

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. 7

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 1994

De vaste Commissie voor het Milieubeheer heeft op donderdag 17 maart 1994 wetgevingsoverleg gevoerd met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **het wetsvoorstel 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 (23 604).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand woordelijk verslag uit, dat is vervaardigd door de Stenografische dienst.

De voorzitter van de vaste Commissie voor het Milieubeheer,
Van Rijn-Vellekoop

De griffier van de vaste Commissie voor het Milieubeheer,
Verschoor

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), Ruigrok-Verreijt (PvdA), Schimmel (D66), M. D. Th. M. de Jong (CDA), Akkerman (PvdA), Van Heemst (PvdA), Van Hoof (VVD), Verbugt (VVD).

Plv. leden: Van der Linden (CDA), Van Houwelingen (CDA), Eisma (D66), Kamp (VVD), Rosenmöller (GroenLinks), Van Ojik (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 Gijssel (PvdA), Ter Veer (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Castricum (PvdA), Dees (VVD), Blauw (VVD).

Stenografisch verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor milieubeheer

Donderdag 17 maart 1994

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Van Rijn-Vellekoop

Aanwezig zijn 3 leden der Kamer, te weten:

Van Rijn-Vellekoop, Roosen-van Pelt en Te Veldhuis,

alsmede de heer Alders, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die vergezeld is van enige ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: De commissie heeft te kennen gegeven nog enkele vragen te hebben over het voorliggende wetsvoorstel. Dit kort mondeling overleg wordt gevoerd, opdat er volgende week over het wetsvoorstel gestemd kan worden.

Mevrouw **Roosen-van Pelt** (CDA): Voorzitter! Als ik goed geïnformeerd ben, zijn er momenteel procedures gaande bij het Europese Hof met betrekking tot de rechtsgrondslag van de verordening. Daarbij gaat het om artikel 130s in plaats van artikel 100a EG-verdrag. De vernietiging van de verordening zou tot een juridisch vacuüm kunnen leiden. De huidige nationale wetgeving terzake wordt op 6 mei ingetrokken. Onzes inziens zou het aanbeveling verdienen om met de inwerkingtreding van de verordening te wachten totdat het Europese Hof een uitspraak heeft gedaan. Ik krijg op dit punt graag duidelijkheid van de minister.

Dan kom ik bij artikel 10.44c. Als ik de verordening daarnaast leg, blijkt dat artikel 10.44c en artikel 7, vierde lid, onder a, in feite overbodig zijn, tenzij dat een aanscherping betekent van wat er in de verordening staat. Dat moet goed met elkaar corresponderen, anders ontstaat er een

juridisch steekspel. Het is toch niet de bedoeling dat in de wetgeving verder wordt gegaan dan in de verordening? Kan de minister aangeven of artikel 10.44c geschrapt moet worden? Onzes inziens is dit artikel overbodig. Of is het zo dat in de wetgeving een ruimer toetsingskader wordt geschapen dan de verordening zelf, die een meer objectieve toetsing voorstaat, wat kan leiden tot velerlei gerechtelijke procedures?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Mijn fractie heeft geen bijdrage geleverd aan de schriftelijke voorbereiding omdat er geen problemen leken te zijn. Nu is dit overleg bij elkaar geroepen, omdat de FME een brief gezonden heeft waarin niet wordt uitgesloten dat er misschien strijd zou kunnen bestaan tussen de verordening en artikel 10.44c. Ik vraag mij af waarom er in artikel 10.44c een andere tekst wordt gebruikt dan in de verordening als daarmee niets anders wordt beoogd dan wat de verordening verwoordt. Waarom is de tekst niet letterlijk overgenomen om mogelijke interpretatieverschillen te kunnen voorkomen? Misschien is er wel een verschil beoogd? Waarom heeft men dat dan gedaan? Mijns inziens kunnen er problemen ontstaan met procedures als derden op mogelijke strijd wijzen tussen de verordening, die rechtstreeks werkt, en de implementatie verwoord in artikel 10.44c. Mevrouw Roosen vroeg zich af of het wellicht juist is, de uitspraak van het Europese Hof over twee maanden af te wachten. Daar sluit ik mij bij aan. Als waar is wat de FME ons meldt, dat de kans zeer reëel is dat de verordening wordt vernietigd,

ontstaat er inderdaad een vacuüm en daar is niemand mee gediend.

Mevrouw **Van Rijn-Vellekoop** (PvdA): Ik heb wel een uitgebreide bijdrage geleverd aan de schriftelijke voorbereiding en ik had eigenlijk geen behoefte aan dit overleg. Ik wil nu echter wel reageren op de punten die mevrouw Roosen naar voren heeft gebracht. Ten eerste ligt er een verplichting om deze verordening voor 6 mei in wetgeving om te zetten. Daar sluit mijn fractie zich graag bij aan, want het gebeurt nogal eens dat wij achterlopen. De verordening werkt rechtstreeks en ik vraag mij af of het zinvol is om te wachten als er dan toch een rechtstreeks werkende verordening is.

Met de brief van de FME had ik wat minder problemen. Ik ga ervan uit dat de verordening de ruimte laat om in de wetgeving die wij hebben een iets andere invulling te geven die in lijn van de verordening ligt. Ik heb de vertaling van de verordening in de wetgeving als zodanig gelezen. Graag krijg ik hierop commentaar van de minister.

Minister **Alders**: Voorzitter! Allereerst dank ik de commissie hartelijk voor de medewerking aan een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, waardoor wij in ieder geval onze verplichtingen kunnen nakomen. Over de inwerkingtreding van de verordening en het conflict over de rechtsgrondslag van de verordening is al verschillende keren gesproken. Sinds lang bestaat er over de rechtsgrondslag verschil van mening tussen de commissie en de ministerraad. Tot nu toe is de procedure, die verschillende fases kent, voor de commissie niet

voorspoedig verlopen. Dat heeft niets te maken met het gegeven dat de grondslag van belang is om tot een bepaalde aanpak van het afvalstoffenvraagstuk te komen.

Eén ding is duidelijk: de verordening treedt 15 maanden na publikatie in werking en dat is op 6 mei. Er is dus ook weinig keus. De verordening is op 6 mei van toepassing. Nu zou zich de vreemde situatie kunnen voordoen, dat de verordening op grond van de rechtsgrondslag wordt teruggewezen. Op dat moment worden wij geconfronteerd met de situatie dat de bestaande regelgeving is komen te vervallen. Daarin voorziet het EG-verdrag. Dus ook het Hof is daar niet vrij in. In artikel 174 is bepaald dat indien een beroep gegrond is, de betwiste behandeling door het Hof van Justitie nietig wordt verklaard. Wat echter de verordeningen betreft wijst het Hof van Justitie, zo het dit nodig oordeelt – en dat is in dit geval zo, want andere regelgeving komt te vervallen – die gevolgen van de vernietigde verordening aan die als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Dat betekent dat er een voorziening is dat het Hof in zo'n geval – en dat zou een onwerkbaar situatie kunnen inhouden – ook gehouden is om voorzieningen te treffen in die interimperiode. Dat is het verschil met de situatie die ontstond naar aanleiding van de tioline-richtlijn. Ook daarbij werd de discussie over de grondslag gevoerd. De commissie is toen in het gelijk gesteld en daarna is er een nieuwe richtlijn gemaakt. Maar dat was een heel andere situatie dan de onderhavige. Samenvattend op dit punt: wij hebben de verordening in te voeren op de datum van 6 mei en indien de geschetste situatie optreedt, voorziet het EG-verdrag erin dat er voorzieningen worden getroffen.

Dan kom ik bij de vragen over artikel 10.44c. In de verordening is in een artikel en in verschillende leden van dat artikel aangegeven wat er moet gebeuren bij de uitvoering ervan. Dat betreft een bepaling, waarin verschillende elementen aan de orde kunnen zijn indien die bepaling wordt toegepast. Deze kan bijvoorbeeld worden toegepast indien dit noodzakelijk wordt geoordeeld in verband met nationale bepalingen inzake de milieubescherming, de openbare orde, de openbare veiligheid of bescherming van de volksgezondheid. In artikel

10.44c is bepaald dat die bevoegdheid met name betrekking zal hebben op het milieubeschermingsniveau. De FME veronderstelt in de brief een verruiming, maar daar is geen sprake van. Er is ook geen sprake van dat het een bevoegdheid is van de minister zonder dat hij ergens een referentie heeft, zoals de FME vervolgens veronderstelde. Het is precies datgene wat wij hier voortdurend met elkaar besproken hebben en wat ook rechtstreeks voortvloeit uit de onderdelen van de verschillende artikelen. De bevoegdheid van de minister is geen bevoegdheid in het algemeen; het is een bevoegdheid op het gebied van milieubescherming. Nogmaals, de brief verbaast mij, omdat de indruk wordt gewekt dat het een onbeperkte bevoegdheid zou zijn.

De heer Te Veldhuis heeft het probleem van de terminologie aangesneden. Al geruime tijd pleit ik ervoor, dat Brussel er rekening mee houdt dat elk land zijn eigen regelgeving heeft. De verordeningen zouden meer betrekking moeten hebben op wat bereikt moet worden en rekening moeten houden met al bestaande wetgeving. Ook wat betreft de terminologie is ons referentiekader de Wet milieubeheer. De terminologie uit Brussel hebben wij weer in onze wetgeving vertaald. De heer Te Veldhuis zal het er toch mee eens zijn, dat wij binnen het kader van onze wetgeving moeten blijven. Deze discussie kan je overigens overal voeren. Het gaat niet alleen over de doelstellingen en de weg waarlangs die bereikt moeten worden; in Brussel wordt welhaast voorgeschreven hoe het op nationaal niveau vertaald moet worden zonder rekening te houden met de verschillende rechtsstelsels in de verschillende lidstaten. Dat probleem zal in de komende tijd alleen nog maar in omvang toenemen. Wij hebben dit niet alleen in de Milieuraad maar ook in de Algemene raad aan de orde gesteld, omdat daar deze problemen naar voren komen. Wij dienen de consistentie in onze eigen Wet milieubeheer overeind te houden.

Dat leidt niet tot verbreding of afwijking. Juist door ook in de verordening aan te geven welke bevoegdheden de minister zijn toegekend, met name in relatie tot de milieubescherming, blijven wij volstrekt binnen de bedoelingen van

de verordening. Ik zie het probleem daarom niet.

Mevrouw **Roosen-van Pelt** (CDA): Voorzitter. Als artikel 174 erin voorziet dat de interimperiode niet alsnog een vacuüm veroorzaakt, gaan wij daarmee akkoord.

Wat betreft artikel 10.44c constateer ik een interpretatieverschil tussen de verordening en de wet. Alles wat beter in Nederland dan in het buitenland verwijderd kan worden, moet in Nederland verwijderd worden. Maar als om de een of andere reden de mogelijkheden in het buitenland ruimer zijn, vrees ik dat artikel 10.44c dit belemmert. Zal de minister dit wat ruimer interpreteren? Ik voorzie een juridisch steekspel, omdat de betreffende vervoerder of ontvanger daartegen bezwaar zal maken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. Als artikel 174 moet worden toegepast omdat het Hof gehouden is een voorziening te treffen als de grondslag niet juist wordt geacht, wat gebeurt er dan met artikel 10.44c? Als de verordening niet meer bestaat, kan er in het artikel niet meer naar verwezen worden. Krijgen wij een wetswijziging voorgelegd?

Versta ik de minister goed dat hij zegt, dat Nederland zich bij de toepassing van de bepalingen van de Wet milieubeheer gebonden acht aan de woorden, de intenties van het artikel in de verordening?

Mevrouw **Van Rijn-Vellekoop** (PvdA): Ik ben in de schriftelijke voorbereiding uitgebreid ingegaan op de terminologie en ik vond, dat ik daarop een bevredigend antwoord heb gekregen. De terminologie komt in het gehele wetsvoorstel voor. Ik had van de minister begrepen, dat de verordening wel blijft bestaan maar dat de grondslag wordt veranderd als het Hof een voorziening treft. Ik raak nu een beetje op het verkeerde spoor, omdat de heer Te Veldhuis het net een beetje anders formuleert.

Minister **Alders**: Voorzitter! Er zijn studies gemaakt naar de vraag wat het Hof nu kan doen. Eén ding is zeker: op het moment dat een vacuüm ontstaat door een besluit dat het Hof neemt, bepaalt artikel 174 dat het Hof daarin moet voorzien. Dat staat overeind. Het is waarschijn-

lijk dat in dit geval de materiële werking van de verordening door het Hof gehandhaafd wordt en een voorziening wordt getroffen voor de wijziging van de grondslag. Je kunt je voorstellen – dat is eerder gebeurd – dat het Hof zegt: totdat in vervanging is voorzien, blijven de bepalingen van de verordening van toepassing. Er bestaat geen verschil van mening over het feit dat een vacuüm ongewenst is. Daarover bestaat geen verschil van mening tussen de Commissie en de Raad. Wat is het eerste uitgangspunt: de interne markt of de milieugrondslag?

De gehanteerde terminologie, indachtig de Wet milieubeheer, omvat ook de doelmatigheid. Dan zijn wij bij de discussie die wij hier eerder gevoerd hebben. Tot de doelmatigheid behoort ook de hele discussie over de zelfvoorziening en het nabijheidsbeginsel. Indien wij een infrastructuur opbouwen waarin voorzien wordt in de zelfvoorziening, dan moet ervoor worden gezorgd dat wij niet een tweede operatie krijgen, die erop neerkomt dat op dat niveau overal naar Europa toe wordt gegaan. Dan valt de hele onderbouwing van de infrastructuur weg. Dat is ook de reden waarom wij eerder hebben gezegd dat hiervan kan worden afgeweken, indien er een hoogwaardiger voorziening elders is. Het is bekend wat wij hiermee gedaan hebben toen wij er hier met elkaar over spraken, ook in het kader van het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijk afval. Het is niet alleen de AVR die bepaalt, maar ook de ontvanger en de vervoerder. De ontvanger en de vervoerder kunnen ook aantekenen dat zij van mening zijn dat elders een betere verwerkingsmogelijkheid aanwezig is. Wij moeten niet zeggen dat de doelmatigheidstoets hierop niet van toepassing is. In bepaalde gevallen kan dit een beperking inhouden, geredeneerd nadat de voorziening tot stand gekomen is.

Wij moeten consequent durven te zijn. Wij hebben vele malen besproken dat Nederland zelfvoorziening voorstaat. Dat betekent ook het opbouwen van de noodzakelijke infrastructuur. Dit moet dus mede in de toetsing worden betrokken. Het is precies aangegeven waar afwijkingen mogelijk zijn. Die lijn moet recht overeind blijven, anders gaan wij dingen terugdraaien.

Mevrouw **Roosen-van Pelt** (CDA): Voorzitter! Wij hebben bij de behandeling van het meerjarenplan inderdaad gesproken over hoogwaardiger voorzieningen. Wij hebben toen echter ook gewezen op de mogelijkheid van gelijkwaardige verwerking. Nederland kan soms te klein zijn en moet dan met omliggende landen iets regelen. Op bepaalde terreinen zal in Nederland overcapaciteit ontstaan. In dat geval moet je met je buurlanden tot overeenstemming zien te komen. Ik wil de termen «hoogwaardig» en «gelijkwaardig» hierbij betrekken. Het vermoeden bestaat dat de bevoegde instantie hier onderuit kan komen als artikel 10.44c in de huidige vorm gehandhaafd wordt.

Minister **Alders**: Ik heb al gezegd dat het nabijheidsbeginsel recht overeind blijft staan. Wij gebruiken dat. Ik heb het voorbeeld van de accu's genoemd. Daar hebben wij lange tijd een voorziening voor gehad. Die had geen economisch draagvlak. Met Frankrijk en het betrokken bedrijf bij Parijs hebben wij hierover afspraken gemaakt. Het omgekeerde kan dus ook voorkomen.

Laten wij elkaar hier niets wijs maken. Op het punt van gevaarlijk afval hebben wij geen overcapaciteit. Integendeel. Kunnen wij in afspraken met andere landen komen tot een gezamenlijke aanpak, waarin soms in Nederland en soms in andere landen een voorziening wordt gecreëerd? Ja, dat is mogelijk binnen de definitie van het nabijheidsbeginsel. Daar moeten wij dat dan ook op betrekking laten hebben. Als wij gaan afwijken van die regel van de zelfvoorziening, maak ik daar bezwaar tegen. Het is niet alleen een kwestie die met de verordening te maken heeft, maar ook met het uitvoerige debat en de regelgeving op grond daarvan over de wijze waarop wij in Nederland met afval omgaan. Ik ben het volstrekt met mevrouw Roosen eens dat het nabijheidsbeginsel er niet voor niets is. Voor sommige landen is het breder. Luxemburg zal vaker een beroep moeten doen op het nabijheidsbeginsel dan Nederland. Het hanteren van het beginsel is heel verstandig. Je kunt er zelfs in bepaalde gebieden gebruik van maken. Zeeuws-Vlaanderen en Vlaanderen staan niet met de rug

naar elkaar toe. Als via goede afspraken tot samenwerking kan worden gekomen, is dat een goede zaak. Ik denk aan het verminderen van afstanden en aan een planmatig rekening houden met elkaar.

Voorkomen moet worden dat elke incentive om te komen tot de opbouw van een verwerkingsinfrastructuur wordt weggenomen. Dat is de discussie die hier voortdurend achter zit en die alles te maken heeft met de doelmatigheid. Als de FME vraagt of wij niet te ruim zijn, keer ik terug naar het advies van de Raad van State. Daarin staat dat wij mogelijk een te beperkte uitleg geven. Dit is terug te vinden onder punt 3 van het advies. De één zegt dus: dat wordt jurisprudentie bij de Raad van State. Dat is een andere afdeling, maar soms kijken ze wel eens naar elkaar. De ander vindt juist dat de uitleg te ruim is. De gedachte dat de minister een onbelemmerde bevoegdheid krijgt, is onjuist.

De **voorzitter**: Ik constateer dat het wetsvoorstel hiermee voldoende besproken is en dat er volgende week over kan worden gestemd.

Sluiting 10.42 uur.