

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 februari 1994

De vaste Commissie voor het Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vroegen de regering waarom het eerst nu is ingediend. Immers er is al geruime tijd bekend dat de verordening en daarmee ook de gewijzigde wetgeving 6 mei 1994 in werking moeten treden. Het is op zich niet goed als een regeling zo snel na inwerkingtreding (1 januari 1994) weer gewijzigd wordt. Gelukkig wordt in de voorlichting reeds van meet af aan rekening gehouden met de situatie die ontstaat na doorvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Zagen zij het goed, dan worden met het wetsvoorstel vooral in procedurele zin veranderingen doorgevoerd. In materiële zin verandert er weinig. Zij vernamen graag of deze conclusie juist is.

Zij vroegen in de eerste plaats hoe het staat met de toezegging van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in reactie op de tijdens de begrotingsbehandeling 1994 ingediende motie over secundaire en tertiaire grondstoffen (nr. 23 400 XI-16). De minister zegde toe na te gaan hoe binnen de kaders van internationale overeenkomsten deze – potentiële – grondstoffen uit de algemene categorie afval kunnen worden gehouden.

Is eventueel actie in de richting van de EU nodig om bestaande kaders aangepast te krijgen? Het belang van een zo groot mogelijke inzet van secundaire en tertiaire grondstoffen vergt, dat zo weinig mogelijk belemmeringen moeten worden opgeworpen om deze als economisch goed te behandelen. Primaire grondstoffen kunnen op die manier worden gespaard. Bovendien kan de acceptatie van de onderhavige regelgeving en daarmee van de handhaving er aanmerkelijk mee winnen.

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Noord (CDA), Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Willems (GroenLinks), Janmaat (Centrumdemocraten), Tegelaar-Boonacker (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), Verspaget (PvdA), Roosen-van Pelt (CDA), Esselink (CDA), ondervoorzitter, Boers-Wijnberg (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), voorzitter, Feenstra (PvdA), Van der Vaart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Ruijgrok-Verreijdt (PvdA), Schimmel (D66), M. D. T. M. de Jong (CDA), Akkerman (PvdA), Van Heemst (PvdA), Van Hoof (D66), Verbugt (VVD).

Plv. leden: Van der Linden (CDA), Van Houwelingen (CDA), Eisma (D66), Kamp (VVD), Rosenmüller (GroenLinks), Laning-Boersema (CDA), E. van Middelkoop (GPV), Leerling (RPF), Huys (PvdA), Nijland (CDA), Koffeman (CDA), Van der Ploeg-Posthumus (CDA), Melkert (PvdA), De Pree (PvdA), Niessen (PvdA), Hillen (CDA), Van Gijzel (PvdA), Ter Veer (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Castricum (PvdA), Dees (VVD), Blauw (VVD).

Het was de aan het woord zijnde leden niet geheel duidelijk wat het verband van het onderhavige wetsvoorstel is met het eveneens bij de Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Wijziging Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Is in alle gevallen duidelijk welke wet wanneer van toepassing is? Is er een onomstreden en voor alle betrokkenen heldere afbakening? Graag zagen zij een en ander nader toegelicht.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Ook zij stelden vast dat de verordening reeds op 6 mei 1994 van kracht is en dat dan ook de implementatie van het wetsvoorstel gereed moet zijn. Zij betwijfelden of deze termijn haalbaar is, daar ook nog een AMvB moet worden vastgesteld. Zij vroegen of de ministeriële regeling wel op dit tijdstip klaar kan zijn. Tevens vroegen zij of de wijze van implementatie zoals die nu voorligt, de instemming van de Europese Commissie heeft. Gezien de ervaringen uit het verleden, leek dit hen zeer noodzakelijk.

Zij herinnerden zich de uitvoerige discussies die in de EG en de OESO zijn gevoerd over de wijze waarop het Verdrag van Bazel zou moeten worden geïmplementeerd. Met name de discussie over de diverse lijsten en de wijze waarop met zogenaamd «recyclebaar» afval moet worden omgegaan, riep destijds veel vragen op.

Deze leden vroegen de regering uiteen te zetten of met de nu voorliggende wetgeving de vrees voor ontsnappingsmogelijkheden aan de controle op uitvoer van afval, dat recyclebaar wordt genoemd, nu is weggenomen.

Kan in het algemeen worden gesteld dat met de nu voorliggende aanvullende mogelijkheden in de wetgeving het gat redelijkerwijs is gedicht?

Ook wilden deze leden weten wat het standpunt van de regering zal zijn op de maart-conferentie van de Verenigde Naties over de Bazel-conventie.

Deze leden vroegen welke verschillen er zijn tussen de huidige regeling voor de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen en de verordening met de aanvullende wetgeving. Verwacht de regering dat met deze regeling bepaalde exporten nu wel geweigerd kunnen worden bijvoorbeeld op grond van doelmatigheid, het zelfvoorzieningsbeginsel of het nabijheidsbeginsel, die in het verleden door uitspraken van de Raad van State moesten worden toegelaten?

De leden van de fractie van D66 namen met interesse kennis van het wetsvoorstel waarin de nationale wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de EEG-verordening die strekt tot toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. De verordening heeft rechtstreekse werking in de lidstaten, waarbij er in principe geen ruimte is voor nationale wetgeving. Dit is slechts anders als de Verordening hier expliciet ruimte voor laat.

De leden van de fractie van D66 wilden graag duidelijk uiteengezet hebben waar de Verordening precies ruimte laat voor eigen nationale wetgeving. Tevens wilden zij weten op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven door Nederland, andere betrokken landen en de Europese Commissie.

Voor Nederland heeft de Verordening tot belangrijk gevolg dat de regeling voor in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen wordt geschrapt.

2. De verordening

Ook bij dit wetsvoorstel is de memorie van toelichting op het punt van handhaving matig, aldus de leden van de CDA-fractie. Wel wordt de stelling betrokken dat de effectiviteit van de verordening – en daarmee het

wetsvoorstel – voor een groot deel afhangt van de handhaving van de regels. De leden van de CDA-fractie waren het daar nadrukkelijk mee eens. Zij vroegen daarom uitvoeriger aan te geven hoe de regering denkt te verzekeren, dat a) de controle op het punt van oorsprong afdoende is, b) de controle aan de buitengrenzen van de EG is gewaarborgd, c) de controle aan de binnengrenzen wordt geregeld en d) een effectief systeem van informatieoverdracht tussen de verschillende toezichthouders in de gehele EU.

Complicerend daarbij zijn naar hun oordeel de volgende punten. Bekend is dat handel – al dan niet legaal – in afval snel loont. Op dit moment al is handel in en verwerking van afval een «dankbaar» object voor het criminele circuit. De wijze waarop in de verschillende lidstaten aangekeken wordt, zowel door de autoriteiten als door burgers en bedrijven, tegen afval verschilt zeer aanzienlijk. En daarmee ook het draagvlak en de handhavingsmogelijkheden en -inspanning. Daar komt nog bij dat de binnengrenzen van de EU geen of nauwelijks controle-mogelijkheden kennen. Deze zijn althans de laatste jaren zeer sterk gereduceerd. Daarmee ontstaat de noodzaak de handhavingsinspanningen binnen de EU sterk gecoördineerd door de lidstaten te doen plaatsvinden. Welke vorderingen zijn daarmee gemaakt? Kan worden aangegeven hoe de overige lidstaten een en ander hebben georganiseerd?

Welke maatregelen zal Nederland zelf nemen om de controle aan de binnengrenzen te verzekeren? Is overwogen «overtollig» douanepersoneel hiervoor in te zetten? Welke douanekantoren zullen worden aangewezen in Nederland als kantoren waarlangs de eventuele export van afval geleid moet worden? Zal er een koppeling bij de handhaving worden gemaakt met de handhaving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen? Hoe staat het met de koppeling van geautomatiseerde bestanden zowel binnen Nederland als met die van andere lidstaten? En tenslotte hoe zal de controle op zorgvuldige verwerking in de niet-EU-landen waar naar geëxporteerd kan worden plaatsvinden? Waar in het recente verleden het nodige mis is gegaan, zowel binnen als buiten de EU, is uiterste zorgvuldigheid en scherpe controle nodig. Wordt daarvoor gebruik gemaakt van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland?

De aan het woord zijnde leden vroegen aan te geven hoe de naar hun oordeel noodzakelijke extra handhavingsinspanningen gefinancierd zullen worden en welke overheidsnivo's daarvoor aanspreekbaar zijn. Zij vroegen voorts aan te geven welke extra bedragen daarmee naar verwachting gemoeid zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er in andere EG-landen ook andere begrippen worden gehanteerd voor verwijdering en voor nuttige toepassing. Zij vroegen of er bij de hantering van twee soorten terminologieën in de wet geen verwarring kan ontstaan. Zo vroegen zij of de nu voorgestelde terminologieën: «definitieve verwijdering en recycling» als zodanig in de lijst van definities bij de wet zouden moeten worden opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voor overbrenging van afvalstoffen voor recycling tussen EG-landen onder de bepalingen van 2.2.3.c vallen. Voor hen was dan nog niet duidelijk of eenduidig vaststaat wie de «leider» in de procedure zal zijn en of wel of niet voorafgaande schriftelijke toestemming nodig is. Zij wilden dit illustreren met het bekende voorbeeld van het gebruik van afgewerkte olie in de cementfabrieken in Frankrijk. Ontstaat er een mogelijkheid om export van deze afgewerkte olie voor dat doel te verbieden op grond van ongewenste

milieu-effecten, dus onvoldoende bescherming van het milieu? Kan dit ook voor andere afvalstoffen die bijvoorbeeld in Nederland op een hoogwaardiger manier verwerkt kunnen worden dan de aangegeven methode in andere OESO-landen?

Wordt overwogen om het aantal landen dat onder de Lomé IV-overeenkomst valt, uit te breiden, vroegen de leden van de fractie van de PvdA naar aanleiding van 2.2.4..

Uitvoer uit de Gemeenschap van afvalstoffen voor definitieve verwijdering en voor recycling is verboden naar landen die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel, tenzij er een overeenkomst is gesloten. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de door Greenpeace gesignaleerde dumping van kunststofafval in Azië met deze bepalingen kan worden voorkomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen bij 2.2.5.b of er harde kwantitatieve criteria zullen worden gehanteerd voor de verhouding tussen wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen. De nu geciteerde afweging kent toch nog wel veel ruimte voor discussie. Hoe zal hier de bewijslast worden geregeld?

Waarom wordt bij 2.2.7. gezegd dat Nederland «naar alle waarschijnlijkheid» douanekantoren zal aanwijzen? Worden nog andere mogelijkheden voorgesteld?

Zal juist de discussie over de criteria van de te recyclen afvalstoffen er toe leiden dat een intensievere controle noodzakelijk is, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA.

Een aantal afvalstoffen valt buiten het toepassingsbereik van de verordening, zo spraken de leden van de D66-fractie.

Dit geldt ondermeer voor stoffen die voorkomen op de zogenaamde groene lijst van het OESO-besluit. Via het technisch Comité kunnen zowel individuele lidstaten als de Europese Commissie bepaalde regels uit de verordening eveneens op bedoelde stoffen van toepassing verklaren. De leden van de fractie van D66 wilden weten welke stoffen Nederland hiervoor in aanmerking vindt komen en wat voor initiatieven of voorbereidingen daartoe in andere landen of door de Europese Commissie worden genomen?

De individuele lidstaten hebben inzake definitieve verwijdering en recycling de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten. Aangegeven wordt dat Nederland hiervan slechts onder zeer specifieke omstandigheden gebruik zal maken. De leden van de fractie van D66 wilden weten wanneer concreet sprake is van dergelijke omstandigheden.

De leden van de fractie van D66 wilden weten in hoeverre het beginsel van zelfvoorziening op nationaal niveau eveneens wordt gehanteerd om bezwaar te maken tegen overbrenging van afvalstoffen voor recycling en bij welke verhouding wordt gesproken van overbrenging«onder het mom van Recycling».

Met betrekking tot de handhaving wilden ook de leden van de fractie van D66 tenslotte inzage in hetgeen ondernomen wordt ter beheersing van terugdringing van de groeiende afvalcriminaliteit, zowel in nationaal als in internationaal verband.

3. Artikelen

Artikel 10.44a

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe in de ministeriële regeling de borgsom of gelijkwaardige verzekering zal worden geregeld. Zij vroegen de concept-ministeriële regeling ter kennis van de Kamer te sturen. Deze leden vroegen of is overwogen deze regeling op te nemen in het wetsvoorstel zelf en waarom dat niet is gedaan?

Deze leden vroegen of met deze wetgeving ook de mogelijkheid is geopend dat ook alle huishoudelijke afvalstoffen zonder controle kunnen worden geëxporteerd naar andere EG-landen. Kunnen aldus stromen afval ontstaan die bijvoorbeeld in Frankrijk gestort worden, zonder dat daar bezwaar tegen kan worden gemaakt?

Waarom wordt de mogelijkheid van een verbod zoals aangegeven onder d vooralsnog niet gebruikt?

Op welke wijze kunnen de kosten voor de administratieve procedure in rekening worden gebracht?

Gaat dit in de vorm van leges? Waarom is nog niet besloten om dit te doen en wordt er slechts overwogen? De leden van de fractie van de PvdA meenden dat het gebruikelijk behoort te zijn dat deze kosten niet bij de overheid horen, maar bij de veroorzaker en zij drongen er op aan om dit wettelijk te regelen.

Artikel 10.44c

De leden van de fractie van de PvdA hechtten veel belang aan de mogelijkheid om op te treden tegen uitvoer van gevaarlijke stoffen onder het mom van recycling naar met name ontwikkelingslanden. Vaak zal het financiële op korte termijn voordeel voor die landen in groot ecologisch en dus ook economisch nadeel op de langere termijn veranderen.

De voorzitter van de commissie,
Van Rijn-Vellekoop

De griffier voor dit verslag,
Coenen