

Vergaderjaar 1999–2000

25 405

Milieu en Economie

Nr. 28

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 september 1999

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 8 september 1999 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief inzake de knelpuntenanalyse hergebruik afvalstoffen (25 405, nr. 22);**
- **de brief van de minister van VROM d.d. 12 juli 1999 met kabinetsstandpunt over mogelijke vrijstelling van belasting voor bouwstoffen die een stortplaats nodig hebben bij het inrichten (VROM-99-533).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Klein Molekamp** (VVD) memoreerde dat dit rapport is uitgebracht naar aanleiding van een motie die twee jaar geleden door de heer Feenstra, mevrouw Augusteijn en hemzelf is ingediend, met het verzoek om te kijken naar de knelpunten bij het hergebruik. Uit de bijlage van het rapport blijkt dat er een aantal knelpunten zijn die hergebruik belemmeren. Hij constateerde dat op de «ladder van Lansink» – preventie, hergebruik, verbranden en ten slotte storten – de discussie de laatste jaren vooral is gegaan over verbranden en storten en nauwelijks over hergebruik.

Uit de stukken blijkt dat Nederland een hoog hergebruikpercentage kent. De heer Klein Molekamp proefde enige tevredenheid daarover, maar wees erop dat het daarbij vooral over de kwantiteit gaat. Op het gebied van de kwaliteit zou nog heel veel te winnen zijn met hergebruik. De conclusie in het rapport dat de huidige bezwaren niet belemmerend werken, maar alleen kostenverhogend, wordt door hem niet gedeeld. Uit de bijlage blijkt namelijk een groot aantal factoren. Als iets kostenverhogend is, zullen een aantal bedrijven het gewoon niet doen.

De centrale discussie betreft de vraag wat afval is. Tien jaar geleden is daarvoor een definitie gekozen, zowel in Nederland als in Europa. Maar wat tien jaar geleden nog afval was, is nu vaak een product dat hergebruikt kan worden. Het viel de heer Klein Molekamp tegen dat werd gezegd dat men daaraan niets kan doen, omdat het in Europa zo is vastgesteld. Soms lijkt het alsof Europa het beleid hier volledig vastzet.

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkzma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-Van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Voorhoeve (VVD).

Op de vraag of iets afval is, wordt de regering ook nog wel eens teruggefloten door de Raad van State en blijkt de afvaldefinitie toch iets ruimer te zijn dan het ministerie van VROM toepast. Hij wees erop dat vier jaar geleden in een debat over de milieucriminaliteit de toenmalige minister Sorgdrager heeft gezegd dat de overheid zelf één van de criminogene factoren is. Doordat er zoveel definities van afval zijn, in Europa en Nederland, kan men met een goede advocaat er altijd wel in slagen om een milieuovertreding gerechtvaardigd te krijgen. Toen is al gevraagd om te proberen in Europees verband die definities beter op elkaar af te stemmen. Sindsdien heeft het maar heel beperkt op de Europese agenda gestaan. Dit punt zou vaker op de Europese agenda moeten staan, want afval is één van de grote problemen in het Europese milieubeleid. De heer Klein Molekamp wees op het Bouwstoffenbesluit, dat nog niet zo lang geleden is vastgesteld. Als een product voldoet aan de omschrijving in het Bouwstoffenbesluit en wordt aangegeven als een prima product voor hergebruik binnen de wettelijke kaders, zou dit een secundaire grondstof moeten zijn en buiten het afvalbeleid moeten blijven. Hij maakte deze opmerking ook, omdat een aantal recyclingbedrijven heeft gemeld dat een aanzienlijke verhoging van de afvalstoffenheffing ertoe zal leiden dat vele hun recyclingactiviteiten zullen stoppen. Een hoge afvalstoffenheffing zou dus slecht voor het milieu zijn. Dat is niet de bedoeling. De vraag is dus hoe je dat kunt voorkomen. De afvalstoffenheffing kan ook contraproductief werken. De heer Klein Molekamp verwees naar het voorbeeld van een bedrijf dat werkt met dakgrind, waarvan een deel gemengd kan worden. In het wassingsproces ontstaat een afvalproduct dat onder de verhoogde afvalstoffenheffing valt. Hierdoor kan dat bedrijf in een onvoordeliger positie terechtkomen dan concurrenten die hiermee onzorgvuldiger omgaan. Dit acht de heer Klein Molekamp ongewenst.

In de brief wordt geconstateerd dat de aanbevelingen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten en zijn gericht op het verbeteren van de efficiency. Het wordt bijna badinerend gezegd, maar als de aanbevelingen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten, is er ook op dat vlak winst geboekt. Dat is tenslotte ook één van de punten in het regeerakkoord. Hoe houdt de minister in de gaten dat dit daadwerkelijk wordt gerealiseerd, als de provincie de bevoegdheden heeft?

In het gesprek met het bedrijfsleven werd het punt van het Europese level playing field naar voren gebracht. Men zegt dat het grüne Punktsysteem van Duitsland en andere landen ertoe leidt dat afval daar makkelijk overblijft en op een gegeven moment op de Nederlandse markt terechtkomt. In hoeverre wordt er op Europees vlak aan gewerkt om dit level playing field in Europa te verbeteren?

De heer Klein Molekamp wees op een brief van de BRBS, de Belangenvereniging recycling bouw- en sloopafval, waarin een groot aantal knelpunten worden genoemd. Voor een deel zijn deze technisch van aard en voor een deel hebben zij betrekking op één kleine bedrijfstak. Kan de minister hierop schriftelijk antwoorden?

De heer Klein Molekamp vond dat de overheid nog onvoldoende een voorbeeldfunctie heeft. Nog te vaak geeft het bedrijfsleven aan dat het best een aantal dingen zou kunnen doen en wordt de overheid gevraagd om steun daarbij, in de zin dat een afzetgarantie wordt gegeven. Baggerslib is meer dan eens genoemd. Hoe denkt de minister de voorbeeldfunctie van de overheid te bevorderen?

De heer Klein Molekamp constateerde dat de brief van de minister over de Wet belasting op milieugrondslag, over de afdekkingen van de stortlocaties, een ander antwoord inhoudt dan de minister bij de begrotingsbehandeling gaf. Toen kreeg de heer Klein Molekamp de indruk dat een deklaag zou worden vrijgesteld, als deze maar goed gedefinieerd is. De systematiek die nu wordt gekozen, lijkt in te houden dat men de dader is,

tenzij men bewijst dat men onschuldig is. In het Nederlandse recht is dat een vrij uitzonderlijke systematiek. Als die heffing extra hoog wordt, leidt dat er dan niet toe dat de problematiek van de stortplaatsen groter wordt en heeft dat dan weer geen invloed op de heffingsbasis? Wordt dat bedrag dan niet veel lager dan aanvankelijk door de minister is genoemd? Hoe sluit dit aan bij het Bouwstoffenbesluit?

Mevrouw **Eisses-Timmerman** (CDA) sprak haar waardering uit voor de uitvoering van de motie. Zij vond het jammer dat niet is aangestuurd op een brede uitleg van de motie. Er is alleen gekeken naar de knelpunten die het gevolg zijn van overheidshandelen, voorzover die zijn terug te voeren op de Nederlandse wet- en regelgeving voor afvalstoffen. Andere daarvan afgeleide knelpunten zijn niet geanalyseerd. Gezien de weergave van de inbreng van het bedrijfsleven, zijn deze knelpunten wel genoemd. De minister zegt dat hij over deze punten in overleg zal treden met belanghebbenden. Op welke manier zal de minister de Kamer informeren over nieuwe actiepunten en op welke termijn?

Mevrouw Eisses constateerde dat het onderzoek een goed inzicht geeft in de wil van de sector om hergebruik te bevorderen en in de moeilijkheden die het bedrijfsleven op dit vlak ervaart. In het onderzoeksrapport komt het knelpunt van de definitie van het begrip «afvalstof» steeds naar voren. Gezien de vraag van het bedrijfsleven naar heldere, duurzame en uniforme beoordelingscriteria vindt haar fractie het antwoord van de minister onbevredigend. Pas over twee jaar wil de minister bekijken of er gelet op de EU-regelgeving nog interpretatieruimte is ten aanzien van de definitie. Waarom start de minister daar niet direct mee? Voor de CDA-fractie is het noodzakelijk dat politiek en bedrijfsleven kunnen beschikken over duidelijke en bruikbare criteria voor de bepaling of een stof al dan niet als afvalstof beschouwd moet worden. Onzekerheid daarover veroorzaakt lang wachten en de bijbehorende administratieve lasten. Is de minister met VNO-NCW van mening dat herdefiniëring van het begrip «afvalstof» een instrument is om hergebruik verder te stimuleren? Of heeft de minister inhoudelijke bezwaren tegen een andere definitie? Het principiële kernpunt van het bedrijfsleven is toch legitiem, als men betoogt dat de huidige definiëring een secundair product de status van afval geeft en dat dit de inzet ervan in een hoogwaardige toepassing nagenoeg onmogelijk maakt. Mevrouw Eisses vond het onbevredigend dat de minister zich wat dit betreft snel neer lijkt te leggen bij de Europese jurisprudentie.

De bepaling onder welke EVOA-lijst (Europese verordening overbrenging van afvalstoffen) een afvalstof valt, is voor het bedrijfsleven vaak een lastige aangelegenheid. Met de activiteiten die de minister belooft, kan de fractie van het CDA instemmen. Verwacht de minister dat in die nieuwe tweelijstensystematiek dit knelpunt is opgelost? Sommige producten staan niet op de groene lijst, met als gevolg dat het hergebruik niet totstandkomt. Ook inrichtingen met deze bezigheden hebben een voldoende schaalgrootte nodig, die alleen door internationaal opereren totstandkomt. Gaat de minister zich hiervoor inspannen?

Mevrouw Eisses constateerde dat volgens de branche het feit dat de immobilisatie in wet- en regelgeving nog geen echte plek heeft gekregen, een belangrijk knelpunt voor hergebruik is. Zo nodig moet wettelijk worden vastgelegd dat immobilisatie, voorzover gericht op hergebruik, gelijkwaardig is aan alle andere vormen van hergebruik, zoals bedoeld onder punt d, artikel 10.1 van de Wet milieubeheer. Daarnaast zou de overheid proefprojecten moeten starten of ondersteunen om immobilisatie in de praktijk van de grond te tillen, bijvoorbeeld het gebruik van baggerslib in de wegenbouw.

Mevrouw Eisses verwees naar een discussie begin juni over GFT. De minister schrijft aan de Kamer dat hij de techniek van nascheiden en vergisten niet als een milieuhygiënisch gelijkwaardig alternatief voor

gescheiden inzamelen en composteren beschouwt. In de brief aan het college van B en W van Groningen schrijft hij dat onderzoek naar zijn mening geen aanknopingspunt biedt om uit een oogpunt van milieurendement gescheiden inzameling van GFT-afval in een deel van de gemeente Groningen te overwegen en dat overschakelen naar een techniek van nascheiden en vergisten een toename van de te storten en te verbranden hoeveel afval tot gevolg heeft. Volgens de minister is dit niet in overeenstemming met het afvalstoffenbeleid. Zij las hieruit dat deze ontwikkeling voor de minister ongewenst is. Waarom geeft de minister dan niet aan welke acties hij wil ondernemen om dit soort ontwikkelingen te voorkomen? Heeft zijn terughoudendheid te maken met de beleidsruimte die de gemeenten hebben?

Mevrouw Eisses constateerde dat haar fractie blij is met het standpunt van de minister over het gebruik van secundaire grondstoffen op stortplaatsen. Het antwoord over de vrijstelling van de Wet belastingen op milieugrondslag (WBM) van reststromen die ontstaan tijdens het gereedmaken van afvalstoffen voor hergebruik, vond haar fractie minder bevredigend. Zij kon zich voorstellen dat de bezwaren van de minister voor een groot deel van handhavingstechnische aard zijn. Is het mogelijk om te werken met een certificeringssysteem, dat ervoor zorgt dat reststromen van sorteer- en scheidingsinstallaties herkenbaar zijn? Haar fractie is van mening dat een branche die haar best doet om hergebruik te bevorderen, het niet verdient om over de daardoor ontstane reststroom de volle mep te betalen. Wat betreft het gevaar van een lek in de afvalstroom had zij wel voldoende vertrouwen in de sector.

Aan het mobiel breken en vast breken worden op dit moment gelijke eisen gesteld. Het advies van het CDA is om niet alleen strenge eisen aan vaste brekers te stellen, maar ook aan mobiele brekers.

Wat het Bouwstoffenbesluit betreft pleit de sector voor interprovinciale handhavingsteams. Is de minister voornemens hierover met de sector te praten? Geconstateerd wordt dat bij grote bedrijven de handhaving en controle goed is, maar dat dit bij kleine bedrijven veel minder gebeurt.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) constateerde dat het om een vrij technisch onderwerp gaat en dat veel zaken schriftelijk afgedaan kunnen worden. De twee belangrijke uitgangspunten zijn zoveel mogelijk recycling en hergebruik en zo weinig mogelijk gebruik van nieuwe materialen. Dit is zowel energetisch als ten aanzien van het gebruik van primaire grondstoffen van belang. De vraag is hoe je dit op een zo goed mogelijke manier en op een milieuverantwoorde wijze kunt bereiken. Mevrouw Augusteijn constateerde aan de hand van de cijfers dat het succes van recycling en hergebruik aanzienlijk is. De overheid heeft daarin een belangrijke bijdrage geleverd. In tegenstelling tot de heer Klein Molekamp vond zij dat hierover wel vaak is gesproken en dat dit zijn vruchten heeft afgeworpen.

Zij herinnerde eraan dat twee jaar geleden de motie is ingediend, omdat werd verondersteld dat er knelpunten waren. In de aanbiedingsbrief bij het rapport staat dat er geen absolute knelpunten zijn, maar slechts relatieve. Mevrouw Augusteijn wilde niet ingaan op de relatieve knelpunten waarvoor de minister een oplossing aangeeft. Zij wilde ingaan op de bestaande knelpunten, die zij wel beschouwde als absolute knelpunten. Daarover zijn ook veel schriftelijke reacties binnengekomen bij de Kamerleden. Er is onder andere een gesprek geweest met de Federatie herwinning grondstoffen.

Mevrouw Augusteijn constateerde dat alle sprekers en alle brieven-schrijvers de definitie van het begrip «afvalstof» beschouwen als het belangrijkste knelpunt. De Europese regelgeving zou het grootste struikelblok zijn volgens de minister. De Vereniging industriële bouwgrondstoffen stelt voor dat voor stoffen en toepassingen die vallen onder de werkingssfeer van het Bouwstoffenbesluit, wordt bepaald dat

deze combinaties worden beschouwd als zijnde toepassingen van grondstoffen en producten en niet van nuttige toepassingen van afvalstoffen. Is dit een mogelijkheid om te komen tot een maximaal hergebruik van stoffen, opdat het gebruik van primaire grondstoffen wordt verminderd? D66 zou hiervan een voorstander zijn, als het mogelijk is. Daarop zou wel een goede controle moeten plaatsvinden, want er moeten geen vervuilde stromen meegaan in de grote stroom van hergebruik.

Mevrouw Augusteijn sloot zich aan bij de vraag van mevrouw Eisses over het afdekken van stortplaatsen en de heffing daarop. Als een oplossing wordt gevonden, zou dit dan met terugwerkende kracht kunnen? Er zijn gevallen bekend van mensen die daaraan veel geld zijn kwijtgeraakt en die hun bedrijf verloren hebben zien gaan.

Mevrouw Augusteijn constateerde dat ook de borgstelling bedrijven ernstig in de problemen kan brengen. Daarmee zijn soms miljoenen gemoeid en dit levert renteverlies op. Zij vond wel dat een goede borg moet worden gesteld. De sector heeft gevraagd om de mogelijkheid van een verzekering als borgstelling. In hoeverre is dat mogelijk?

Volgens de sector is de WBM-heffing uiterst belemmerend. Reststromen die na scheiding niet meer herbruikbaar zijn en gestort moeten worden, zouden moeten worden vrijgesteld van die heffing. Dit argument lijkt redelijk. Wat vindt de minister daarvan? Het risico bestaat dat de ontdoener kiest voor de goedkoopste oplossing en dat daarin ook minder interessante reststromen verdwijnen. Zou een dergelijke systematiek nieuwe technieken en ontwikkelingen ook niet in de weg kunnen staan? Wat nu nog niet hergebruikt kan worden, kan in een later stadium misschien wel hergebruikt worden.

Een punt dat in het gesprek met de overkoepelende organisatie aan de orde is gekomen, is dat men zoveel mogelijk greep moet hebben op afvalstromen, zodat men zoveel mogelijk tot hergebruik en recycling kan overgaan. Mevrouw Augusteijn constateerde dat het project «Wegen van afvalstromen uit huishoudelijk afval», het Diftar-project, heeft geleid tot vermijdingsgedrag. Men kiept zijn afval in de sloot, bij de buurman of ergens anders. Dit betekent dat belangrijke reststromen die hergebruikt zouden kunnen worden, weglekken. Dat zou jammer zijn. Wegen van afval en betalen naar wat je aanvoert, is eerlijk. De vraag is echter of zo het paard niet achter de wagen wordt gespannen en of niet op een andere systematiek moet worden overgegaan, met een grofmaziger structuur, waarin men kan kiezen voor kleine en grote containers. Mevrouw Augusteijn zou graag de discussie met de minister heropenen om te vermijden dat reststromen niet hergebruikt kunnen worden, maar in het milieu terechtkomen.

De heer **Poppe** (SP) constateerde dat de afvalverwerking zeker verbeterd is, nu 74% wordt hergebruikt. Het gaat echter niet alleen om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit. Afvalstoffen die hergebruikt worden, leveren nogal eens een slechter product op. Dat wordt eerder afval en zo ontstaat afval van afval, waardoor de afvalstroom toeneemt.

Dit heeft ook alles te maken met de definitie van het begrip «afvalstof» die Europees is vastgesteld en niet meer ter discussie kan staan, zoals de minister in zijn brief schrijft. De heer Poppe was van mening dat alles ter discussie moet staan en zeker een definitie die niet deugt. Aan het eind van de brief schrijft de minister dat de definitie van afvalstoffen in internationaal kader wordt besproken. Het ligt dus kennelijk niet zo vast. Wat bedoelt de minister nu? Volgens de huidige definitie zijn alle stoffen die je niet nuttig kunt gebruiken en die je kwijt wilt, afval. De definitie volgens de heer Poppe is dat afval niet bestaat. Het gaat om reststoffen die door een bedrijf niet meer economisch rendabel zijn te gebruiken. Afval is dus eigenlijk een economische uitdrukking voor het nut van een bepaalde stof. Daaruit vloeit ook voort dat afvalstoffen makkelijk of niet

makkelijk opzijgeschoven worden. Alle stoffen waarvan men zich zou willen ontdoen als afval, zou men moeten analyseren om de exacte samenstelling te kennen. Het gaat dan niet meer om een definitie van een afvalstof, maar om de precieze samenstelling van een stof. Daarna kun je vaststellen waarvoor die stof hergebruikt kan worden. Nu is het te gemakkelijk om stoffen van de ene lijst naar de andere te manipuleren op grond van een economisch belang.

In het onderzoeksrapport van W&S wordt aanbevolen om de voorlichting over de interpretatie van het begrip «afvalstoffen» te verbeteren. Als de voorlichting onvoldoende is, zou er een gezaghebbende commissie moeten komen die dit vaststelt. De bedrijven vinden de procedures te moeilijk en de interpretatie wat een afvalstof is vinden zij ook te moeilijk. Is de minister bereid om zo'n gezaghebbende commissie nu al in te stellen?

Wat de meldingsplicht van provincies betreft was de heer Poppe van plan om bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel erop aan te dringen om in de begeleidingsbrief bij het transport niet alleen de categorie vast te stellen, maar ook de samenstelling en herkomst van de stof aan te geven. Dit sluit aan bij het voornemen van de minister om de registratieplicht verder aan te scherpen voor niet alleen hoeveelheid en soort, maar ook voor stoffen die bij de verwijdering gebruikt worden. Zo kan worden gekomen tot een stoffenbalans. Het grootste probleem daarbij zal zijn het samenraapsel van afvalstoffen, dat moeilijk te controleren is. Wat verstaat de minister onder «soort afvalstof»? Bedoelt hij dan de concrete samenstelling of alleen de categorisaanduiding? De minister schrijft dat bedrijven die afval als grondstof gaan gebruiken, geen nieuwe vergunning hoeven aan te vragen. Veranderingen hoeven alleen gemeld te worden. De minister zal aan IPO en VNG aangeven hoe zij moeten handelen in dat geval. Over welk soort afvalstoffen en over welk soort bedrijven gaat het daarbij? Welk soort producten gaan die bedrijven maken?

Het standpunt van de minister dat de provincies aan de vorm van de begeleidingsbrief bij transport geen tot minimale eisen moeten stellen, zinde de heer Poppe niet. Wat bedoelt de minister daarmee? Hoe verhoudt dit zich tot de gewenste mogelijkheid om een stoffenbalans voor ontvangende bedrijven op te stellen? De heer Poppe was het ermee eens dat zoveel mogelijk «ontbureaucratiseerd» moet worden. Dat mag echter geen doel op zichzelf zijn. In de afvalbranche is er een groot schemergebied, waarover eerst maar eens duidelijkheid moet komen. Als alles zoveel en zo nauwkeurig mogelijk bij inname, transport en verwerking geadministreerd moet worden op soort en samenstelling, zullen de handhavers in die afvalstroom ook licht kunnen brengen in dat schemergebied. Eenvoudiger maken mag niet betekenen dat malafide praktijken eenvoudiger worden. Als de minister niet uitkijkt, gaat het toch die kant op. Voor een constante afvalstroom van gelijke samenstelling kan wat de heer Poppe betreft worden volstaan met een registratieplicht, maar hoe denkt de minister de controle op die afvalstroom te organiseren om misbruik te voorkomen?

De definitie van een afvalstof en in welke categorie een stof thuishoort, is het meest lastige probleem. De heer Poppe wilde ervan uitgaan dat in de meeste gevallen door de ondernemers zoveel mogelijk volgens de regels wordt gehandeld. Toch blijft het fenomeen van gesjoemel bestaan. Bij het afgeven en inzamelen van afvalstoffen hebben de ontdoeners en de ontvangers een economisch probleem. Bij de een wordt uit economische overwegingen de stof afval en de ander moet het zo economisch mogelijk verwerken. De heer Poppe raadde de minister aan om deel 2, het brancheonderzoek, van het eindrapport van de enquêtecommissie-Van Traa nog eens te lezen, waarin ook de afvalbranche is onderzocht. Bedrijfmilieuzorgsystemen moeten dit soort problemen voorkomen, maar men weet wat er bij Tank Cleaning Rotterdam is gebeurd.

De heer Poppe pleitte ervoor om in de structuur van inzameling, verwerking en hergebruik een scheiding aan te brengen tussen de verschillende afvalstromen. Hij wees op de gigantische schaalvergroting die gaande is in de sector, waarbij het risico ontstaat dat bijna de helft van de Nederlandse markt in handen komt van één afvalinzamelaar. Dat leidt tot een internationalisering en samenballing van de inzamel- en afvalverwerkingsbedrijven, met grensoverschrijdende afvalstromen. Is de minister bereid om voor de behandeling van de wetswijziging de Kamer inzicht te verschaffen in de structuur van de inzamel- en afvalverwerkingsbedrijven, niet alleen van het moederbedrijf, maar ook van de BV's die eronder horen? Als deze bedrijven het afval van hun Nederlandse vestiging naar hun buitenlandse vestiging brengen, is er dan sprake van een intern transport tussen die bedrijven en heeft de Wet milieubeheer daar dan nog greep op?

De heer **Schoenmakers** (PvdA) constateerde dat de opmerking van de minister in de brief dat geen sprake is van absolute knelpunten, maar van relatieve knelpunten, de branche op tilt heeft doen slaan. De Tweede Kamerleden zijn als gevolg daarvan overspoeld met reacties. De stelling van de branche is dat door de definitie van afval en de afvalstoffenheffing een hoogwaardig hergebruik wordt belemmerd. Het is aan de minister om deze stelling tegen te spreken en te ontkrachten. Hij zal dan moeten beweren dat de definitie van afval en de wijze van afvalstoffenheffing bevorderlijk is voor een hoogwaardige recycling en hergebruik van grondstoffen en dat daarmee de sporten van de ladder van Lansink nog verder worden bestegen.

De knelpunten die in de brief zijn gesignaleerd, hangen samen met uniformering over alle grenzen heen. Europees zal dit misschien niet zo snel lukken, maar nationaal zal er één systeem moeten zijn van registratie en melding. Als dit niet lukt, hoopte de heer Schoenmaker dat tijdig te horen van de minister. Hij wees op de besluiten die de afgelopen jaren zijn genomen, die vaak een lange lijdensweg in het voortraject hebben gekend. Is de minister bereid de Kamer op de hoogte te houden van nieuwe knelpunten, zodat daarop tijdig kan worden ingespeeld?

De heer Schoenmakers constateerde dat veel van het kwaad wordt veroorzaakt door de definitie van afval. Hij constateerde dat het begrip «secundaire grondstof» wel vaak wordt gebruikt, maar dat dit in geen enkele regeling een juridische status heeft. Het is een opwaardering vanuit de branche, omdat men liever zegt dat men handelaar is in secundaire grondstoffen dan in afvalstoffen. De branche geeft wel aan dat men met een herdefiniëring in het Bouwstoffenbesluit van het begrip «afval» af is. Klopt die zienswijze? Het is namelijk een interessante insteek op de problemen.

De heer Schoenmakers vond dat de minister erg serviel de Europese regelgeving volgt. Zo kent hij de minister niet. Welke acties heeft de minister ondernomen of zal hij ondernemen bij de Europese Commissie om dit afvalbegrip te herdefiniëren als secundaire grondstof?

De heer Schoenmakers zou het redelijk vinden als er een regeling komt voor de renteverliezen, indien een borgstelling echt verplicht is. Dan wordt de ondernemer niet belast met de rentelasten.

Hij wees vervolgens op een merkwaardige passage in de brief van de minister over het afdekken van stortplaatsen. Als men vervuilde grond gebruikt om een stortplaats af te dekken, is geen milieubelasting verplicht omdat sprake is van een voorziening. Dit wordt ontleend aan een brief van de staatssecretaris van Financiën, met medeweten van de minister. Dit geeft de ambivalentie aan, ook op dat niveau, ten opzichte van de kwestie secundaire grondstof of afval. De heer Schoenmakers putte daaruit het vertrouwen dat men op de rand staat van een herdefiniëring van het begrip «afval» en dat men in de richting gaat van het begrip «secundaire grondstof».

Antwoord van de regering

De **minister** constateerde dat het onderwerp van de brief natuurlijk niet de administratieve lasten zijn, maar het hergebruik. Hij is een groot voorstander van hergebruik met de instrumenten die dat mogelijk maken. Herwinnen van grondstoffen en hergebruik van materialen en producten zijn belangrijke doelstellingen. De in het onderzoek gesignaleerde administratieve knelpunten moeten worden weggenomen, zodat geen aanleiding wordt gevonden om regels te omzeilen en criminele activiteiten te ontwikkelen. Daaraan is echter wel een grens. Soms kan het wegnemen van een knelpunt grotere problemen doen ontstaan. Er zullen dus regels moeten blijven.

De minister constateerde dat men in Nederland een eind op weg is met hergebruik en dat het doel, 80% hergebruik in 2000 van alle afvalstoffen, waarschijnlijk wordt gehaald.

De minister herinnerde eraan dat één van de redenen om dit onderzoek te doen, de vraag was of er in de regelgeving knelpunten zitten die het niet mogelijk maken om dat percentage iedere keer omhoog te brengen. Dit onderzoek is uitbesteed en begeleid door een groep waarin alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn. Het onderzoek is niet alleen gebaseerd op theoretische exercities, maar op talloze interviews met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zelf. Dit heeft geleid tot een inventarisatie van knelpunten. In het onderzoek is vastgesteld welke knelpunten verder zouden worden geanalyseerd en welke niet. Daarvoor zijn ook enkele criteria genoemd. Er is vooral gekeken naar de knelpunten die direct te maken hebben met overheidshandelen. De knelpunten waaraan door de overheid niet direct iets is te doen of die in bestaande kaders worden opgelost, zijn niet opgepakt. In de brief zijn alle geanalyseerde en gesignaleerde knelpunten beschreven en is een standpunt geformuleerd. De minister heeft alle aanbevelingen met betrekking tot de geanalyseerde knelpunten overgenomen. De niet geanalyseerde knelpunten worden in andere kaders bekeken. De minister zegde toe om na te gaan wat er in het beleid aan gedaan kan worden. Aan het eind van eerste kwartaal van 2000 zal hij de Kamer een brief doen toekomen over de activiteiten ten aanzien van wel gesignaleerde, maar niet geanalyseerde knelpunten. Dit kan gezien worden als een inspanningsverplichting.

De minister wees erop dat de terminologie van absolute en relatieve knelpunten geen vondst van hem is, maar een citaat uit het rapport zelf. De omschrijving van absoluut en relatief is gekozen aan de hand van het criterium dat er knelpunten zijn die hergebruik überhaupt onmogelijk maken en knelpunten die hergebruik duurder of lastiger maken. De conclusie in het rapport is dat er geen knelpunten bestaan die hergebruik onmogelijk maken. Deze conclusie is door de minister overgenomen. De definitie van afval wordt als een belangrijk knelpunt beschouwd. Gezegd is dat de minister zich iets te gemakkelijk zou verschuilen achter Europese regelgeving. De minister wenste vast te stellen dat hij zo hard mogelijk werkt aan de totstandkoming van Europese regelgeving in de door hem gewenste richting. Er zijn echter ook andere lidstaten en er is een Europese Commissie. In dat politieke gevecht wordt op een gegeven moment een resultaat geboekt, dat uitmondt in een richtlijn. Die richtlijn wordt vastgelegd in Nederlandse wet- en regelgeving in overleg met de Kamer. De Europese richtlijn, waarin de definitie van afvalstoffen is opgenomen, is vertaald in de Nederlandse Wet milieubeheer. Die wet is op een normale wijze de Kamer gepasseerd. De definitie is dus uiteindelijk door de Kamer in een wet vastgelegd.

De definitie is misschien voor verbetering op het Europese vlak vatbaar. Nederland kan echter de regelgeving niet eenzijdig veranderen. Geprobeerd kan worden om in Europa te komen tot een definitie van afvalstoffen die beter in overeenstemming is met hetgeen wordt bedoeld.

Daarover bestaat overigens wel verschil van mening, ook in de Kamer. De afgelopen periode is geprobeerd uitspraken van het Europese Hof uit te lokken. Nederland heeft zich gevoegd bij prejudiciële vragen die rechters van andere lidstaten hebben gesteld en soms hebben Nederlandse rechters prejudiciële vragen gesteld over de interpretatie van de definitie. Er is internationaal gewerkt aan een betere analyse van de omschrijvingen van het begrip, door juridische en financiële steun te geven in het kader van de OESO. Er wordt ook actief deelgenomen aan een overleg op basis van specifieke casestudies.

De minister wees erop dat twee jaar geleden een poging is gedaan tot een Nederlandse bijstelling. De voorganger van de minister is toen tot de conclusie gekomen dat gegeven de uitspraak van het Europese Hof in 1977 in de Tombesizaak, het niet mogelijk was in Nederland in een algemene maatregel van bestuur bepaalde secundaire grondstoffen, die gezien de herkomst als afvalstoffen kunnen worden beschouwd, als zodanig uit te zonderen.

Er is dus geen sprake van een slaafs volgen van Europese regelgeving. De minister was bereid om met zijn Europese collega's te overleggen of het mogelijk is om te komen tot een andere interpretatie. De vraag is in hoeverre de definitie werkelijk gewijzigd moet worden, zonder dat dit nieuwe problemen meebrengt. Er zijn interpretatieproblemen, die allerlei uitspraken opleveren. Een andere definitie kan echter ook tot interpretatieproblemen leiden.

De benadering van de heer Poppe, een omschrijving van de samenstelling van het afval, kon de minister zich wel voorstellen. Deze definitie is echter zo radicaal anders dan waarvoor is gekozen in de Europese situatie dat de minister die niet zou kunnen toepassen in de Nederlandse situatie, zelfs niet met een ruimere interpretatie van de huidige definitie.

Geconstateerd kan worden dat in de verschillende wetten en regels verschillende omschrijvingen zijn gegeven. De minister zal dit meenemen bij de niet geanalyseerde knelpunten. Over het Bouwstoffenbesluit stelde de minister vast dat in bouw- en constructiewerkzaamheden stoffen worden gebruikt die afval zijn en dat stoffen worden gebruikt die die origine niet hebben en die dus niet in de categorie afval vallen. Dit kan schijnbaar tot misverstanden leiden. De minister was bereid om nog eens naar het Bouwstoffenbesluit te kijken, maar kon nog geen toezeggingen doen.

Wat betreft de suggestie van de heer Poppe om de samenstelling van een afvalstof verplicht te vermelden om misbruik te voorkomen, antwoordde de minister dat dit mogelijk moet zijn als het om gevaarlijke afvalstoffen gaat. Met de registratie en bevordering van hergebruik heeft dat op een indirecte manier te maken. Het heeft meer te maken met de handhaving. Hierover is ook een discussie gaande. In de handhavingsbrief zullen verdere stappen worden aangekondigd op dat terrein.

De minister is steeds meer geïnteresseerd in de structuur van de inzamel- en verwerkersmarkt en in de stromen die daarmee samenhangen. Als misbruik en ontduiking zou plaatsvinden door middel van specifieke organisatie van stromen tussen delen van bedrijven, moet daar iets aan worden gedaan. Transporten van een Nederlandse vestiging van een bedrijf naar een vestiging in het buitenland, ook al wordt het als een bedrijfsintern transport beschouwd en is het een eigen product, moeten echter gewoon gemeld worden. Daarvoor moet toestemming worden gegeven. Formeel heeft de overheid daar dus greep op. Om die stromen en misbruik daarbij te voorkomen, moet er zoveel mogelijk uniformiteit in beleid tussen de verschillende lidstaten zijn. De eisen voor registratie liggen vast in de regels. De minister had niet de indruk dat dit gemakkelijk voor verschillende interpretaties vatbaar is. Ook op de handhaving is al meer toezicht aangekondigd. Daarvoor behoeft de regelgeving niet te worden gewijzigd.

De minister was van mening dat de registratie en categorisering met twee

lijsten eenvoudiger zal zijn en tot meer uniformiteit binnen de Europese Unie kan leiden. De regering is daar dan ook een voorstander van. Er zal ook dan overigens veel voorlichting nodig zijn over de vraag wat op welke lijst staat.

De minister was het met de Kamer eens dat dit onderwerp hoog op de Europese agenda hoort te staan en moet leiden tot uniformiteit in regelgeving en beleid tussen Europese lidstaten, onder andere om te realiseren dat er een Europees level playing field komt. Een belangrijk ander doel van uniforme Europese regelgeving dient te zijn dat geen misbruik kan worden gemaakt van de verschillen in de regelgeving tussen de lidstaten. In het verleden is al veel tot stand gebracht in het kader van de Europese wet- en regelgeving. Men is daar voortdurend mee bezig. Het echter niet zo gemakkelijk om het met elkaar eens te worden, omdat verschillende prioriteiten worden gegeven in de verschillende lidstaten in Europa. Nederland opereert op dit terrein ook scherper dan een aantal andere lidstaten. Die uniformiteit zal er misschien minder snel komen dan gewenst. De minister zou ook niet graag iets inleveren van de verworvenheden op dit terrein. Hij zegde toe te bekijken in hoeverre verschillen in de wet- en regelgeving in Nederland tot problemen aanleiding geven. Daarbij zal dan tevens de voorbeeldfunctie van de Nederlandse overheid worden betrokken.

De minister constateerde dat de gesprekken met de provincies doorgaan. De provincies blijven bevoegd om te bepalen wie de afgifte en ontvangst van afvalstoffen moet melden, waar dit gebeurt en hoe dit moet gebeuren. Hij wil daaraan niet tornen. Uniformiteit is echter zeer wenselijk. Hij zal proberen die ook te bereiken bijvoorbeeld door een paar algemene beleidslijnen uit te zetten.

De minister was van mening dat de transportbegeleidingsbrief essentiële elementen dient te bevatten, die nodig zijn om te weten om welke soort afval het gaat. Het is van belang om te weten wat gevaarlijk kan zijn. Ook dient de begeleidingsbrief essentiële gegevens over de herkomst van afval te bevatten.

De brief over de milieubelasting, over de afdeklaag op stortplaatsen, komt aan de orde in het overleg over de wijziging van de WBM. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt daarop ingegaan. De bedoeling is om er dan uitvoerig over te spreken. Waarschijnlijk zal de Kamer in oktober in het kader van de wijziging van de WBM daarover informatie krijgen.

De minister heeft de gemeente Groningen vragen gesteld over de interpretatie van haar eigen beleidsruimte op basis van de wet met betrekking tot het niet gescheiden inzamelen van GFT-afval. Groningen heeft een eigen techniek ontwikkeld van kunstmatige nascheiding en vergisting. Mensen zijn niet verplicht gescheiden aan te bieden, maar gemeenten zijn wel verplicht om gescheiden te verwerken. Er zijn uitzonderingen mogelijk als het technisch echt niet kan, als het te duur is of als het een negatief milieueffect zou hebben. Groningen stelt dat het te duur is in de specifiek Groningse situatie om het te doen zoals de wet voorschrijft. De minister is in een gesprek met de gemeente Groningen overeengekomen om de verschillende gegevens van het departement en van de gemeente Groningen nog eens te vergelijken en de verschillende uitgangspunten te toetsen. Voorkomen moet worden dat een gemeente haar eigen beleidsruimte op een bepaalde manier en niet op goede gronden interpreteert en dat dit uitwaaiert naar andere gemeenten in Nederland. Dan zou namelijk aan het doel van gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval niet meer worden voldaan. De minister zegde toe de Kamer van de voortgang van het overleg op de hoogte te stellen.

De minister acht het systeem van wegen van huishoudelijk afval nuttig, omdat men betaalt naarmate men afval produceert. Wanneer de differentiatie aanzienlijk is, kan dit echter misbruik uitlokken. Het Diftar-systeem wordt toegepast in een aantal gemeenten. Momenteel vindt een

onderzoek plaats naar de mate waarin dit systeem echt werkt en naar de voorwaarden waaronder het systeem werkt. Het gaat om het principe «de vervuiler betaalt», maar er zijn ook sociale dimensies en contraproductieve effecten zoals vermindering. De minister zegde toe dat hij de uitkomst van dit onderzoek, die eind van het jaar verwacht wordt, aan de Kamer zal doen toekomen.

De minister kon geen antwoord geven op de vraag hoe het komt dat de Raad van State over een aantal zaken regelmatig een andere opvatting heeft dan de minister. Die ervaring hebben echter talloze bewindslieden, vroeger en nu, regelmatig.

De minister was van mening dat de brief van de BRBS aan de orde zou moeten komen in de algemene brief, omdat anders te veel brieven over hetzelfde onderwerp naar de Kamer worden gestuurd. Het is wel mogelijk de Kamer op korte termijn een afschrift te sturen.

De minister zegde toe nog een schriftelijke reactie te geven op een aantal technische vragen over de borgstelling, de immobilisatie en de terugwerkende kracht in verband met de milieubelasting op de afdeklaag van stortplaatsen. Dit wordt meegenomen in de toegezegde brief over de voortgang bij de niet-geanalyseerde knelpunten.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) wees erop dat haar opmerking over het Diftar-project was ingegeven door de hergebruiksector, die constateerde dat zij minder afval aangeboden kreeg. Het zou goed zijn als bij de evaluatie dit punt wordt meegenomen.

Zij verzocht de minister om het belangrijke knelpunt van de definitie van het begrip «afvalstof» met voortvarendheid aan te pakken en de Kamer eerder dan maart een stuk te doen toekomen.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) was van mening dat het milieubeleid in Europa zich vaak op erg technische punten concentreert. Een meer fundamentele discussie op het afvaldossier zou prioriteit verdienen.

Wat de efficiency betreft heeft de minister een accent gelegd wat de heer Klein Molekamp niet heeft gelegd. Hij was het met de minister eens dat het om het hergebruik gaat, maar als je een efficiencywinst kan boeken, moet je dat zeker doen. Dat past in het regeerakkoord. De elementen die kunnen bijdragen aan een verlichting van de administratieve lasten, moeten dus zo snel mogelijk worden opgepikt.

De heer Klein Molekamp sloot zich aan bij de vraag van mevrouw Augusteijn of er iets eerder een stuk over de definitie kan komen.

De **minister** antwoordde dat hij zich als lid van het kabinet uit hoofde van het regeerakkoord gehouden achtte om administratieve lasten waar mogelijk terug te brengen.

De minister zegde toe de Kamer eerder door middel van de toegezegde brief een stuk te doen toekomen over de definitie van afvalstoffen. In dat stuk, waar de juristen zich mee zullen bezighouden, zal een analyse worden gegeven van de mogelijkheden binnen de Europese kaders. Dat is overigens al een aantal keren geprobeerd, dus de Kamer moet er niet al te veel van verwachten. Dit moet worden beschouwd als een inspanningsverplichting, niet als een resultaatverplichting. Dat er voortdurend over gesteggeld wordt, blijkt overigens ook uit het feit dat er meningsverschillen zijn tussen de Raad van State en het Hof in Luxemburg.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier