

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State dd. 26 januari 1994 en het nader rapport dd. 2 februari 1994, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

1. Na inwerkingtreding van de onderwerpelijke EEG-verordening per 6 mei 1994 zullen de daarin opgenomen bepalingen geldend recht zijn onder meer in Nederland. Regulering ter zake van het in-, uit- en doorvoeren van gevaarlijke afvalstoffen zal behalve in de verordening ook te vinden zijn in verscheidene milieuwetten en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, zoals de ministeriële Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen. Het is met het oog op de doelmatigheid van belang dat de aldus gespreide regelingen voor de betrokken bedrijven en overheidsinstanties in hun samenhang toegankelijk en begrijpelijk zijn en daardoor in de praktijk genoegzaam uitvoerbaar en handhaafbaar zullen zijn. Het verdient dan ook aanbeveling, gegeven de complexiteit daarvan, de samenhang in regelgeving en de voor verschillende gevallen geldende procedures in de toelichting op schematische wijze uiteen te zetten alsmede te zijner tijd de bij de toepassing van de regels betrokkenen op adequate wijze voor te lichten. In de toelichting ware uit dien hoofde een uiteenzetting te geven over de verhouding tussen de onderhavige EEG-verordening en de Nederlandse wetgeving voor wat betreft de consequenties van de verordening voor die wetgeving, zoals voor de ministeriële Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen.

1. Er lijkt sprake van een misverstand als de Raad van State opmerkt dat er verscheidene milieuwetten en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten zijn ter zake van het in-, uit- en doorvoeren van (gevaarlijke) afvalstoffen. De regeling in de EEG-verordening (hierna: verordening) en het onderhavige wetsvoorstel met de daarop te baseren ministeriële regeling zijn de enige in het kader van de in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen. Zeker is er geen sprake van gespreide regelingen die zouden noodzaken om nog eens op schematische wijze de samenhang in regelgeving uiteen te zetten.

Ik met nog op dat de huidige ministeriële Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen 1994 is gebaseerd op artikel 10.39, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Ingevolge artikel I, onderdeel F, van het onderhavige wetsvoorstel vervalt dit artikel, hetgeen noodzakelijkerwijs leidt tot het van rechtswege vervallen van de ministeriële regeling. Het advies van de Raad is wel aanleiding om in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting dit aspect nog eens nadrukkelijk aan de orde te stellen.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Wat de handhaving van de verordening betreft zij nog vermeld dat deze primair zal geschieden door de Hoofdinspectie Milieuhygiëne. Bij de Hoofdinspectie is men al geruime tijd bezig met het voorbereiden van de met ingang van 6 mei 1994 te verrichten handhavingsactiviteiten. Hierbij wordt met name gewerkt aan het op een duidelijke en schematische manier in kaart brengen van de verschillende besluitvormingsprocedures die de verordening kent voor de feitelijk met de handhaving te belasten ambtenaren. Ook zal aan de consequenties van de verordening specifiek aandacht worden besteed tijdens de voorlichtingsactiviteiten die plaats vinden in het kader van de introductie van de per 1 januari 1994 in werking getreden nieuwe afvalstoffenwetgeving. In de memorie van toelichting (paragraaf 1.2) is aan dit punt alsnog extra aandacht besteed.

2. In de laatste volle alinea van de toelichting op het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 10.44b, waarin een aantal hoofdtrekken van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wmb wordt geschetst, is sprake van de «ontvanger» van afvalstoffen. Ook de verordening gebruikt deze term. Het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wmb daarentegen spreekt van «een persoon die ... bevoegd is» (de betrokken afvalstoffen in te zamelen enzovoorts). Deze beide begrippen dekken elkaar niet geheel, nu de term «ontvanger», anders dan de in het hoofdstuk Afvalstoffen gebezigde terminologie, ook ontvangers insluit die niet tot dat ontvangen bevoegd zijn. De Raad beveelt aan het aldus ontstane verschil toe te lichten.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is aan de toelichting op artikel 10.44b een passage toegevoegd waarin op het door de Raad gesignaleerde verschil wordt ingegaan.

3. Hoewel de in de toelichting op het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 10.44c, aangehaalde bepalingen van de verordening het mogelijk maken dat het bevoegd gezag gemotiveerde bezwaren kan 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» worden deze gronden voor Nederland in artikel 10.44c, tweede lid, beperkt tot «het belang van de bescherming van het milieu». Niet is toegelicht waarom deze beperking – zoal beoogd – wat Nederland betreft aangebracht zou moeten worden en welke beperkingen ten opzichte daarvan het gevolg zijn van de verordening in de praktijk. Hierin ware alsnog te voorzien. Anderzijds zijn de woorden «nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen» uit de verordening, die een beperking van de mogelijkheid bezwaar te maken kunnen inhouden, niet in artikel 10.44c, tweede lid, opgenomen. De Raad adviseert dit alsnog te doen, tenzij op overtuigende wijze kan worden toegelicht waarom deze toevoeging achterwege kan blijven.

3. Waar de Raad constateert dat er sprake kan zijn van een beperking van de gronden voor bezwaar, kom ik voorshands aan dat oordeel niet toe. Voor zover openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid niet voldoende mede beschermd worden onder het in artikel 10.44c gebruikte criterium «het belang van de bescherming van het milieu», laat dit artikel immers onverlet dat elders in de nationale regelgeving deze bezwaargronden met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen kunnen worden opgenomen. Door in artikel 10.44c het criterium «belang van de bescherming van het milieu» op te nemen als richtsnoer bij de overbrenging van afvalstoffen, kunnen ook doelmatigheidsoverwegingen aan de beoordeling ten grondslag liggen. Ingevolge artikel 1.1 van de Wet milieubeheer worden doelmatigheidsoverwegingen immers mede begrepen onder het belang van de bescherming van het milieu.

Met betrekking tot het advies van de Raad om in artikel 10.44c alsnog de woorden «nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen» op te nemen merk ik op dat artikel 10.44c van het onderhavige wetsvoorstel juist moet worden beschouwd als zo'n nationale wettelijke bepaling in de zin van de verordening, op grond waarvan bezwaar tegen de overbrenging kan worden gemaakt. De suggestie van de Raad is voor mij overigens wel aanleiding om de formulering van artikel 10.44c meer in overeenstemming te brengen met de intentie van het in de verordening op dit punt bepaalde. Artikel 10.44c is nu

geformuleerd als een meer «materiële» bepaling in de zin dat er sprake is van een verbod op het overbrengen van afvalstoffen wanneer dat naar het oordeel van de minister in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu. Deze nieuwe formulering leidt noodzakelijkerwijs ook tot schrapping van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10.44e, tweede lid, en tot aanpassing van de in de artikelen II, III en IV opgenomen voorstellen tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet op de economische delicten.

4. *Voor een aantal redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad van State is tegemoet gekomen, met uitzondering van de volgende.

– Eerste en tweede. Gelet op het feit dat de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de economische delicten (WED) met het oog op de verhoging van de straffen gesteld op ernstige milieudelicten (Kamerstukken 23 196) thans praktisch is afgerond, is in artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel uitgegaan van de aldus gewijzigde WED. De verwijzingen zijn hieraan aangepast. Dientengevolge zijn ook artikel I, onderdeel K, en artikel VI geschrapt en is de toelichting hieraan aangepast.

– De vierde. Nu de binnen Nederland rechtstreeks werkende verordening het begrip «bevoegde autoriteit» hanteert, lijkt het niet goed mogelijk te doen of dit begrip niet bestaat, door in de toelichtende stukken te verwijzen naar het «bevoegd gezag».

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een beperkt aantal inhoudelijke aanvullingen en verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen, die hieronder worden besproken.

– In artikel I, onderdeel G, waren in het voorgestelde artikel 10.44a, tweede lid, ten onrechte nog niet alle bepalingen uit de verordening opgenomen op grond waarvan de Minister uitvoeringsregels kan stellen. Dit verzuim is thans hersteld. De alsnog opgenomen bepalingen bieden ten aanzien van bepaalde overbrengingen de bevoegde autoriteit onder meer de mogelijkheid om een overbrenging vergezeld te laten gaan van een zogenaamd begeleidend document, al dan niet met toestemmingsstempel, en de mogelijkheid om een afschrift van het relevante contract te verstrekken.

– In artikel I, onderdeel G, is in het voorgestelde artikel 10.44b, een enkele redactionele verbetering aangebracht.

– Gelet op het inwerkingtreden van de Algemene wet bestuursrecht en de daarbij behorende aanpassingswetgeving per 1 januari 1994 is het aanvankelijk opgenomen artikel I, onderdeel L, vervangen door artikel I, onderdelen K en L (nieuw). Ook in de artikelen II en III zijn enige wijzigingen aangebracht. De artikelen V en VII zijn volledig geschrapt. Tenslotte is artikel VIII vernummerd tot artikel V. De toelichting is aan een en ander aangepast.

– In paragraaf 2.2.8 van de memorie van toelichting is aangegeven dat 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 zullen 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.

– In de memorie van toelichting zijn enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

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

- In artikel IV ware «artikel 1, onder 3» te vervangen door: artikel 1, onder 3°.
- In artikel VI wordt bepaald dat, indien wetsvoorstel 23 196 tot wet wordt verheven, «deze wet» wordt gewijzigd onder meer in die zin dat «in artikel I, onder A, in artikel 1a, onder 1, aan» enkele artikelnummers vervallen dan wel daaraan worden toegevoegd. Niet duidelijk is welke wet onderscheidenlijk welk wetsvoorstel wordt bedoeld met «deze wet». Ook is niet duidelijk waar in deze twee wetsvoorstellen de artikelen I, onderdeel A, 1a, onder 1 onderscheidenlijk onder 2, te vinden zijn. Het woord «aan» in de hiervoor aangehaalde zinsnede lijkt overbodig. De tekst van artikel VI ware te verduidelijken.
 - Aanbevolen wordt (overeenkomstig aanwijzing 93 van de Aanwijzigingen voor de regelgeving en de daarbij behorende toelichting), in de toelichting het woord Lid-Staten te vervangen door: lid-staten.
 - De term «bevoegde autoriteiten», een term die in de Nederlandse tekst van de verordening wordt gehanteerd, ware te vervangen door een in de Nederlandse milieuwetgeving, met inbegrip van de ministeriële Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen, gebruikte term, zoals «bevoegd gezag».
 - Aanbevolen wordt de in de vierde en vijfde regel van paragraaf 2.2.1 van de toelichting bedoelde afvalstoffen aan te duiden als: Bijlage-II- of groene-lijst-afvalstoffen. De term «Bijlage-II-afvalstoffen» ware ook elders aan te houden, zoals in paragraaf 3, artikel I, onderdeel G, artikel 10.44a, onderdeel a.
 - In onderdeel a van paragraaf 2.2.3 van de toelichting ware de tweede zin als volgt te beginnen: Deze instantie is bevoegd tot vergunningverlening.
 - In onderdeel b van paragraaf 2.2.3 van de toelichting ware de derde regel te doen luiden als volgt: Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) is de bevoegde.
 - Aanbevolen wordt de term «milieuwaarborgen» die voorkomt in paragraaf 2.2.4, onderdeel d, van de toelichting te vervangen door een duidelijker term, bij voorbeeld «waarborgen ter bescherming van het milieu».
 - Het opschrift van paragraaf 2.2.5 van de toelichting ware te vervangen door: Bezwaar.
 - De eerste zin van paragraaf 2.2.5 ware als volgt aan te vangen: Afgezien van het bestaan van de rechtstreeks uit de verordening voortvloeiende verboden hebben de lid-staten.
 - De tweede regel van onderdeel a van paragraaf 2.2.5 ware aan te vangen als volgt: deze gronden voor bezwaar tegen overbrengingen.
 - De tweede volzin van onderdeel a van paragraaf 2.2.5 is door zijn formulering en door zijn lengte niet goed leesbaar. Aanbevolen wordt de tekst te verduidelijken.
 - De zesde volzin van paragraaf 2.2.7 van de toelichting ware te doen luiden als volgt: Binnen de landen van de Benelux alsmede tussen de Benelux-landen en Duitsland wordt hieraan in toenemende mate aandacht geschonken.
 - De in paragraaf 2.2.8 voorkomende zin die begint met «Artikel 13 bepaalt immers» ware te vervangen door: Artikel 13 van de verordening bepaalt immers dat de verordening niet van toepassing is op overbrengingen binnen een lid-staat.
 - Aanbevolen wordt daar waar in de toelichting gesproken wordt van «controle op de overbrenging van afvalstoffen» terwijl niet controle of toezicht maar beheersing wordt bedoeld (zoals in de toelichting op het voorgestelde artikel 10.44b) deze laatste term te gebruiken.
 - De in paragraaf 3, artikel I, onderdelen B, C en E, van de toelichting voorkomende term «afgifteverbod over de grens van autowrakken ...» ware te vervangen door: verbod tot afgifte van autowrakken ... over de grens.
 - Artikel 26 van de verordening geeft door een opsomming aan wat onder sluikhandel verstaan moet worden, waarbij elk onderdeel van de opsomming sluit met het woord «of». In de opsomming in de toelichting op artikel 10.44e ontbreekt dit woord in de onderdelen a tot en met d, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat een cumulatieve opsomming bedoeld is. De tekst van het wetsvoorstel ware aan te passen.
 - Aanbevolen wordt in het midden van de laatste alinea van de toelichting op artikel 10.44e «artikel IV» te wijzigen in: artikel VI, alsmede in het slot «maximum gevangenisstraf gelden van 6» te wijzigen in: maximum-gevangenisstraf gelden van zes.

- In de eerste regel van de toelichting op onderdeel K ware «is vastgelegd of handelen in strijd» te vervangen door: is vastgelegd wanneer handelen in strijd.