

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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 maart 1994

#### **1. ALGEMEEN**

Met genoegen nam ik ervan kennis dat het verslag zeer kort na indiening van het wetsvoorstel werd uitgebracht. Hieruit blijkt in ieder geval duidelijk de bereidheid mee te werken aan een snelle afhandeling van het wetsvoorstel. Op de vragen en opmerkingen ga ik hieronder nader in.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de PvdA-fractie vroegen zich af waarom het wetsvoorstel eerst op 4 februari 1994 is ingediend bij de Tweede Kamer terwijl het wetsvoorstel – gelet op de datum van van toepassing wording van de verordening – op 6 mei 1994 al in werking dient te treden.

Als uit de datum van indiening van het wetsvoorstel de conclusie zou worden getrokken dat het wetsvoorstel dezerzijds als minder prioritair zou worden aangemerkt, is dit niet terecht. Dit kan onder meer blijken uit het feit dat het wetsvoorstel in juli 1993 voor advies was aangeboden aan de Raad van State. Voorts kan dit blijken uit het feit dat na advisering door de Raad van State op 26 januari 1994 het nader rapport 2 februari 1994 kon worden vastgesteld, waarna indiening bij de Tweede Kamer kon plaatsvinden.

De twijfel van de leden van de PvdA-fractie op het punt van de haalbaarheid van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 6 mei aanstaande lijkt mij het gevolg van een misverstand. Ten onrechte constateerden zij dat voor de uitvoering van het wetsvoorstel nog een algemene maatregel van bestuur (amvb) moet worden vastgesteld.

Inderdaad biedt artikel 10.44b de mogelijkheid om bij amvb bepaalde artikelen van de verordening van overeenkomstige toepassing te verklaren met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen binnen Nederland. Uit het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting blijkt echter dat van deze bevoegdheid slechts in het uiterste geval gebruik zal worden gemaakt. Tevens is aangegeven dat deze situatie zich thans niet voordoet. Duidelijk is vermeld dat wordt aangenomen dat de stelsels die thans in Nederland worden gehanteerd, vooralsnog afdoende zijn

voor een adequaat toezicht op en een goede beheersing van binnenlandse overbrenging van afvalstoffen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de ministeriële regeling op tijd klaar zal zijn beantwoord ik bevestigend.

De leden van de CDA-fractie constateerden terecht dat het onderhavige wetsvoorstel vooral in procedurele zin veranderingen met zich brengt. Wel moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat het bereik van de nieuwe regelgeving is vergroot in die zin dat in principe alle afvalstoffen eronder vallen, terwijl de huidige regelgeving alleen betrekking heeft op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het staat met de in reactie op de tijdens de begrotingsbehandeling 1994 ingediende motie over secundaire en tertiaire grondstoffen (Kamerstukken II 1993/94, 23 400, XI, nr. 16) toegezegde inventarisatie van de mogelijkheden om, onder meer binnen de kaders van internationale overeenkomsten, potentiële grondstoffen niet langer als afvalstof aan te merken. Zij vroegen zich daarbij tevens af of actie in de richting van de Europese Unie nodig is om bestaande kaders aangepast te krijgen.

Ik verwacht de Tweede Kamer binnen enkele weken met een brief op de hoogte te kunnen stellen van de mogelijkheid en wenselijkheid om stoffen die in eerste instantie als afvalstof moeten worden aangemerkt, maar die *gelijkwaardig aan een grondstof kunnen worden toegepast, niet of niet langer aan te merken als afvalstof*. Voor een inhoudelijk antwoord op de vragen van genoemde leden wil ik verwijzen naar deze brief. De reikwijdte van het begrip afvalstof is op dit moment ook in de Europese Unie onderwerp van discussie. Op initiatief van de Commissie wordt in een werkgroep, waarin de lid-staten zijn vertegenwoordigd, geïnventariseerd welke criteria in de verschillende lid-staten worden gebruikt teneinde in specifieke gevallen tot de afweging te komen of sprake is van een afvalstof of een (secundaire) grondstof en wordt getracht overeenstemming te bereiken over (een deel van) de criteria. Hoewel het wenselijk is in Europees verband tot eenzelfde interpretatie van het begrip afvalstof te komen is dit echter, gelet op het feit dat iedere lid-staat zijn eigen interpretatie heeft, een moeizaam proces. In dit kader wordt overigens door Nederland aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om stoffen in bepaalde situaties niet langer als afvalstof, maar als (secundaire) grondstof aan te merken.

Met betrekking tot de door de leden van de CDA-fractie gevraagde toelichting op het verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en het eveneens bij de Kamer in behandeling zijnde Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, moet allereerst worden benadrukt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende verordening betrekking hebben op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Op basis van de verordening en dit wetsvoorstel moet worden bepaald of de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen is toegestaan. Ook worden specifieke eisen gesteld aan de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het hierop betrekking hebbende wijzigingsvoorstel hebben daarentegen betrekking op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Onder de werking van deze wet vallen behalve (mogelijk) gevaarlijke afvalstoffen ook andere gevaarlijke stoffen. Wanneer de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen op grond van de verordening en het onderhavige wetsvoorstel is toegestaan zal dus met betrekking tot het feitelijke vervoer ook moeten worden voldaan aan de eisen, gesteld in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, voor zover sprake is van gevaarlijke stoffen in de zin van die wet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de wijze van implementatie zoals die nu voorligt de instemming van de Europese Commissie heeft.

Aangezien aan het onderhavige wetsvoorstel een rechtstreeks werkende verordening ten grondslag ligt, is geen sprake van implementatie, zoals noodzakelijk ter uitvoering van EG-richtlijnen. De verordening schrijft gedetailleerd voor welke regels gelden met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de aspecten van de grensoverschrijdende overbrenging waarvoor de verordening een bevoegdheid aan de nationale wetgever laat om (nadere) regels te stellen. Deze mogelijkheden zijn beperkt en betreffen specifiek uitvoeringsgerichte onderwerpen. Alleen met betrekking tot het vereiste van de te stellen financiële zekerheid zijn de lid-staten verplicht in de nationale wetgeving regels te stellen. De verordening kent dan ook een verplichting voor elke lid-staat om de Commissie in kennis te stellen van de inzake de te stellen financiële zekerheid in de nationale wetgeving opgenomen bepalingen. Vanzelfsprekend is het van belang dat de Europese Commissie en de andere lid-staten ook op de hoogte zijn van de overige door de lid-staten te stellen nadere regels. Tevens is het gewenst dat de verschillende lid-staten met betrekking tot deze mogelijk te stellen nadere regels tot een goede onderlinge afstemming trachten te komen. Binnen de Europese Unie heeft Nederland dit dan ook onlangs expliciet in het afvalbeheercomité naar voren gebracht.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de vrees voor onsnappingsmogelijkheden aan de controle op uitvoer van afval, dat recyclebaar wordt genoemd, nu is weggenomen, wil ik benadrukken dat de mogelijkheden voor controle op recyclebare afvalstoffen met het van kracht worden van de verordening en het onderhavige wetsvoorstel in ieder geval beduidend zijn verbeterd. Voor zover het de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage III en IV van de verordening of niet genoemd in bijlage II, III of IV van de verordening, geldt dat van het voorgenomen transport kennis moet worden gegeven. De betrokken autoriteiten kunnen, wanneer het de overbrenging van afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage III van de verordening, gedurende een periode van 30 dagen bezwaar maken tegen het voorgenomen transport. Wanneer het de overbrenging van afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage IV van de verordening, is zelfs schriftelijke instemming van de bevoegde autoriteiten vereist. Dit geldt ook voor de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen, die niet worden genoemd in bijlage II, III, of IV van de verordening.

Op overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen, genoemd in bijlage II van de verordening, is het stelsel van toezicht en controle van de verordening voor het grootste deel niet van toepassing. Dit is in overeenstemming met bepalingen uit het besluit van de OESO-Raad C(92)39 van 30 maart 1992 betreffende de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handeling ter nuttige toepassing. Het transport van deze afvalstoffen tussen lid-staten dient evenwel vergezeld te gaan van informatie als naam en adres van de houder van het afval, de gebruikelijke handelsbenaming van de afvalstoffen, de hoeveelheid afvalstoffen, de naam en het adres van de ontvanger, de voorziene datum van overbrenging alsmede de handelingen op het gebied van nuttige toepassing die met de afvalstoffen zullen plaatsvinden. Dit komt de controle of daadwerkelijk sprake is van een overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen ten goede. Daarnaast kan op een overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen, genoemd in bijlage II van de verordening, in uitzonderlijke gevallen uit overwegingen van milieuhygiëne of volksgezondheid, het stelsel van toezicht en controle van de overbrenging van in bijlage III en IV genoemde afvalstoffen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Net als de leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie hecht ik veel belang aan de mogelijkheid om op te treden tegen uitvoer van gevaarlijke stoffen «onder het mom van» recycling naar, met name, ontwikkelingslanden. Voor zover het in mijn macht ligt zal dit soort transporten door mij worden tegengegaan. Ik wil hierbij wijzen op de mogelijkheid die artikel 7, vierde lid, onder a, vijfde streepje, van de verordening biedt om een overbrenging 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 toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen». Deze bezwaargrond kan worden omschreven als een reden om overbrenging van afvalstoffen «onder het mom van recycling» tegen te gaan (zie hierover ook de memorie van toelichting, bladzijde 7).

Met betrekking tot de uitvoer van afvalstoffen naar ontwikkelingslanden wil ik daarnaast benadrukken dat op grond van artikel 18 van de verordening de uitvoer van afvalstoffen naar een belangrijk deel van de ontwikkelingslanden, namelijk de ACS-staten (landen in Afrika, het Carabisch gebied en de Stille Oceaan), is verboden. Dit algemene verbod geldt evenwel niet voor de uitvoer van voor recycling bestemde afvalstoffen, genoemd in bijlage II van de verordening.

Het door de leden van de PvdA-fractie gevraagde standpunt van de regering op de maart-conferentie van de Verenigde Naties over de Bazel-conventie is nog onderwerp van nationaal en internationaal overleg. Het standpunt kan op dit moment dan ook nog niet worden gegeven.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie welke verschillen er zijn tussen de huidige Regeling in-, uit- en doorvoer gevaarlijke afvalstoffen en de verordening met de aanvullende wetgeving, waar het de mogelijkheid betreft om bepaalde exporten te weigeren op grond van doelmatigheid, het zelfvoorzieningsbeginsel of het nabijheidsbeginsel, merk ik allereerst op dat deze leden wat betreft de jurisprudentie van de Raad van State referen aan de situatie zoals die bestond tot 1 augustus 1993. Tot deze datum was de basis van het beleid ten aanzien van de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen gelegen in artikel 16 en volgende van de Wet chemische afvalstoffen. Als gevolg van uitspraken van de Raad van State was het toen inderdaad niet meer mogelijk om bezwaar te maken tegen de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen. Om de uitvoering van het beleid niet in gevaar te brengen is paragraaf 10.5.4 van de wet van 13 mei 1993, Stb. 283, tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) per 1 augustus 1993 in werking getreden onder gelijktijdige intrekking van de genoemde paragraaf uit de Wet chemische afvalstoffen.

Ingevolge artikel 10.36a, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer (na vernummering artikel 10.41, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer, zie Stb. 1994, 80), kan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bezwaar maken tegen het voornemen gevaarlijke afvalstoffen – anders dan ten doorvoer – buiten Nederlands grondgebied te brengen, indien het buiten Nederlands grondgebied brengen van deze afvalstoffen de uitvoering van opgestelde plannen en programma's voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen (in casu het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen) in gevaar zou brengen. In zijn uitspraak van 1 december 1993 (B 05.93.1354) op een verzoek om toepassing van artikel 107 van de Wet op de Raad van State, heeft de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State voorlopig geoordeeld dat het Meerjarenplan inderdaad kan dienen als toetsingskader.



De verordening biedt nadrukkelijk de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van voor definitieve verwijdering of voor recycling bestemde afvalstoffen op grond van het zelfvoorzieningsbeginsel en het nabijheidsbeginsel, alsmede om te waarborgen dat de overbrenging in overeenstemming is met de afvalbeheerplannen. Dit volgt uit de artikel 4, derde lid, sub b, en artikel 7, vierde lid, sub a, eerste streepje, van de verordening, waarin met betrekking tot de bezwaargronden tegen de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Unie expliciet wordt verwezen naar Richtlijn 75/442/EEG. In deze richtlijn worden onder meer het zelfvoorzieningsbeginsel en het nabijheidsbeginsel genoemd, welke in de op basis van deze richtlijn op nationaal niveau op te stellen afvalbeheerplannen (waartoe het hiervoor genoemde Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen, maar ook het Tienjarenprogramma afval kunnen worden gerekend) verder uitgewerkt. In de artikelen 10, 15, derde lid, 17, vierde en zesde lid, 20, derde lid, 22, eerste lid en 24, vierde lid, van de verordening zijn de artikelen 4, derde lid, sub b, en 7, vierde lid, sub a, van de verordening van overeenkomstige toepassing verklaard op de overige grensoverschrijdende overbrengingen waarop de verordening betrekking heeft.

Daarnaast bieden de artikelen 4, derde lid, onder c, eerste streepje, en 7, vierde lid, onder a, tweede streepje, van de verordening de basis voor het maken van bezwaar tegen een voorgenomen overbrenging, indien deze in strijd zal zijn met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake (onder meer) het belang van de bescherming van het milieu. In artikel 10.44c van het onderhavige wetsvoorstel zijn dergelijke wettelijke bepalingen opgenomen. Onder het in artikel 10.44c genoemde belang van de bescherming van het milieu worden ook doelmatigheidsoverwegingen begrepen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook het gegeven dat een bepaalde afvalstof in Nederland op een hoogwaardiger manier verwerkt kan worden, een reden kan zijn voor maken van bezwaar tegen een voorgenomen overbrenging. De leden van de PvdA-fractie vroegen hiernaar.

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

De plaatsen in de verordening waar ruimte wordt gelaten voor eigen nationale wetgeving met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen worden genoemd in artikel 10.44a van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals eerder in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie vermeld hebben de lid-staten, afgezien van de verplichting tot het stellen van regels inzake financiële zekerheid, slechts op enkele punten de bevoegdheid nadere regels te stellen. In de memorie van toelichting bij artikel 10.44a van het wetsvoorstel worden deze genoemd (bladzijde 10 tot en met 12). Ik heb het voornemen in de op dit artikel gebaseerde ministeriële regeling in ieder geval de volgende nadere regels op te nemen:

- de verplichting voor de kennisgever van een overbrenging van afvalstoffen om bij de kennisgeving of het afschrift van een kennisgeving een afschrift van het contract met de ontvanger te voegen;
- de verplichting de overbrenging van afvalstoffen vergezeld te laten gaan van een exemplaar van het begeleidend document, eventueel met toestemmingsstempel;
- een bewaartermijn van vijf jaar van een afschrift van aan of door de bevoegde autoriteiten verzonden documenten inzake de overbrenging van afvalstoffen.

Overigens zijn bij nota van wijziging in het tweede lid van artikel 10.44a nog twee bepalingen uit de verordening opgenomen ten aanzien waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld. Deze bepalingen bieden de basis om met betrekking tot de desbetreffende overbrengingen de verplichting te laten gelden om bij de kennisgeving een afschrift van het contract te voegen en de verplichting te laten gelden om een overbrenging vergezeld te laten gaan van een begeleidend document. Ten onrechte waren deze bepalingen niet eerder opgenomen in artikel 10.44a, tweede lid.

De lid-staten zijn op dit moment druk doende een invulling te geven aan de op grond van de verordening verplicht te stellen en mogelijk te stellen nadere regels. Zoals eerder vermeld dringt Nederland binnen de Europese Unie aan op een goede afstemming van de door de verschillende lid-staten te stellen nadere regels.

## **2. DE VERORDENING**

Voor wat betreft de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake de controle op het punt van oorsprong, aan de binnengrenzen en aan de buitengrenzen van de EU, zij allereerst opgemerkt dat het beleid niet zozeer is gericht op controle aan de grenzen, als wel op controle binnen Nederland, met name bij bedrijven en bij transporten. De inspanningen zijn erop gericht het al bestaande handhavingssysteem verder uit te bouwen met het oog op de bredere reikwijdte van de nieuwe regelgeving. De hoofdinspectie milieuhygiëne heeft een netwerk opgebouwd van instanties die betrokken zijn bij de handhaving van de milieuwetgeving. Dit netwerk bestaat, naast de regionale inspecties milieuhygiëne, uit de douane, het corps landelijke politiediensten, de milieucoördinatoren van de regiopolitie en de rijksverkeersinspectie. Onderzocht wordt wie nog verder in dit netwerk dienen te worden opgenomen en op welke manier deze diensten kunnen worden voorgelicht en ondersteund. Het bestaande netwerk wordt in ieder geval door middel van een cursus voorbereid op de handhaving van het bij de verordening en het onderhavige wetsvoorstel bepaalde. Deze cursus is door mijn ministerie geïnitieerd. In artikel 6 van het Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren milieuwetgeving (Stcrt. 1994, 40) zijn overigens reeds ambtenaren aangewezen die met het toezicht op en de naleving van de bij de verordening gestelde regels zullen worden belast.

Met betrekking tot de handhaving in Nederland kan ik verder nog aangeven dat de hoofdinspectie milieuhygiëne opdracht heeft verleend tot het doen van een onderzoek, teneinde:

- een beter overzicht te krijgen van inhoudelijke consequenties van de wijziging van de wetgeving voor de handhaving (en naar aanleiding daarvan alternatieve handhavingsmethoden te ontwikkelen);
- een beeld te krijgen van personele consequenties (kwantitatief en kwalitatief);
- inzicht te krijgen in de beheersmatige consequenties die aan de verandering vastzitten.

Dit onderzoek is evenwel nog niet afgerond. Met behulp van dit onderzoek kan meer duidelijkheid worden verkregen over de noodzakelijke extra handavingsinspanningen, door wie deze inspanningen moeten worden geleverd en de financiële consequenties hiervan.

De door de leden van de CDA-fractie geconstateerde noodzaak van een sterke coördinatie van handavingsinspanningen binnen de Europese Unie en de noodzaak van het voorhanden hebben van een effectief systeem van informatieoverdracht tussen de verschillende toezichthouders in de gehele Europese Unie onderschrijf ik. Nederland heeft dan ook het initiatief genomen om gezamenlijk met België, Engeland,

Duitsland en Luxemburg te komen tot een internationaal project inzake de handhaving. Bedoeling van dit project is onder meer om te komen tot internationale afspraken inzake informatieuitwisseling en tot verbetering van de internationale contacten. Voorts is door de Europese Unie een handhavingsnetwerk ingesteld met als doel te komen tot verdere internationale afspraken. In dit netwerk zijn medewerkers van mijn ministerie vertegenwoordigd.

In het licht van de bovengenoemde ontwikkelingen is het nog niet mogelijk een antwoord te geven op de vraag van de leden van de CDA-fractie of overtollig douanepersoneel kan of zal worden ingezet voor de controle aan de binnengrenzen. Wat betreft de aan te wijzen douanekantoren waarlangs afvalstoffen naar en uit de Gemeenschap dienen te worden gevoerd, waarnaar ook de leden van de PvdA-fractie vroegen, kan ik melden dat in Nederland hiertoe waarschijnlijk het douanekantoor te Rotterdam zal worden aangewezen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er een koppeling bij de handhaving zal worden gemaakt met de handhaving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen verwijs ik allereerst naar mijn eerdere antwoord op de vraag van de leden van deze fractie inzake het onderscheid tussen het onderhavige wetsvoorstel en de hieraan ten grondslag liggende verordening en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Overigens zijn de rijksverkeersinspectie en de milieucoördinatoren van de regiopolitie belast met de handhaving van beide wetten.

De controle op zorgvuldige verwerking in de landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie waarnaar geëxporteerd wordt, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, zal op de eerste plaats dienen te gebeuren door uitbreiding van het Europese handhavingsnetwerk buiten de Europese Unie. Met handhavingsinstanties van verschillende landen zijn hiertoe reeds contacten gelegd. Indien nodig wordt echter ook gebruik gemaakt van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Hierbij zij ook verwezen naar de toelichting bij artikel 10.44c in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (bladzijde 14).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er in andere lid-staten ook andere begrippen worden gehanteerd voor «verwijdering» en «nuttige toepassing». Zij vroegen of de hantering van twee soorten terminologieën geen aanleiding zouden kunnen geven tot verwarring en of het niet beter zou zijn de nu voorgestelde termen «definitieve verwijdering» en «recycling» als zodanig in de lijst van definities in de wet op te nemen.

Zoals voor de bepaling van de reikwijdte van het begrip afvalstof in de lid-staten verschillende criteria worden gehanteerd, geldt ook met betrekking tot de verwijdering of toepassing van afvalstoffen dat in de diverse lid-staten termen worden gehanteerd met een verschillende betekenis. Hoewel onder de in de verordening gehanteerde begrippen «verwijdering» en «nuttige toepassing» inderdaad niet hetzelfde wordt verstaan als in de Wet milieubeheer en het Nederlandse afvalstoffenbeleid onder deze termen wordt begrepen, acht ik opname van definities van de begrippen «definitieve verwijdering» en «recycling» in de lijst van definities in de wet niet nodig. De reden hiervoor is dat in de artikelen van het onderhavige wetsvoorstel de genoemde termen niet voorkomen. Alleen in de memorie van toelichting worden de termen «definitieve verwijdering» en «recycling» gehanteerd, teneinde een duidelijk onderscheid te maken met hetgeen in Nederland wordt begrepen onder de begrippen «verwijdering» en «nuttige toepassing». In de memorie van toelichting wordt dit duidelijk aangegeven (bladzijde 2 en 3). Het opnemen van begrippen in de lijst van definities van de Wet milieubeheer die verder

in de wet niet worden gehanteerd, zou naar mijn mening slechts tot verwarring kunnen leiden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de overbrenging van afvalstoffen voor recycling tussen lid-staten kan worden geschaard onder de in paragraaf 2.2.3, onder c, van de toelichting bij het wetsvoorstel genoemde regels voor de overbrenging van afvalstoffen voor recycling tussen landen die het OESO-besluit hebben aanvaard. Voor hen was het 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.

De in paragraaf 2.2.3, onder c, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel genoemde regels voor de overbrenging van afvalstoffen voor recycling tussen landen die het OESO-besluit hebben aanvaard, gelden eveneens voor de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen tussen lid-staten. Bij deze overbrengingen is er niet sprake van een duidelijke «leider» in de procedure. Indien het de grensoverschrijdende overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage III van de verordening, kunnen de bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending gemotiveerde bezwaren maken tegen de voorgenomen overbrenging. Indien geen bezwaar is gemaakt, mag de overbrenging plaatsvinden nadat een termijn van 30 dagen is verstreken. Indien het de grensoverschrijdende overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage IV van de verordening, en van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die nog niet in bijlage II, III of IV van de verordening zijn opgenomen, moet voor de aanvang van de overbrenging door de betrokken bevoegde autoriteiten, dus ook de bevoegde autoriteit van verzending, schriftelijke instemming worden gegeven. Tegen de door deze leden als voorbeeld genoemde uitvoer van afgewerkte olie kan dus in ieder geval, onafhankelijk van de vraag of deze onder bijlage III of bijlage IV van de verordening kan worden geschaard, bezwaar worden gemaakt.

Een uitbreiding van het aantal landen, aangesloten bij de overeenkomst van Lomé, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, is op dit moment niet bekend. Het is in eerste instantie aan elk land zelf om te bepalen of het zich bij de genoemde overeenkomst wenst aan te sluiten.

De stelling van de leden van de PvdA-fractie dat uitvoer uit de Gemeenschap van afvalstoffen voor definitieve verwijdering en voor recycling naar landen die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel is verboden, tenzij er een overeenkomst is gesloten, is niet geheel correct. De uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is namelijk alleen toegestaan naar EVA-landen die ook partij zijn bij het verdrag van Bazel. Bovendien moet het EVA-land in kwestie de invoer niet hebben verboden of schriftelijke toestemming hebben gegeven voor de invoer en moeten er voor de bevoegde autoriteit van verzending in de Gemeenschap geen redenen zijn om aan te nemen dat de afvalstoffen in het betrokken EVA-land niet volgens milieuhygiënisch verantwoorde methoden zullen worden beheerd.

Uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen naar landen die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel is, indien een overeenkomst is gesloten met het land in kwestie, inderdaad niet bij voorbaat verboden. Bovendien gelden in deze situatie de regels van toezicht en beheersing op de grensoverschrijdende overbrenging van de verordening niet wanneer het de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage II van de verordening. Zoals reeds eerder gesteld biedt, wanneer de overbrenging uit oogpunt van milieuhygiëne of volksgezondheid niet wenselijk is, de verordening ook voor in bijlage II



genoemde afvalstoffen mogelijkheden controle uit te oefenen op de overbrenging.

Bij de door Greenpeace genoemde voorbeelden moet overigens worden bedacht dat op basis van de bestaande wetgeving alleen iets tegen een dergelijke uitvoer kan worden gedaan wanneer het gevaarlijk afval betreft, waarop de Regeling in-, uit- en doorvoer van gevaarlijk afval 1994 van toepassing is. Het merendeel van het kunststofafval is echter geen gevaarlijk afval. De verordening biedt dus meer mogelijkheden om de genoemde uitvoer tegen te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of er harde kwantitatieve criteria zullen worden gehanteerd voor de bepaling van de verhouding tussen wel en niet recyclebare afvalstoffen, zoals genoemd in artikel 7, vierde lid, onder a, vijfde streepje, van de verordening.

Steeds zal per specifiek geval, aan de hand van het samenstel van omstandigheden, de afweging moet worden gemaakt of al dan niet sprake kan zijn van recycling. Behalve kwantitatieve aspecten spelen ook kwalitatieve aspecten een rol. Ook de soort stof en de afvalverwijderingsmethode zijn van belang. Dit leidt ertoe dat algemeen geldende, harde kwantitatieve criteria niet kunnen worden gegeven. De door de leden van de PvdA-fractie geconstateerde ruimte voor discussie vloeit voort uit de verordening zelf. Naar mijn mening is het onontkoombaar om deze ruimte te bieden: de praktijk is wat de recycling van afvalstoffen betreft zo gedifferentieerd en dynamisch dat dit niet in harde kwantitatieve criteria kan worden gevat. In algemene zin kan wel worden gesteld dat de toepassingsmethoden kritisch zullen worden beschouwd en dat in de regel een belangrijk deel van de betrokken afvalstof daadwerkelijk op een verantwoorde manier moet kunnen worden gerecycled. Wat de bewijslast betreft bestaat er voor het bevoegde gezag bij de meeste overbrengingen de mogelijkheid bezwaar te maken. Zoals reeds eerder aangegeven zijn er ook wanneer het de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, genoemd in bijlage II van de verordening, controle-mogelijkheden. In geval van onenigheid is het evenwel in laatste instantie altijd aan de rechter om te bepalen of al dan niet sprake is van recycling.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de discussie over de criteria voor het vaststellen van de mogelijkheden tot recycling van afvalstoffen ertoe zal leiden dat een intensievere controle noodzakelijk is, luidt bevestigend. Naar mijn mening leidt de genoemde discussie er inderdaad toe dat het noodzakelijk is dat er een goed zicht bestaat op de overbrengingen van afvalstoffen en dat bekend is welke toepassing van de afvalstoffen in kwestie zal plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie vroegen welke van de in bijlage II van de verordening genoemde stoffen Nederland in aanmerking komen voor het van toepassing verklaren van bepaalde regels uit de verordening en welke initiatieven of voorbereidingen daartoe worden ondernomen in andere lid-staten of door de Europese Commissie.

Op dit moment wordt in Nederland nog van geen van de in bijlage II van de verordening genoemde afvalstoffen voorzien dat regels van de verordening van toepassing zullen worden verklaard. Ook van andere lid-staten of de Europese Commissie is nog niet gebleken van het voornemen tot een dergelijke van overeenkomstige toepassing verklaring.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts wanneer concreet sprake is van de zeer specifieke omstandigheden op grond waarvan Nederland zou kunnen besluiten een overeenkomst te sluiten inzake de definitieve verwijdering of recycling van een bepaalde afvalstof.

Een dergelijke omstandigheid heeft zich tot nu toe nog niet voorgedaan. Van dergelijke specifieke omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn

indien een partij afvalstoffen kan worden uitgevoerd naar een land dat geen partij is bij het Verdrag van Bazel, waarbij de verwerking in dat land op een hoogwaardiger wijze kan plaatsvinden. Een ander voorbeeld betreft de invoer van afvalstoffen uit een land dat geen partij is bij het Verdrag van Bazel, omdat die afvalstoffen alleen in Nederland op een milieuverantwoorde wijze kunnen worden verwijderd. Nogmaals zij gesteld dat dergelijke overeenkomsten slechts in uitzonderlijke gevallen zullen worden afgesloten. Voorkomen moet worden dat de uitgangspunten van het Verdrag van Bazel worden doorbroken.

De vragen van de leden van de D66-fractie in hoeverre het beginsel van zelfvoorziening op nationaal niveau eveneens wordt gehanteerd om bezwaar te maken tegen de grensoverschrijdende overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen en inzake grensoverschrijdende overbrengingen «onder het mom van recycling» heb ik reeds eerder in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie beantwoord. Korthedshalve verwijs ik hiernaar.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de inzage in hetgeen op het vlak van de handhaving wordt ondernomen ter beheersing en terugdringing van de afvalcriminaliteit, zowel nationaal als internationaal, verwijs ik korthedshalve naar de antwoorden die ik eerder in deze nota heb gegeven op vragen van leden van de CDA-fractie inzake handhaving.

### **3. ARTIKELN**

#### **Artikel 10.44a**

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ministeriële regeling van de borgsom of gelijkwaardige verzekering. Zij vroegen daarbij of is overwogen deze regeling op te nemen in het wetsvoorstel en waarom dat niet is gedaan.

Over de regeling ter uitvoering van artikel 10.44a van het onderhavige wetsvoorstel, waarin ook de te stellen financiële zekerheid wordt geregeld, vindt op dit moment interdepartementaal overleg plaats. Wanneer dit overleg is afgerond, zal een concept ter kennisneming aan de Tweede Kamer kunnen worden gestuurd. Een regeling van de te stellen financiële zekerheid bij formele wet is niet overwogen. Twee omstandigheden spelen hierbij een rol. Behalve het feit dat regels ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, overeenkomstig artikel 21.6, zevende lid, van de Wet milieubeheer, in de regel worden vastgelegd op ministerieel niveau, bevat de genoemde regeling naar verwachting ook elementen die regelmatig voor wijziging in aanmerking kunnen komen. Hierbij moet met name worden gedacht aan de berekening van de hoogte van de te stellen financiële zekerheid.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of met deze wetgeving ook de mogelijkheid is geopend om huishoudelijke afvalstoffen, zonder controle en zonder dat bezwaar kan worden gemaakt, over te brengen naar andere lid-staten, teneinde deze aldaar te storten, luidt ontkennend. Zeker wanneer het de definitieve verwijdering van afvalstoffen betreft, kent de verordening adequate mogelijkheden voor controle en het maken van bezwaar. Voor zover het de overbrenging van voor recycling bestemde afvalstoffen betreft, zijn er, zoals ik reeds eerder in deze nota heb vermeld, eveneens controlemogelijkheden voorhanden.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom van de mogelijkheid die artikel 4, derde lid, onder a.i, van de

verordening aan de lid-staten biedt om de overbrenging van bepaalde 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» verwijs ik naar het in de memorie van toelichting hierover gestelde (bladzijde 11). De situatie is wat dit betreft niet gewijzigd. Belangrijke uitgangspunten voor het Nederlandse beleid inzake de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen zijn uitgewerkt in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen welk plan, naast het Tienjarenprogramma Afval, een van de toetsingskaders vormt bij de uitvoering van het beleid ten aanzien van de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. De noodzaak tot het stellen van een algemeen of gedeeltelijk verbod is daardoor op dit moment niet aanwezig.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom niet is besloten de kosten van de administratieve procedure in de vorm van leges op de aanvrager te verhalen merk ik op dat er naar mijn mening onvoldoende redenen aanwezig zijn om wat dit betreft af te wijken van de huidige praktijk. Daarbij speelt de afweging tussen de kosten (administratieve lasten) en de baten van een dergelijke regeling eveneens een rol.

#### **Artikel 10.44c**

Zoals eerder in deze nota gesteld, onderschrijf ik de opmerking van de leden van de PvdA-fractie inzake het belang van de mogelijkheid om op te treden tegen de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen «onder het mom van recycling» naar ontwikkelingslanden. Korte tijdshalve verwijs ik naar de antwoorden die eerder in deze nota met betrekking tot dit onderwerp zijn gegeven.

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