

Vergaderjaar 2006–2007

30 987

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU L 190)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 april 2007

Het verheugt mij dat de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op mijn verzoek bereid is geweest om in een zeer kort tijdsbestek de inbreng voor het verslag over dit wetsvoorstel te leveren. Over de redenen van de spoedeisendheid van het wetsvoorstel heb ik u bij brief van 30 maart 2007 (stuk nr. 5) geïnformeerd.

1. Algemeen

Ik heb geconstateerd dat de leden van de fractie van de VVD met belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen. Op de vragen die deze leden hebben gesteld, na overigens hun tevredenheid te hebben uitgesproken met een uniformere regeling en de bijdrage die de nieuwe verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU L 190) (hierna: EVOA) aan een wereldwijde harmonisatie van de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen levert, ga ik verderop in deze nota in.

Ik betreur het dat de leden van de fractie van de SP met ongenoegen hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op de vraag van die leden naar de reden voor de korte termijn waarop dit wetsvoorstel moet leiden tot Nederlandse wetgeving, verwijs ik allereerst nogmaals naar mijn bovengenoemde brief aan u van 30 maart jl.. Ik voeg daar nog het volgende aan toe. De EVOA vervangt de huidige 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 (PbEG L 30) (hierna: de huidige EVOA) en wordt van toepassing met ingang van 12 juli 2007. Op die datum vervalt de huidige EVOA en daarmee is ook aan alle nationale regelgeving die op grond van de huidige EVOA is vastgesteld of die daarnaar verwijst, het effect ontnomen. Indien derhalve de Nederlandse regelgeving met ingang van 12 juli 2007 niet is aangepast aan de EVOA, is het niet mogelijk het niet nakomen van de verplichtingen uit de EVOA of het overtreden van de in de EVOA opgenomen verboden te handhaven. Overbrenging van afvalstoffen door, naar en uit Nederland kan dan noch bestuursrechtelijk noch strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dat zou niet alleen betekenen dat Nederland in strijd zou handelen met zijn Europese

verplichtingen, maar ook en vooral dat zich negatieve gevolgen voor het milieu kunnen voordoen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de VVD en de leden van de fractie van de SP merk ik het volgende op.

Ik doe, naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie, de toezegging dat bij het opstellen van regelgeving bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel geen nationale kop zal worden gezet op de communautaire voorschriften. Hierop moet mogelijkerwijs één uitzondering worden gemaakt en wel met betrekking tot de periode gedurende welke documenten dienen te worden bewaard. Op grond van de EVOA is dit minimaal drie jaar. In de overige milieuwetgeving, alsook in de fiscale wetgeving, bedraagt deze termijn echter vijf jaar. Onderzocht wordt nog of het hanteren van een termijn van vijf jaar noodzakelijk is in het belang van handhaving en milieubescherming, waarbij ook de vraag aan de orde is of dit niet tot onnodige lasten leidt voor het bedrijfsleven.

2. Doelstellingen en wijzigingen

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de VVD inzake de rol van de Tweede Kamer bij het vullen van bijlage IIIB bij de EVOA merk ik het volgende op. Het vullen van de bijlagen moet worden beschouwd als een uitvoeringsmaatregel van de EVOA. De Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) stelt uitvoeringsmaatregelen voor en heeft daartoe van de lidstaten de bevoegdheid gekregen in de basismaatregel, in dit geval de EVOA. Uitvoeringsmaatregelen zijn enigszins te vergelijken met onze ministeriële regelingen. In het geval van de EVOA brengt de TAC (Technical Advisory Committee), waarin experts van de lidstaten deelnemen, advies uit over de door de Europese Commissie voorgestelde uitvoeringsmaatregel. De TAC is een zogenoemd regelgevingscomité als bedoeld in artikel 5 van het Besluit nr. 1999/468/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen verleende uitvoeringsbevoegdheden (PbEG L 184). Bij een negatief advies van de TAC of wanneer geen advies is uitgebracht, dient de Commissie het voorstel in bij de Raad van de Europese Unie en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte. Bij een positief advies van de TAC kan de Europese Commissie de maatregel vaststellen. Als de Europese Commissie een voorstel indient bij de Raad van de Europese Unie, zal ik de Tweede Kamer informeren.

Ten aanzien van de vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gesignaleerde mogelijke stagnatie in de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen uit Nederland als gevolg van het vervallen van de stilzwijgende toestemming merk ik het volgende op. Hoofddoel van de EVOA is blijkens de eerste overweging bij de EVOA bescherming van het milieu; effecten van de verordening op de internationale handel zijn volgens deze overweging van bijkomend belang. Aan het laten vervallen van stilzwijgende goedkeuring ligt een viertal redenen ten grondslag. In de eerste plaats werd het vanuit milieuoogpunt onwenselijk geacht om stilzwijgende toestemming van de bevoegde autoriteiten van bestemming en verzending toe te staan voor overbrenging van alle gevaarlijke afvalstoffen. In de tweede plaats stelt het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 1990, 12) (hierna: Verdrag van Bazel), dat mede ten grondslag ligt aan de EVOA, schriftelijke toestemming van alle betrokken autoriteiten verplicht als het gaat om overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen. In de derde plaats zou, gezien de hiervoor genoemde redenen, geen voordeel

worden bereikt in termen van vereenvoudiging van de verordening als voor overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen wel stilzwijgende toestemming zou worden geaccepteerd. In de vierde plaats verhoogt schriftelijke toestemming de juridische duidelijkheid voor alle betrokkenen, hetgeen in het kader van controle en handhaving de voorkeur geniet. Met de vaststelling van de EVOA op 14 juni 2006 is de besluitvorming omtrent deze verordening afgesloten. Aanpassing door Nederland van de EVOA is derhalve niet meer mogelijk. Uiteraard staat het Nederland vrij bij meningsverschillen over de uitvoering van de verordening met andere lidstaten te zoeken naar bilaterale oplossingen.

Over de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de verhouding van de EVOA tot het EU-principe van vrij verkeer van goederen kan het volgende worden opgemerkt. Allereerst wil ik benadrukken dat voor een directe toetsing van nationale maatregelen met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen aan de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen geen plaats is. De reden daarvoor is dat de EVOA dit terrein volledig harmoniseert. Nationale maatregelen, zoals beschikkingen of regelingen, moeten dan ook aan de verordening worden getoetst, en niet aan de artikelen 28 en 29 van het EG-verdrag (zie in die zin onder andere het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 december 2001, zaak C-324/99 (Daimler-Chrysler), Jur. 2001, I-9897). Dit laat onverlet dat de EVOA uiteraard zelf, als bepaling van secundair EG-recht, niet in strijd mag komen met het EG-verdrag. De in het verdrag neergelegde bepalingen betreffende het vrij verkeer blijven dan ook indirect van invloed op de uitleg en toepassing van de EVOA. Wat de verhouding van de verordening tot het vrij verkeer van goederen betreft, wil ik er vervolgens op wijzen dat, zoals ik hiervoor heb aangegeven, niet zozeer de internationale handel, als wel de bescherming van het milieu als hoofddoel van de verordening is geformuleerd. Opmerking verdient dat ook aan de huidige EVOA primair deze doelstelling van milieubescherming is verbonden. In de periode voor de inwerkingtreding van de huidige EVOA was dit anders. Aan de toenmalige Richtlijn nr. 84/631/EEG van 6 december 1984 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 326) was primair de doelstelling verbonden van het reguleren van het vrij verkeer van gevaarlijke afvalstoffen. De keuze die destijds is gemaakt om in de huidige EVOA de doelstelling van milieubescherming voorop te stellen, is door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitdrukkelijk geaccepteerd in het arrest van 28 juni 1994 (zaak C-187/93 (Parlement/Raad), Jur. 1994, I-2857). Gelet op die wijziging van de hoofddoelstelling van de EVOA is derhalve duidelijk dat zowel de huidige als de nieuwe verordening beperkingen beoogt te stellen aan het beginsel van vrij verkeer van goederen. Deze beperkingen moeten evenwel als geoorloofd worden beoordeeld. Het beginsel van vrij verkeer van goederen geldt namelijk niet onverkort. Hieraan kunnen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie grenzen worden gesteld uit hoofde van milieubescherming. Van belang is daarbij dat naar het oordeel van het Hof van Justitie afvalstoffen weliswaar «goederen» zijn die door het vrij verkeer van goederen worden bestreken, maar dat afvalstoffen vanwege het gevaar dat ze kunnen opleveren voor het milieu en de volksgezondheid voorwerpen van «bijzondere aard» zijn (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 9 juli 1992, zaak C-2/90 (Commissie/België), Jur. 1992, I-4431). Beperkingen op het vrij verkeer zijn dus mogelijk. Dit betekent echter geenszins dat de EVOA het beginsel van het vrij verkeer geheel veronachtzaamt. Integendeel, de EVOA voorziet in een zeker evenwicht tussen de primaire milieubeschermingsdoelstelling en de principes van de vrije markt. Met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bazel, zijn de

beperkingen op het vrije goederenverkeer met name aanwezig voor de overbrenging van afvalstoffen die voor verwijdering zijn bestemd en van afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing en niet op de «groene lijst» staan (Bijlage III bij de EVOA). Alleen voor deze situaties geldt dan ook het vereiste van schriftelijke toestemming. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, geldt voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van bijlagen III en III B, alsmede mengsels van bijlage III A waarvan de samenstelling geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan alleen een algemene informatieverplichting. Dit betekent dan ook dat deze afvalstoffen in beginsel vrij binnen de Europese Gemeenschap kunnen circuleren.

Tegenover het verzoek van de leden van de SP-fractie om een spoedig overleg met mij over het afvalbeleid van Nederland in het algemeen en de uitvoering van de EVOA in het bijzonder sta ik in beginsel positief. Wel zou ik er op aan willen dringen dat een dergelijk overleg niet in de weg staat aan een noodzakelijke tijdige behandeling van het toch vooral technische wetsvoorstel gericht op strikte implementatie van de EVOA.

3. Inhoud van de EVOA

De leden van de fractie van de VVD geven aan het te betreuren dat ook de nieuwe EVOA interpretatieverschillen die kunnen leiden tot bescherming van de eigen markt, niet uitsluit. Ik merk op dat interpretatieverschillen inderdaad niet geheel zijn uit te sluiten, maar ik ben verheugd dat de EVOA duidelijkheid biedt over hoe dient te worden gehandeld in het geval van onenigheid tussen lidstaten over bijvoorbeeld de classificatie van afvalstoffen. Zoals hierboven is aangeduid, is het hoofddoel van de EVOA bescherming van het milieu en zijn de effecten van de verordening op de internationale handel van bijkomend belang. Beslissingen van lidstaten in het kader van de EVOA dienen echter wel te allen tijde in overeenstemming te zijn met het Europese recht en voor mogelijke handelsbelemmeringen dient een rechtvaardiging te bestaan die past binnen het Europese recht.

Naar aanleiding van de vraag naar mijn visie op deze nieuwe regeling, afgezet tegen de vrije marktprincipes, merk ik op dat de nieuwe EVOA juist met de regel dat in geval van meningsverschillen de strengste procedure moet worden gevolgd, voorziet in een mechanisme dat de obstakels voor het handelsverkeer met afvalstoffen wegneemt. Onder de huidige EVOA bestaat bijvoorbeeld de situatie dat een kennisgeving door de bevoegde autoriteit van het land van verzending niet in behandeling wordt genomen omdat naar het oordeel van deze autoriteit geen sprake is van afvalstoffen. In het geval dat de autoriteit van de lidstaat van bestemming zich echter op het standpunt stelt dat wel sprake was van afvalstoffen, kan de overbrenging geen doorgang vinden. Daartoe dient immers een kennisgevingsprocedure te worden doorlopen. Onder de nieuwe verordening zal de autoriteit van het land van verzending de kennisgeving in zo'n geval wel in behandeling moeten nemen, ook al is deze autoriteit van oordeel dat er geen sprake is van een afvalstof.

De leden van de VVD-fractie stellen vervolgens aan de orde dat huns inziens onduidelijkheid bestaat ten aanzien van het reinigen en herstellen van lege ongereinigde vaten. Zij vragen of deze vaten onder de EVOA als afvalstof of als verpakking worden gezien. De definitie van afvalstoffen uit de Richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PbEU L 114) (Kaderrichtlijn afvalstoffen) en de jurisprudentie daaromtrent, zouden tot de conclusie kunnen leiden dat bedrijven die de inhoud van verpakkingen, zoals containers en vaten, hebben verbruikt, zich hiervan (moeten)

ontdoen, waarmee deze verpakkingen als afvalstof zouden moeten worden aangemerkt. Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PbEG L 365) (Verpakkingsrichtlijn) en Beschikking 2005/270/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 22 maart 2005 tot vaststelling van de tabellen voor het databank-systeem overeenkomstig Richtlijn 94/62/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEU L 86) is naar mijn mening duidelijk over de definitie van verpakkingsafval en hergebruik. Verpakkingsmateriaal dat in omloop blijft om te worden hergebruikt is geen afvalstof zolang het materiaal in omloop is. Dit leidt tot de conclusie dat verpakkingen die (schud-, schrapen schraap-)leeg zijn en zullen worden hergebruikt door de verpakking te reinigen, niet behoeven te worden aangemerkt als afvalstof. Verpakkingen met restanten van de verpakte stoffen alsmede verpakkingen die zodanig beschadigd zijn dat hergebruik van de verpakking niet aan de orde zal zijn, dienen wel te worden aangemerkt als afvalstoffen. Deze laatste verpakkingen moeten bij overbrenging naar andere landen voor de juiste te volgen procedure op basis van de resterende inhoud ingedeeld worden conform de EVOA. De nieuwe EVOA brengt hierin geen verandering.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de achtergrond van de verplichting dat tijdens het transport bij overbrenging voor nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen die vallen onder de algemene informatieverplichtingen als bedoeld in artikel 18 van de EVOA, een bewijs dient te worden meegenomen van het bestaan van het contract tussen opdrachtgever en ontvanger, merk ik het volgende op. Volgens de EVOA moet overbrenging van deze afvalstoffen vergezeld gaan van een ingevuld formulier als opgenomen in bijlage VII bij de EVOA. Hierin moet de opdrachtgever verklaren een juridisch bindende contractuele verplichting te zijn aangegaan met de ontvanger van de afvalstoffen. Er bestaat geen verplichting om tijdens het transport een contract of een kopie daarvan aanwezig te hebben. Enkel op verzoek van de bevoegde autoriteiten dient de opdrachtgever of de ontvanger een afschrift van het contract te verstrekken. Op deze wijze blijft controle op de afkomst en de bestemming van deze zogenoemde «groene lijst»-afvalstoffen mogelijk.

Voor overbrenging van genoemde afvalstoffen behoeft geen kennisgeving te worden gedaan. De overbrenging kan dus aanvangen zonder toestemming vooraf van de autoriteiten van het verzendende en het ontvangende land. Om ook deze afvalstromen te kunnen volgen is in de EVOA de verplichting opgenomen aan te geven waar het afval vandaan komt, waar het naar toe gaat en wat er mee gebeurt. De enige wijze waarop hieromtrent duidelijkheid en zekerheid kan worden verkregen is via het contract tussen de aanbieder en de ontvanger van de afvalstoffen.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de betekenis van «nuttige toepassing» verwijs ik naar onderdeel 6 van artikel 2 van de EVOA waar nuttige toepassing wordt omschreven als «een handeling als omschreven in artikel 1, lid 1, onder f, van Richtlijn 2006/12/EG». In deze definitie van «nuttige toepassing» in de Kader-richtlijn afvalstoffen gaat het met name om terugwinning en recycling van afvalstoffen. Overigens is dezelfde definitie van «nuttige toepassing» in de Nederlandse regelgeving terug te vinden in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

In de stelling van de leden van de VVD-fractie dat de verplichting de overbrenging vergezeld te laten gaan van een bewijs van het bestaan van een contract tussen opdrachtgever en ontvanger een forse administratieve lastenverzwaring betekent, kan ik mij niet vinden. Onder de huidige EVOA

bestaat deze plicht weliswaar niet, maar een verzwaring van de administratieve lasten brengt deze wijziging niet met zich. Een overbrenging dient ook op grond van de huidige EVOA al vergezeld te gaan van specifiek aangeduide informatie. Het bewijs van het bestaan van een contract betreft enkel de ondertekening op het verplichte begeleidende document, zoals opgenomen in bijlage VII van de EVOA, van de verklaring dat een dergelijk contract bestaat. Dit levert geen toename van de administratieve lasten op.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe het toezicht op de verplichting tot het bij zich dragen van het bewijs van het bestaan van een contract tussen opdrachtgever en ontvanger er uit zal zien, merk ik op dat bij controles van afvaltransporten de VROM Inspectie niet zal vragen naar een contract, maar naar het begeleidende document als opgenomen in bijlage VII bij de EVOA. Ten aanzien van de aan de orde gestelde mogelijke illegaliteit die de betreffende verplichting in de hand zou werken, indien opdrachtgevers de betreffende informatie niet aan vervoerders willen verstrekken en gebruik maken van vervoerders die niet volgens de verplichtingen uit de EVOA werken, merk ik het volgende op. De eerst aangesprokene zal de vervoerder zijn. Deze zal bij een grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen de vereiste documenten moeten kunnen tonen. De verplichtingen gelden echter ook en bovenal voor de opdrachtgever van de overbrenging, zodat ook tegen de opdrachtgever handhavend kan worden opgetreden. Indien de vervoerder geen documenten kan overleggen, krijgt de kennisgever of de opdrachtgever, onder aanhouding van het afvaltransport, de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn de vereiste documenten te verstrekken of aan te vullen. Daarbij zal het in de EVOA voorgeschreven contract worden opgevraagd. Als op het moment dat de gestelde termijn is verstreken niet is gebleken dat een juridisch bindend contract beschikbaar is, wordt de overbrenging aangemerkt als illegale overbrenging en zal bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden opgetreden tegen de opdrachtgever of de kennisgever. Het onderhavige wetsvoorstel is erop gericht deze handhaving mogelijk te maken. Ik deel derhalve de zorg van de aan het woord zijnde leden niet.

4. Aanvullende opmerkingen

Inzake de vraag van de leden van de VVD-fractie, waaraan gedacht moet worden bij de uitzonderingen voor crisissituaties op het verbod uit artikel 41, eerste lid, van de EVOA op invoer in de EG van voor verwijdering bestemde afvalstoffen en wie in dergelijke situaties het voortouw neemt, deel ik het volgende mede. Vooropgesteld zij dat het inherent is aan crisissituaties dat deze op voorhand niet volledig aan te duiden of te overzien zijn. Te denken valt aan invoer van afvalstoffen afkomstig van Nederlandse vredesoperaties en van eenheden van het leger in het buitenland. De toestemming wordt verleend door of namens de Minister van VROM.

Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD, of het incident met de Probo Koala anders zou zijn uitgekapt als niet de huidige EVOA maar de EVOA, mede geïmplementeerd door het voorliggende wetsvoorstel, al van toepassing zou zijn geweest, merk ik het volgende op. Met betrekking tot overbrenging van afvalstoffen zijn de bepalingen uit de EVOA niet zodanig gewijzigd dat dit met betrekking tot transport per schip, zoals het geval was bij de Probo Koala tot een andere uitkomst had moeten leiden dan onder de huidige EVOA.

5. Nota van wijziging

Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd. Deze voorziet in een noodzakelijke technische aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel. De desbetreffende wijzigingen konden nog niet in het ingediende wetsvoorstel worden opgenomen, omdat er op het moment van indiening nog te weinig zekerheid was omtrent de onderlinge verhouding tussen en de verwachte voortgang van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen waarbij de Wet milieubeheer ook wordt gewijzigd. Voor een nadere uitleg verwijs ik naar de toelichting op de nota van wijziging.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer