeving. Dit is slechts anders, indien de verordening bepaalt dat dient te worden voorzien in nationale regelgeving, dan wel vaststelt dat de lid-staten in aangegeven categorieën van gevallen de bevoegdheid hebben om regels te stellen. Voorts is aanvullende regelgeving in enkele gevallen noodzakelijk om een juiste toepassing van de verordening binnen de nationale rechtsorde mogelijk te maken. Dat is ook in dit kader het geval. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe bovenbedoelde regels in de Nederlandse wetgeving op te nemen.

Een belangrijk gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zal zijn dat de huidige regeling voor de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen, die met name is terug te vinden in de artikelen 10.39 tot en met 10.42 van de Wet milieubeheer, wordt geschrapt. Noodzakelijkerwijs zal dit leiden tot het van rechtswege vervallen van de op artikel 10.39, eerste lid, gebaseerde Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen 1994.

Overigens zal aan de gevolgen van de EEG-verordening en de onderhavige implementatiewetgeving voor de uitvoeringspraktijk specifiek aandacht worden besteed tijdens de voorlichtingsactiviteiten die de komende periode plaats vinden in het kader van de introductie van de per 1 januari 1994 in werking getreden nieuwe afvalstoffenwetgeving (het hoofdstuk Afvalstoffen in de Wet milieubeheer en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten en -regelingen).

### 1.3. Artikelnummering

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is uitgegaan van de te verwachten definitieve nummering van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, vast te stellen ingevolge artikel IX van de wet van 13 mei 1993, Stb. 283, tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen). Voor zover voor dit wetsvoorstel relevant, gaat het om de volgende artikelnummers van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer:

na vernummering	voor vernummering
10.18	10.14
10.19	10.15
10.20	10.16
10.24	10.20
10.25	10.21
10.30	10.26
10.39	10.35
10.43	10.38
10.47	10.44

Paragraaf 10.4.7 was voor vernummering paragraaf 10.4.6.

## 2. DE VERORDENING

In het onderstaande wordt in de eerste plaats ingegaan op de structuur en de inhoud van de verordening, ten einde het wetsvoorstel in de totale context te kunnen beoordelen.

### 2.1. Structuur van de verordening

In de eerste titel van de verordening wordt het toepassingsgebied vastgesteld en wordt een aantal definities gegeven. In de tweede tot en met de zesde titel zijn procedureregels vastgesteld die door de betrokkenen, waaronder de bevoegde autoriteiten, moeten worden gevolgd bij (het voornemen tot) overbrenging van afvalstoffen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in overbrengingen van afvalstoffen voor verwijdering en voor nuttige toepassing.

Onder de begrippen verwijdering en nuttige toepassing wordt in de verordening overigens niet hetzelfde begrepen als in de Nederlandse regelgeving of in het Nederlandse afvalstoffenbeleid. De term verwijderen heeft in Nederland een bredere betekenis (inzamelen, bewaren, overslaan, bewerken, verwerken, verbranden of storten van afvalstoffen) dan in de EEG-regelgeving. De betekenis van het begrip in de gemeenschapsregelgeving komt neer op het volgende: vernietigen, op of in de bodem brengen alsmede iedere voorbehandeling, verpakking of opslag, die

uiteindelijk resulteert in het vernietigen of op of in de bodem brengen. Het begrip nuttige toepassing wordt in Nederland beperkt gehanteerd en komt neer op het, zonder een belangrijke vorm van be- of verwerking, geheel of gedeeltelijk gebruiken van een afvalstof voor een andere functie dan waarvoor zij oorspronkelijk was bestemd. In de communautaire regelgeving is het begrip nuttige toepassing breder en omvat het terugwinnen en recycling van afvalstoffen op welke wijze dit daarna ook wordt toegepast. Teneinde verwarring met de gangbare Nederlandse terminologie te vermijden wordt in het vervolg van deze toelichting in plaats van verwijdering gesproken van definitieve verwijdering en van recycling in plaats van nuttige toepassing. Bedoeld wordt hierbij de betekenis die daaraan in de EEG-regelgeving wordt gegeven.

De procedures voor overbrengingen van afvalstoffen voor recycling zijn, op enkele juridisch-technische wijzigingen na, dezelfde als omschreven in het hierboven aangehaalde OESO-besluit. Daarnaast dienen bij overbrengingen van afvalstoffen voor definitieve verwijdering binnen de Gemeenschap andere procedures te worden gevolgd dan vanuit en naar de Gemeenschap. Bij overbrengingen van afvalstoffen voor recycling maakt het verschil of de overbrenging binnen het gebied van de OESO-landen plaatsvindt dan wel daarbuiten. In de laatste twee titels van de verordening zijn gemeenschappelijke bepalingen omschreven, die gelden voor elke overbrenging van afvalstoffen waarop de verordening van toepassing is.

## **2.2. Inhoud van de verordening**

### *2.2.1 Toepassingsgebied*

De verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de landen van de Gemeenschap (artikel 1 van de verordening). De verordening regelt de overbrenging van alle afvalstoffen, zij het dat de zogenaamde Bijlage II-(of: groene-lijst)-afvalstoffen, behoudens bepaalde uitzonderingen, van het toepassingsgebied van de verordening zijn uitgesloten indien deze zijn bestemd voor recycling. Dit betekent een uitbreiding van de werkingssfeer van de bestaande richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 326.31), waarop de huidige Nederlandse wetgeving terzake is gebaseerd. Deze richtlijn vervalt op de datum waarop de verordening van toepassing zal worden in de lid-staten (6 mei 1994).

De verordening strekt zich in beginsel niet uit tot overbrenging van afvalstoffen binnen de lid-staten, maar deze mogen de verordening wel binnen hun rechtsgebied toepassen (artikel 13 van de verordening).

Een aantal afvalstoffen valt buiten het toepassingsbereik van de verordening, voornamelijk die waarop reeds andere internationale regels terzake van toepassing zijn, zoals radioactieve afvalstoffen. Ook afvalstoffen die voorkomen op bijlage II van de verordening en die zijn bestemd voor recycling, zijn in principe uitgezonderd. Deze lijst van afvalstoffen komt overeen met de zogenaamde groene lijst van afvalstoffen die is opgesteld bij de totstandkoming van het OESO-besluit. De afvalstoffen op bijlage II zijn niet in alle gevallen uitgezonderd. Zowel de individuele lid-staten als de Europese Commissie, via het technisch comité dat is ingesteld bij richtlijn 75/442/EEG inzake afvalstoffen, kunnen bepaalde regels van de verordening op afvalstoffen, voorkomend in Bijlage II, van overeenkomstige toepassing verklaren onder meer uit overwegingen van milieuhygiëne of volksgezondheid (artikel 1, derde lid, onder c en d, van de verordening).

### 2.2.2 Definities

De definities in artikel 2 van de verordening komen overeen met de omschrijving van dezelfde termen in Richtlijn 75/442/EEG. Bij de definitie van kennisgever (degene die de bevoegde autoriteiten in kennis stelt van zijn voornemen om afvalstoffen over te brengen) is zowel om principiële als om praktische redenen in de verordening een rangorde aangebracht. In eerste instantie dient de oorspronkelijke producent van de afvalstoffen («de persoon wiens activiteiten de afvalstoffen hebben voortgebracht») de kennisgeving te doen. Indien dit niet mogelijk is, mogen anderen dit doen, zoals een erkende inzamelaar of handelaar en in laatste instantie de houder (artikel 2, onder g, van de verordening).

### 2.2.3 Procedures

Niet alleen de handelingen van de kennisgever en de ontvanger van de afvalstoffen zijn in de verordening duidelijk omschreven, maar ook de bevoegdheden van de betrokken overheidsinstanties. Zo is bij voorbeeld tot in detail bepaald welke informatie de kennisgever dient te verstrekken aan die instanties. Het betreft oorsprong, samenstelling en hoeveelheid van de over te brengen afvalstoffen, de reisroute, de te treffen regelingen inzake de vervoersveiligheid, de identiteit van de ontvanger en de handelingen die met de afvalstoffen worden verricht (artikel 3, vijfde lid, en artikel 6, vijfde lid, van de verordening). De bevoegde autoriteiten kunnen overigens ook aanvullende informatie vragen, bij voorbeeld over de aard van de afvalstoffen.

#### *a. Overbrenging van afvalstoffen voor definitieve verwijdering tussen de lid-staten*

Bij overbrengingen van afvalstoffen voor definitieve verwijdering tussen de lid-staten is de bevoegde autoriteit van bestemming de «leider» in de procedure. Deze instantie is bevoegd tot vergunningverlening na toestemming van de bevoegde autoriteit van verzending en houdt hierbij rekening met de bezwaren of voorwaarden van de bevoegde autoriteit van doorvoer. Deze procedure is anders dan de uitgewerkte procedure in het Verdrag van Bazel. Maar het Verdrag zelf biedt in artikel 11 wel de mogelijkheid andere regels, waaronder procedurevoorschriften, vast te stellen, mits deze niet minder milieuhygiënisch verantwoord zijn dan bepalingen uit het Verdrag.

#### *b. Overbrenging van afvalstoffen voor definitieve verwijdering tussen Gemeenschap en EVA-landen*

Bij overbrengingen van afvalstoffen voor definitieve verwijdering tussen de Gemeenschap en landen die deel uitmaken van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) is de bevoegde autoriteit van verzending «leider» in de procedure. De procedurebetalingen die op deze situatie van toepassing zijn, komen overeen met het terzake geregelde in het Verdrag van Bazel.

#### *c. Overbrenging van afvalstoffen voor recycling tussen landen die het OESO-besluit hebben aanvaard*

Ten aanzien van overbrengingen van afvalstoffen voor recycling tussen landen die het OESO-besluit hebben aanvaard, zijn de procedures van dit besluit, die zijn overgenomen in de verordening, van toepassing. Afhankelijk van de omstandigheid of de te recyclen afvalstoffen op bijlage III dan wel bijlage IV voorkomen, geldt een procedure van respectievelijk stilzwijgende toestemming (artikelen 6, 7 en 8 van de verordening) of voorafgaande schriftelijke toestemming (artikel 10 van de verordening).



*d. Overbrenging van afvalstoffen voor recycling van en naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is*

Bij overbrengingen van afvalstoffen voor recycling van en naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, dient een aantal situaties te worden onderscheiden. Is er sprake van invoer of uitvoer, betreft het afvalstoffen uit bijlage II, III of IV, zijn de betrokken landen al dan niet partij bij het Verdrag van Bazel, of is er sprake van een overeenkomst tussen landen in het kader van artikel 11 van het Verdrag van Bazel. Afhankelijk van de specifieke situatie zijn bepaalde voorschriften van toepassing, uitgewerkt in de artikelen 16, 17, 18, 21 en 22 van de verordening.

*e. Overbrenging van dezelfde afvalstoffen naar dezelfde ontvanger gedurende enige tijd.*

In artikel 28 van de verordening ten slotte is een procedure van algemene kennisgeving opgenomen voor de overbrenging van alle afvalstoffen. Deze voorziening bestaat ook in de huidige EEG-regelgeving terzake, waarbij de bevoegde autoriteiten overbrengingen van dezelfde afvalstoffen toestaan naar dezelfde ontvanger gedurende een bepaalde tijd lang van tevoren vastgestelde route. Het betreft in feite een lichtere procedure.

#### *2.2.4 Verbodsbepalingen*

Naast verschillende procedurebepalingen is in de verordening een aantal verbodsbepalingen geformuleerd.

*a. Uitvoer ACS-landen/alle afvalstoffen*

In het kader van de implementatie in de gemeenschapswetgeving van een onderdeel van artikel 39 van de Lomé IV-overeenkomst is in artikel 18, eerste lid, van de verordening een verbod opgenomen om afvalstoffen uit te voeren naar ACS-landen (landen in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan).

*b. Uitvoer EVA-landen/afvalstoffen voor definitieve verwijdering*

Het is verboden afvalstoffen voor definitieve verwijdering uit de Gemeenschap te voeren behoudens naar EVA-landen die tevens partij zijn bij het Verdrag van Bazel (artikel 14, eerste lid, van de verordening). Ook is het verboden deze afvalstoffen uit te voeren, indien het betreffende land de invoer daarvan niet toestaat dan wel de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen niet volgens milieuhygiënisch verantwoorde methoden zullen worden beheerd (artikel 14, tweede lid, van de verordening).

*c. Invoer in de Gemeenschap/afvalstoffen voor definitieve verwijdering*

Invoer in de Gemeenschap van voor definitieve verwijdering bestemde afvalstoffen is verboden, behalve vanuit EVA-landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of vanuit andere landen die partij zijn bij het Verdrag dan wel landen waarmee de Gemeenschap (of de Gemeenschap en haar lid-staten) een overeenkomst heeft gesloten in de zin van artikel 11 van het Verdrag van Bazel (artikel 19, eerste lid, onder a en b, eerste en tweede streepje, van de verordening). Ook afzonderlijke lid-staten mogen onder omstandigheden dergelijke overeenkomsten voor de invoer van voor definitieve verwijdering bestemde afvalstoffen sluiten (artikel 19, eerste lid, onder b, derde en vierde streepje, van de verordening). Dergelijke overeenkomsten mogen alleen worden gesloten, indien de afvalstoffen in het land van herkomst niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd en het land niet beschikt over de technische mogelijkheden alsmede de noodzakelijke faciliteiten om de betreffende afvalstoffen op een verantwoorde wijze definitief te verwijderen en die

redelijkerwijze niet kunnen verwerven (artikel 19, tweede en derde lid, van de verordening).

*d. Uitvoer uit de Gemeenschap/afvalstoffen voor recycling*

Uitvoer uit de Gemeenschap van voor recycling bestemde afvalstoffen is verboden, behoudens naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing is of naar landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of waarmee de Gemeenschap (of de Gemeenschap en haar lid-staten) een overeenkomst heeft gesloten in de zin van artikel 11 van het Verdrag van Bazel (artikel 16, eerste lid, onder a en b, eerste streepje, van de verordening). De lid-staten mogen individueel ook dergelijke overeenkomsten afsluiten voorafgaande aan de datum van toepassing van de verordening (artikel 16, eerste lid, onder b, tweede streepje, van de verordening). Deze door de Gemeenschap of de afzonderlijke lid-staten gesloten overeenkomsten moeten voldoen aan de volgende criteria.

De overeenkomsten dienen te garanderen dat de handelingen voor recycling milieuhygiënisch verantwoord zijn en gescheiden in een goedgekeurd «centrum» (inrichting) (artikel 16, tweede lid, onder a, van de verordening). In de overeenkomsten dienen voorts de voorwaarden te worden vastgelegd voor de behandeling van de zogenaamde restfractie en het moet onder omstandigheden mogelijk worden gemaakt om de naleving van de overeenkomst ter plaatse te onderzoeken in overeenstemming met de betrokken landen (artikel 16, tweede lid, onder b en c, van de verordening). De Commissie toetst deze overeenkomsten periodiek. Indien bij deze toetsing blijkt dat de waarborgen ter bescherming van het milieu ontoereikend zijn, wordt de uitvoer van afvalstoffen in het kader van deze overeenkomsten heroverwogen, met inbegrip van de mogelijkheid van een verbod (artikel 16, tweede lid, onder d, van de verordening).

*e. Invoer in de Gemeenschap/afvalstoffen voor recycling*

De invoer in de Gemeenschap van voor recycling bestemde afvalstoffen is verboden, behalve vanuit landen waarop het OESO-besluit van toepassing is of vanuit andere landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of landen waarmee de Gemeenschap (of de Gemeenschap en haar lid-staten) een overeenkomst heeft gesloten in de zin van artikel 11 van het Verdrag van Bazel (artikel 21, eerste lid, onder a en b, eerste streepje, van de verordening). Ook afzonderlijke lid-staten mogen voorafgaande aan de toepassingsdatum van de verordening onder omstandigheden dergelijke overeenkomsten sluiten. Deze overeenkomsten houden op te bestaan, wanneer de Gemeenschap een overeenkomst heeft gesloten met het betreffende land (artikel 21, eerste lid, onder b, tweede streepje, van de verordening). Na de toepassingsdatum van de verordening mogen individuele lid-staten ook bilaterale overeenkomsten sluiten, indien een lid-staat dergelijke overeenkomsten noodzakelijk acht om een onderbreking van de behandeling van afvalstoffen te voorkomen, voordat de Gemeenschap dergelijke overeenkomsten heeft gesloten (artikel 21, eerste lid, onder b, derde streepje, en artikel 21, tweede lid, van de verordening).

*f. Sluiten van overeenkomsten*

Of en in hoeverre de Gemeenschap en de afzonderlijke lid-staten gebruik zullen maken van de genoemde bevoegdheden tot het sluiten van overeenkomsten is thans moeilijk in te schatten. Wat Nederland betreft zal hiervan niet of slechts onder zeer specifieke omstandigheden gebruik worden gemaakt. Het betreft immers een uitzondering op het Verdrag, waarvan dan ook alleen in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik dient te worden gemaakt.

### 2.2.5 Bezwaar

Afgezien van het bestaan van de rechtstreeks uit de verordening voortvloeiende verboden hebben de lid-staten de bevoegdheid bezwaar te maken tegen het voornemen om afvalstoffen, zowel voor definitieve verwijdering als voor recycling, over te brengen.

#### *a. Afvalstoffen voor definitieve verwijdering*

In artikel 4, derde lid, onder b en c, van de verordening zijn deze gronden voor bezwaar tegen overbrengingen van afvalstoffen ten behoeve van definitieve verwijdering uitgewerkt. Tegen het voornemen dergelijke afvalstoffen over te brengen, hebben de autoriteiten van bestemming en van verzending de bevoegdheid bezwaar te maken op basis van het zelfvoorzieningsbeginsel (op communautair en op nationaal niveau). Deze bevoegdheid bestaat ook wanneer een installatie waarin afvalstoffen definitief worden verwijderd, dichterbij vrijkomende afvalstoffen dient te verwijderen waaraan de bevoegde autoriteit voorrang heeft gegeven (specifieke uitwerking van het nabijheidsbeginsel).

Tenslotte kan bezwaar worden gemaakt om te waarborgen dat de overbrenging in overeenstemming is met de afvalbeheersplannen (artikel 4, derde lid, onder b, van de verordening). Een voorbeeld van een dergelijk plan is het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen. In artikel 4, derde lid, onder c, van de verordening is daaraan nog een aantal bezwaargronden toegevoegd die ook door de bevoegde autoriteit van doorvoer kunnen worden toegepast.

Wanneer in Nederland bezwaar zal worden gemaakt, zal met name het beginsel van zelfvoorziening op nationaal niveau worden gehanteerd om bezwaar te maken tegen overbrengingen van afvalstoffen voor definitieve verwijdering. Het beginsel van zelfvoorziening wordt in Nederland gehanteerd sinds de totstandkoming van de nationale regelgeving inzake de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen in 1988. Het beginsel is, ook voor concrete afvalstromen, onder meer uitgewerkt in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen. Aan dit plan, maar ook aan de provinciale milieubeleidsplannen, het Tienjarenprogramma Afval van het Afval Overleg Orgaan, of aan de nationale milieubeleidsplannen zal een voornemen tot de overbrenging van afvalstoffen zowel voor definitieve verwijdering als voor recycling worden getoetst.

#### *b. Afvalstoffen voor recycling*

Ten aanzien van overbrengingen van afvalstoffen bestemd voor recycling kunnen soortgelijke bezwaren worden gemaakt (artikel 7, vierde lid, onder a en b). Als belangrijkste bezwaargrond wordt genoemd de overweging dat de voorgenomen overbrenging niet in overeenstemming is met de afvalbeheersplannen, zoals bedoeld in artikel 7 van de richtlijn 75/442/EEG, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG. In het derde lid van artikel 7 van die richtlijn is dan ook omschreven dat de lid-staten de nodige maatregelen mogen nemen om in-, uit- of doorvoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen. De plannen waaraan wordt getoetst zijn dezelfde als de plannen, hierboven genoemd onder a. Het is daarnaast mogelijk om overbrengingen van recyclebare afvalstoffen tegen te gaan, «indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van de verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen» (artikel 7, vierde lid, onder a, vijfde streepje, van de verordening). Deze bezwaargrond kan worden omschreven als een reden om overbrenging van afvalstoffen «onder het mom van recycling» tegen te

gaan. Dergelijke overbrengingen zijn immers eigenlijk bedoeld om het grootste deel van de afvalstoffen definitief te verwijderen.

#### *c. Mogelijkheid verbod in te stellen*

Wat betreft overbrengingen van afvalstoffen voor definitieve verwijdering tussen de lid-staten is in de mogelijkheid voorzien om daartoe een verbod in te stellen (artikel 4, derde lid, onder a.i, van de verordening). In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.44a, tweede lid, van dit wetsvoorstel, wordt op deze mogelijkheid nader ingegaan.

#### *2.2.6 Terugneemverplichting/financiële garantie/verklaring van verwijdering*

Een van de belangrijke bepalingen in de verordening, voortvloeiend uit het Verdrag van Bazel, betreft de verplichting van de bevoegde autoriteit van verzending om de kennisgever de afvalstoffen, die niet in overeenstemming met het aan de overbrenging ten grondslag liggende contract dan wel met het begeleidend document kunnen worden overgebracht, in beginsel terug te laten nemen (artikel 25, eerste lid, van de verordening). Een soortgelijke verplichting geldt eveneens, indien de overbrenging van de afvalstoffen als sluikhandel kan worden betiteld (artikel 26, tweede, derde en vierde lid, van de verordening). Op het begrip sluikhandel wordt nader ingegaan bij de toelichting op artikel 10.44e. In dergelijke situaties is het van belang de borgsom of de gelijkwaardige verzekering, verplicht gesteld voor alle overbrengingen in artikel 27 van de verordening, te kunnen aanspreken (zie tevens de toelichting bij artikel 10.44a, eerste lid). Vermeldenswaard hierbij is ook dat de ontvanger zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 180 dagen na ontvangst van de afvalstoffen, de kennisgever en de (andere dan die van bestemming) betrokken bevoegde autoriteiten een verklaring toestuurt, waaruit blijkt dat de afvalstoffen definitief zijn verwijderd dan wel nuttig zijn toegepast (artikel 5, zesde lid, artikel 8, zesde lid, artikel 15, vierde lid, onder b, tweede streepje, artikel 20, negende lid, van de verordening). Pas na het afgeven van de verklaring wordt de financiële garantie vrijgegeven.

#### *2.2.7 Handhaving*

In artikel 30 van de verordening is bepaald dat de lid-staten de nodige maatregelen nemen om toe te zien op de naleving van de regels uit verordening en ze handhaven. Dit betreft met name controles op het punt van oorsprong, op het punt van bestemming, aan de buitengrenzen van de Gemeenschap en tijdens de overbrenging binnen de Gemeenschap. Van belang hierbij is de controle van de documenten en de controle van de aard van de afvalstoffen, voornamelijk door middel van analyses. De effectiviteit van de verordening hangt voor een groot deel af van de handhaving van de regels. Steeds duidelijker wordt het belang van uitwisseling van informatie tussen de toezichthoudende instanties van de verschillende landen. Binnen de landen van de Benelux alsmede tussen de Benelux-landen en Duitsland wordt hieraan in toenemende mate aandacht geschonken. Artikel 39 biedt de lid-staten de mogelijkheid douanekantoren aan te wijzen aan de buitengrenzen van de Gemeenschap, waarlangs afvalstoffen naar en uit de Gemeenschap, waarlangs afvalstoffen naar en uit de Gemeenschap dienen te worden gevoerd. Nederland zal naar alle waarschijnlijkheid van dit instrument gebruik maken aangezien dit de handhaving van de verordening ten goede komt. De aanwijzing zal aan de Europese Commissie worden doorgegeven die zorg zal dragen voor de publicatie daarvan.

In de toelichting op de te wijzigen artikelen 18.1 en 18.8 wordt verder ingegaan op de bestuurlijke handhavingsaspecten.



### 2.2.8 Bevoegde autoriteiten

De verordening verplicht de lid-staten bevoegde autoriteiten aan te wijzen van verzending, van bestemming en van doorvoer. Het ligt in de Nederlandse situatie voor de hand dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als zodanig wordt aangewezen. Reden hiervoor is onder meer de internationale dimensie van de problematiek en de bij in- en uitvoer van afvalstromen noodzakelijke nationale beschouwing van de verwijderingsstructuur. Bovendien fungeert de minister ook als bevoegd gezag bij de huidige regelgeving inzake de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen. De ervaring die hiermee is opgebouwd dient niet verloren te gaan. Continuïteit bij de uitvoering en de handhaving is van wezenlijk belang. Voorts is het gewenst dat zowel bedrijven, als andere (buitenlandse) overheden en de Europese Commissie één aanspreekpunt voor deze problematiek in Nederland hebben. Het aanwijzen van één bevoegd gezag is ook consistent met de werkingssfeer van de verordening. Artikel 13 bepaalt immers dat de verordening niet van toepassing is op overbrenging binnen een lid-staat. Lid-staten zijn wel bevoegd de verordening binnenlands toe te passen. In de toelichting op artikel 10.44b wordt hier verder op ingegaan.

Overigens zullen gedeputeerde staten van de provincie waarin de betrokken afvalstoffen worden bewaard, bewerkt, verwerkt, vernietigd of op of in de bodem worden gebracht, dan wel gedeputeerde staten van de provincie waaruit de betrokken afvalstoffen zullen worden verzonden, in de gelegenheid worden gesteld om de minister inzake de overbrenging te adviseren. Hiermee wordt de praktijk van de Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen 1994 gecontinueerd.

### 2.2.9 Uitvoeringslasten

Verwacht wordt dat de uitvoeringslasten naar aanleiding van de toepassing van de verordening niet of nauwelijks zullen toenemen. Op het gebied van de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen zijn immers thans reeds handhavers en uitvoerders werkzaam. Het toepassingsgebied van de verordening is weliswaar verbreed tot niet-gevaarlijke afvalstoffen, zoals huishoudelijke afvalstoffen, maar vanwege het beleid van zelfvoorziening dat ook door de provincies wordt gehanteerd, zal niet veel uitvoer van die afvalstoffen worden voorzien, dan wel plaatsvinden. Voor bepaalde specifieke afvalstromen is dit anders, maar die zijn dan ook genoemd in Bijlage II (groene lijst) bij de verordening. Dit heeft tot gevolg dat deze afvalstoffen in beginsel van de verordening zijn uitgezonderd, indien deze afvalstoffen worden overgebracht om te worden recycled.

## 3. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

Onderdelen B, C en E (artikel 10.18, 10.19 en 10.30)

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 10.18, 10.19 en 10.30 maken duidelijk dat het algemene «verbod tot afgifte over de grens» van autowrakken, bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen buiten toepassing blijft, voor zover de verordening hierop betrekking heeft.

Onderdelen D en F (paragraaf 10.4.7. en 10.5.4)

De huidige regeling van de paragrafen 10.4.7 en 10.5.4 spoort niet met de verordening. Deze dienen dan ook te vervallen en te worden vervangen

voor zover nationale uitvoering aangewezen is. Nu de verordening niet is beperkt tot gevaarlijke afvalstoffen, maar in beginsel betrekking heeft op alle afvalstoffen, is ervoor gekozen om de noodzakelijke nationale regels op te nemen in de nieuwe titel 10.5A, waardoor de paragrafen 10.4.7. en 10.5.4 kunnen vervallen.

#### Onderdeel G (titel 10.5A)

De nieuw voorgestelde titel 10.5A bevat de kern van het wetsvoorstel. In deze titel wordt nationale uitvoering gegeven aan die bepalingen van de verordening die specifiek implementatie behoeven. Titel 10.5A dient in feite als een soort aanvulling op de verordening te worden beschouwd.

#### **Artikel 10.44a**

De verordening heeft rechtstreekse werking. Toch zijn er onderdelen die nationale wetgeving vereisen, waaronder artikel 27 van de verordening. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat voor elke overbrenging van afvalstoffen binnen de werkingssfeer van de verordening een borgsom of gelijkwaardige verzekering wordt geëist ter dekking van de kosten van het vervoer, alsmede ter dekking van de kosten van terugzending in geval van sluikhandel of indien de overbrenging niet volgens de bepalingen van het begeleidende document of het contract kan worden voltooid. Een dergelijke verplichting is nog niet in de Nederlandse wetgeving opgenomen. Artikel 10.44a, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dan ook dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op dit punt nationale regelgeving dient vast te stellen.

Naast de verplichting om nationale wetgeving tot stand te brengen, wordt ook een overeenkomstige voorziening tot stand gebracht voor de uitvoering van die bepalingen in de verordening die aan de lid-staten de mogelijkheid bieden tot nadere regelgeving met betrekking tot in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen. Artikel 10.44a, tweede lid, strekt hiertoe. Tevens zij verwezen naar de toelichting op artikel 10.44b. In het algemeen betreft het onderwerpen die betrekking hebben op de concrete uitvoering van de verordening. Hieronder worden deze onderwerpen nader aangeduid.

##### *a. Bijlage-II-afvalstoffen*

In artikel 1, derde lid, onder d, van de verordening wordt de lid-staten de mogelijkheid geboden om in uitzonderlijke gevallen uit overwegingen van milieuhygiëne of volksgezondheid controle uit te oefenen op overbrengingen van bijlage-II-afvalstoffen, alsof zij in bijlage III of IV waren genoemd. Dit artikelonderdeel is overgenomen uit het meergenoemde OESO-besluit. De strekking hiervan is dat de overbrenging van, in beginsel vrij over te brengen, bijlage-II-afvalstoffen toch onder bepaalde omstandigheden kan worden tegengegaan. Indien het bij voorbeeld uit een oogpunt van het bevorderen van hergebruik of nuttige toepassing noodzakelijk is overbrengingen van afvalstoffen tegen te gaan die elders op een laagwaardig niveau worden verwijderd, terwijl deze in Nederland op een hoog niveau kunnen worden hergebruikt, kan dit instrument worden ingezet. Met betrekking tot invoer van dergelijke afvalstoffen zijn vergelijkbare situaties denkbaar.

##### *b. Contract*

Volgens de artikelen 3, zesde lid, 6, zesde lid, en 15, vierde lid, onder b, van de verordening, maar ook op basis van de artikelen 17, achtste lid, 20, derde lid, 22, eerste en tweede lid, en 23, tweede lid, dient de kennisgever met de ontvanger een contract af te sluiten voor de definitieve verwijdering of de recycling van afvalstoffen. De bevoegde autoriteit kan

verzoeken een afschrift van dit contract te verstrekken. De informatie die een kennisgever dient over te leggen kan geheel of ten dele in het contract zijn opgenomen. Mede aan de hand van een dergelijk contract dient door de minister te worden bepaald of er bezwaar bestaat tegen de overbrenging van de betreffende afvalstoffen. In de ministeriële regeling zal dan ook worden bepaald dat het contract tussen de ontdoener en de ontvanger altijd met de kennisgeving dient te worden meegezonden. Het bijvoegen van de overeenkomst is immers een van de weinige manieren waarop zekerheid kan worden verschaft over de door de kennisgever verplicht aan te leveren gegevens, zoals de bestemming van de afvalstoffen. In de huidige praktijk bij overbrengingen van gevaarlijke afvalstoffen bestaat overigens reeds de verplichting tot het meegezenden van het contract.

*c. Autoriteit van verzending stuurt zelf kennisgeving*

De artikelen 3, achtste lid, 6, achtste lid, en 15, elfde lid, van de verordening bepalen dat de bevoegde autoriteit van verzending, in overeenstemming met de nationale wetgeving, kan besluiten de kennisgeving zelf te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming, met afschrift aan de ontvanger en de bevoegde autoriteit van doorvoer, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen. Ook de artikelen 17, achtste lid, en 22, eerste lid, bieden hiervoor met betrekking tot de uitvoer en de invoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen een basis. Indien het de overbrenging van afvalstoffen voor definitieve verwijdering betreft, kan de bevoegde autoriteit voorts besluiten de kennisgeving niet door te zenden, in het geval dat deze onmiddellijk bezwaren heeft tegen de overbrenging. Vooralsnog wordt van deze in de verordening geschapen mogelijkheid dit in Nederland zo te regelen geen gebruik gemaakt. Het systeem van de verordening lijkt thans voldoende om het beleid ter zake uit te kunnen voeren.

*d. Verbod tot grensoverschrijdende overbrenging van definitief te verwijderen afvalstoffen*

Artikel 4, derde lid, onder a.i, van de verordening biedt de lid-staten de mogelijkheid maatregelen te nemen om de overbrenging van definitief te verwijderen afvalstoffen «algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken, ten einde overeenkomstig Richtlijn 75/442/EEG de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen op communautair en nationaal niveau».

Belangrijke uitgangspunten voor het Nederlandse beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen zijn het zelfvoorzieningsbeginsel, naast en in aanvulling op het nabijheidsbeginsel. De concretisering hiervan is het streven naar een zo hoogwaardig mogelijke wijze van verwijdering (waaronder nuttige toepassing) en naar continuïteit van de verwijdering. Deze beginselen worden verder onder meer uitgewerkt in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen, welk plan, naast het Tienjarenprogramma Afval, een van de toetsingskaders zal vormen bij de uitvoering van het beleid ten aanzien van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Vooralsnog bestaat geen behoefte een verbod als bedoeld in dit artikel in te stellen, omdat het beleid is neergelegd in genoemde plannen. Ook op basis van deze plannen kan dan bezwaar worden gemaakt tegen overbrengingen van afvalstoffen. Deze instrumenten zijn, zoals gesteld, voorlopig afdoende. Terzijde wordt overigens opgemerkt dat het artikelonderdeel waarbij de bevoegdheid is gegeven een verbod in te stellen, is voorgelegd aan het Europese Hof, evenals overigens de rechtsgrondslag van de verordening. In paragraaf 2.2.5 van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op de mogelijkheden om bezwaar te maken tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen.

*e. Begeleidend document met toestemmingsstempel tijdens de overbrenging*

In onder meer artikel 5, derde lid, van de verordening wordt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid geboden te bepalen dat elke overbrenging van afvalstoffen vergezeld dient te gaan van een exemplaar van het begeleidende document met toestemmingsstempel in plaats van een afschrift van dat document. Ik acht het van belang dat, conform de huidige praktijk bij overbrengingen van gevaarlijke afvalstoffen, op het document ook nadrukkelijk ten behoeve van de handhaving staat aangegeven dat in de overbrenging wordt toegestemd. Voor overbrengingen van afvalstoffen voor recycling is dat niet in alle gevallen noodzakelijk, namelijk waar het betreft overbrengingen van afvalstoffen voorkomend op bijlage III. Voor de overbrenging van deze afvalstoffen is immers geen expliciete toestemming vereist. Deze wordt verkregen door het aflopen van de 30-dagen-termijn.

*f. Verrekening van kosten*

In artikel 33 van de verordening wordt aan de kennisgever de mogelijkheid geboden om passende administratieve kosten in verband met de uitvoering van de kennisgevings- en toezichtprocedure en de gebruikelijke kosten van de passende analyses en inspecties in rekening te brengen aan de kennisgever. Overwogen wordt (een deel van) de kosten voor de administratieve procedure bij de kennisgever in rekening te brengen. De verwachting is dat ook in andere landen dergelijke kosten dienen te worden betaald. Van de mogelijkheid tot het doorberekenen van kosten voor analyses en inspecties zal vooralsnog worden afgezien.

*g. Bewaartermijn*

Artikel 35 van de verordening bepaalt dat in het kader van de verordening verzonden documenten ten minste drie jaar bewaard dienen te blijven. Het ligt in het voornemen om in de ministeriële regeling een bewaartermijn van vijf jaar voor te schrijven. Hiermee wordt aangesloten bij bewaartermijnen in de fiscale regelgeving en bij de bewaartermijn van de huidige meldingsregeling voor gevaarlijke afvalstoffen, die beide op vijf jaar zijn gesteld.

**Artikel 10.44b**

Artikel 10.44b maakt het mogelijk om op amvb-niveau te bepalen dat enkele titels van de verordening van overeenkomstige toepassing zijn op de overbrenging van afvalstoffen binnen Nederland. Artikel 13, vierde lid, van de verordening maakt dit mogelijk. Het onderwerp dat hier regeling vindt, is van een ander karakter dan het bepaalde in artikel 10.44a. De ministeriële regeling krachtens dat artikel heeft met name betrekking op concrete uitvoeringsaspecten. Artikel 10.44b maakt het mogelijk om een integraal deel van de EEG-regelgeving binnen Nederland toe te passen. Hiervoor is regelgeving op amvb-niveau meer aangewezen.

Meer uitgewerkt komt een en ander neer op het navolgende. In artikel 13, eerste lid, van de verordening is bepaald dat de verordening niet van toepassing is binnen de lid-staten. Maar de lid-staten mogen de verordening wel binnen hun rechtsgebied toepassen (artikel 13, vierde lid, van de verordening). Van deze mogelijkheid zal slechts in het uiterste geval gebruik worden gemaakt. Hiervan kan sprake zijn in gevallen waarin, kort samengevat, het waarborgen van eenheid in het beleid van de provincies terzake in het algemeen belang geboden is. In de verordening is bovendien bepaald dat de lid-staten een passend stelsel dienen in te voeren voor toezicht op en beheersing van de overbrenging van afvalstoffen binnen hun rechtsgebied. Dit stelsel moet samenhang vertonen met het stelsel van de verordening. In een overweging dienaangaande bij



de verordening wordt gesteld dat «toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen een Lid-Staat onder de nationale verantwoordelijkheid valt». Deze nationale stelsels voor toezicht en beheersing dienen aan minimumcriteria te voldoen, zodat een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid wordt gewaarborgd. Welke criteria dit zijn is in de verordening niet uitgewerkt. Aangenomen wordt dat de stelsels die thans in Nederland worden gehanteerd, voornamelijk afdoende zijn om de strekking van deze overweging, namelijk toezicht op en beheersing van binnenlandse overbrenging van afvalstoffen, te kunnen naleven.

Het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer voorziet in de mogelijkheid om op het gebied van provinciegrensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen regels te stellen in de provinciale milieuverordening. Daarnaast is in artikel 10.19 een verbod neergelegd om zich door afgifte aan een ander te ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of van ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Dit verbod geldt onder meer niet, indien de afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon die bevoegd is de afvalstoffen in ontvangst te nemen. Bovendien is er een plicht tot het melden van de ontvangst en de afgifte van gevaarlijke afvalstoffen. De minimale eisen waaraan een dergelijke melding dient te voldoen, zijn neergelegd in de tekst van de wet. Daarnaast is vereist dat degene die zich van gevaarlijke afvalstoffen ontdoet, verplicht is aan de bedoelde ontvanger een omschrijving te geven van aard, eigenschappen en samenstelling van die afvalstoffen en aan de vervoerder een begeleidingsbrief te verstrekken. De vervoerder is verplicht, zolang hij die afvalstoffen onder zich heeft, de begeleidingsbrief bij de afvalstoffen aanwezig te hebben. Het meldingenstelsel als zodanig dient door de provincies ook te worden uitgewerkt in de provinciale milieuverordening. Voor bedrijfsafvalstoffen is artikel 10.20 van het hoofdstuk Afvalstoffen van belang, waarin is bepaald dat bij provinciale milieuverordening de bepalingen van paragraaf 10.5.2 met betrekking tot de melding van afgifte en ontvangst van gevaarlijke afvalstoffen van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard voor bedrijfsafvalstoffen, dan wel ingezamelde of afgegeven huishoudelijk afvalstoffen. Bij de toepassing binnen Nederland mag een kennisgeving aan de «ontvanger», zoals de verordening die kent, alleen worden gedaan aan een ontvanger die bevoegd is de betrokken afvalstoffen in ontvangst te nemen.

#### **Artikel 10.44c**

Het voorgestelde artikel 10.44c dient te worden gezien in het licht van de artikelen 4, derde lid, onder c, en 7, vierde lid, onder a, tweede streepje, van de verordening. Deze bepalingen uit de verordening maken het mogelijk dat de bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen gemotiveerde bezwaren kunnen maken «indien de overbrenging niet in overeenstemming is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van de volksgezondheid». Op nationaal niveau wordt het noodzakelijk geacht van deze bevoegdheid gebruik te maken met dien verstande dat wat Nederland betreft de bevoegdheid met name betrekking zou moeten hebben op het milieubeschermingsbelang. De toetsing aan het belang van de bescherming van het milieu ingevolge artikel 10.44c brengt met zich mee dat in voorkomend geval bij die toetsing kan worden betrokken het gegeven dat een kennisgever of ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel in de zin van de verordening heeft schuldig gemaakt. Een reële vrees voor herhaling maakt dus deel uit van de toetsing aan het belang van de bescherming van het milieu. In dit verband zij met name verwezen naar artikel 4, derde lid,

onder c, tweede streepje, en artikel 7, vierde lid, onder a, derde streepje, van de verordening. Gemotiveerde bezwaren tegen een voorgenomen overbrenging kunnen worden gemaakt «indien de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt. In dat geval kan de bevoegde autoriteit van verzending alle zendingen waarbij de persoon in kwestie betrokken is overeenkomstig nationale wetgeving weigeren.».

Ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 10.44c kan de minister optreden tegen een voornemen om afvalstoffen buiten Nederland te brengen, indien hij redelijkerwijs tot het oordeel moet komen dat de voorgenomen wijze van verwijdering van de afvalstoffen in strijd zal zijn met de bescherming van het milieu aldaar. Deze mogelijkheid betreft uitsluitend het voornemen om afvalstoffen vanuit Nederland te brengen naar een land buiten de Europese Gemeenschap. Deze mogelijkheid wordt ook reeds in het huidige artikel 10.41, tweede lid, van Wet milieu-beheer geboden. Praktische betekenis is er alleen voor afvalstoffen voor recycling, want uitvoer van voor definitieve verwijdering bestemde afvalstoffen is blijkens de verordening reeds verboden, behoudens naar EVA-landen die ook partij zijn bij het Verdrag van Bazel. Uitvoer van voor definitieve verwijdering bestemde afvalstoffen naar een EVA-land is voorts verboden, indien het betreffende land invoer verbiedt, alsmede indien de Minister redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in het betrokken EVA-land niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd (artikel 14, eerste en tweede lid, verordening). Als aanknopingspunt om te beoordelen of het belang van de bescherming van het milieu van het land van bestemming in gevaar kan komen, dienen de op de kennisgeving te vermelden gegevens onder meer de wijze van verwerken in het land van bestemming aan te geven. Deze wijze van verwerken dient niet in strijd te zijn met het belang van de bescherming van het milieu van het ontvangende land. Als het gaat om de vraag op welke wijze afvalstoffen zullen worden verwerkt, wordt niet alleen afgegaan op de overgelegde gegevens. De formulering «redelijkerwijs tot het oordeel moet komen» brengt met zich dat de minister zo veel als redelijkerwijs mogelijk is, zal dienen na te gaan of degene die genoemd is in het betreffende land als bonafide verwijderaar bekend staat, en bij voorbeeld beschikt over een technisch geschikte installatie.

Het oordeel van de minister blijkt uit het feit dat hij overeenkomstig de verordening bezwaar maakt tegen een overbrenging. Indien de minister geen oordeel geeft, en dus ook geen bezwaar heeft, geldt het verbod van artikel 10.44c niet.

#### **Artikel 10.44d**

Wil de verordening goed kunnen werken binnen de Nederlandse rechtsorde, dan dient te zijn voorzien in een regeling voor hetgeen in het kader van bezwaar en beroep kortweg wordt aangeduid als het vraagstuk van de ontvankelijkheid. Artikel 10.44d strekt hiertoe. Hierin zijn die artikelen van Afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard zonder welke de in de verordening vastgelegd procedure van behandeling van de «kennisgeving» in Nederland niet goed zou kunnen functioneren. Afdeling 4.1.1 van de Awb geeft procedurevoorschriften waaraan moet zijn voldaan in het kader van de behandeling van de aanvraag om een beschikking. Het merendeel van de bepalingen in die afdeling vindt reeds regeling in de verordening zelf. Van overeenkomstige toepassingverklaring van die bepaling is dan ook niet aan de orde.

Slechts anders is dit voor de artikelen 4:2, 4:5 en 4:6 van de Awb. De verordening bepaalt bij voorbeeld niet dat een kennisgeving moet zijn ondertekend. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van

artikel 4:5 kan de minister bepalen, dat, indien niet voldaan is aan enig voorschrift van de verordening voor het in behandeling nemen van de kennisgeving, hij kan besluiten de kennisgeving niet te behandelen. Overigens is in de verordening zelf bepaald (bij voorbeeld artikel 4, tweede lid, onder b) dat de bevoegde autoriteit aanvullende informatie kan vragen. Hiermee verliest de aanvullende bepaling in artikel 4:5, eerste lid, Awb bij voorbeeld voor het merendeel haar belang («mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen»). Artikel 4:6 Awb bepaalt, dat, indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, de aanvrager is gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.

#### **Artikel 10.44e**

Artikel 26 van de verordening bepaalt dat de lid-staten passende wettelijke maatregelen treffen om sluikhandel te verbieden en te straffen. In het eerste lid van artikel 26 staat beschreven wat onder het begrip sluikhandel dient te worden begrepen: elke overbrenging van afvalstoffen die:

- a. geschiedt zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig de verordening, of
- b. geschiedt zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig de verordening, of
- c. geschiedt met een door vervalsing, een onjuiste voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, of
- d. niet wezenlijk is gespecificeerd in het begeleidende document, of
- e. leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met communautaire of internationale bepalingen, of
- f. in strijd is met de artikelen 14, 16, 19 en 21 van de verordening.

Het verbieden van sluikhandel in de nationale wetgeving geschiedt via het opnemen in het hoofdstuk Afvalstoffen van het hier voorgestelde artikel 10.44e. Met betrekking tot de sanctionering is gekozen voor de strafrechtelijke sanctionering. De strafrechtelijke handhaving van artikel 10.44e krijgt gestalte via het regime van de Wet op de economische delicten (WED), dat ook op de Wet milieubeheer van toepassing is.

#### Onderdeel H (artikel 10.47)

De ingevolge de verordening noodzakelijke wijzigingen in de artikelen 10.18, tweede lid, 10.19, tweede lid, en 10.30, tweede lid, (hierboven de onderdelen B, C en E) mogen, gelet op het karakter van die verordening geen deel uitmaken van de ontheffingsbevoegdheid die ingevolge artikel 10.47 is toegekend aan gedeputeerde staten. De voorgestelde wijziging van artikel 10.47 strekt hiertoe.

#### Onderdelen I en J (artikel 18.1 en 18.8)

Met het nieuw voorgestelde artikel 18.1, tweede lid, worden de relevante artikelen van het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op de handhaving van de verordening. Met deze aanvulling wordt met name uitvoering gegeven aan artikel 30 van de verordening waarin is bepaald dat de lid-staten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt volgens de bepalingen van deze verordening.

De verordening zelf kent in de artikelen 25, 26, tweede, derde en vierde lid, en 33, tweede, derde en vierde lid, bepalingen die voorzien in de situatie waarin afvalstoffen niet overeenkomstig de verordening over de grens worden gebracht. Artikel 25 bepaalt bij voorbeeld dat in geval

afvalstoffen niet conform het begeleidend document worden overgebracht, de autoriteit van verzending er zorg voor draagt dat de kennisgever de afvalstoffen naar haar rechtsgebied of naar een andere plaats in de staat van verzending terugzendt. Met dit terugzenden wordt echter niet zeker gesteld dat de afvalstoffen in de staat van verzending ook daadwerkelijk worden verwerkt. Om dit mogelijk te maken, is in artikel 18.8 een gewijzigd derde lid opgenomen, dat dit laatste wel mogelijk maakt. Deze bepaling, maar ook het voorgestelde artikel 18.1, tweede lid, moet worden gezien als het sluitstuk, waar het de handhaving betreft van hetgeen in de verordening regeling vindt.

#### Onderdeel K (artikel 20.1)

Zonder de nu voorgestelde wijzigingen in artikel 20.1 zou tegen een beschikking van de minister in het kader van de verordening geen beroep open staan, zoals dat wel gebruikelijk is in het kader van de milieuwetgeving.

#### Onderdeel L (artikel 20.4)

Met het voorgestelde artikel 20.4 wordt het huidige regime voor de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen (beschikkingen worden terstond van kracht) gecontinueerd voor overbrengingen in het kader van de verordening.

### **Artikelen II en III (Wvo en Wvz)**

De voorgestelde wijzigingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet verontreiniging zeewater (Wvz) zijn als het ware de noodzakelijke vertalingen voor Wvo en Wvz van het nieuw in de Wet milieubeheer opgenomen artikel 10.44c. In de wet van 13 mei 1993, Stb. 283, tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) waren in de artikelen II en III al bepalingen opgenomen, vergelijkbaar met de nu voorgestelde artikelen II en III. Bij de Wvo gaat het om de situatie waarin afvalstoffen worden ingevoerd ten einde deze via de waterzuiveringsinstallaties te lozen. De voorgestelde wijziging van de Wet verontreiniging zeewater heeft betrekking op het binnen Nederland brengen van afvalstoffen, met de bedoeling deze vervolgens op zee te verbranden.

### **Artikel IV (WED)**

De vermelding in de Wet op de economische delicten van de huidige bepalingen met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen wordt in het voorgestelde artikel IV vervangen door de bepalingen die handelen in strijd met de verordening, dan wel met de daarmee verband houdende nationale regelgeving, strafbaar stellen.

Bij het opstellen van artikel IV is ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel tot wijziging van de WED met het oog op de verhoging van de straffen gesteld op ernstige milieudelicten (kamerstukken 23 196) in werking is getreden. Voor de in artikel 1a, onder 1°, opgenomen bepalingen zal een maximumgevangenisstraf gelden van zes jaar en een maximale geldboete van 100 000 gulden.

### **Artikel V (Inwerkingtreding)**

De voorgestelde datum van inwerkingtreding dient noodzakelijkerwijs dezelfde te zijn als de datum waarop de verordening feitelijk in werking zal treden, 6 mei 1994. Zie in dit verband artikel 44 van de verordening waarin is bepaald dat de verordening 15 maanden na bekendmaking in het



Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (6 februari 1993) van toepassing wordt.

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