

Vergaderjaar 2009–2010

32 392

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 april 2010 en het nader rapport d.d. 12 mei 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2010, no. 10.000317, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de nationale wetgeving in lijn te brengen met de Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: kaderrichtlijn).² Daarbij gaat het vooral om de aansluiting op de gewijzigde systematiek voor de aanpak van afvalstromen en op de gewijzigde terminologie. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijziging van de definitie van afvalstoffen, het overgangsrecht en de verplichting bepaalde afvalstoffen gescheiden in te zamelen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2010, nr. 10.000317, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 april 2010, no. W08.10.0041/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

1. Stoffen, afvalstoffen en oplosmiddelen

Volgens de voorgestelde definitie van «afvalstoffen» worden daaronder begrepen alle stoffen of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.¹ Daarmee komen de categorieën «preparaten» en «producten», die nu nog in de bestaande definitie worden vermeld, te vervallen. In samenhang hiermee wordt een aantal artikelen van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet belastingen op milieugrondslag aangepast.² De Raad wijst erop dat, waar nu nog in de wet het begrip «preparaten», zoals gedefinieerd in artikel 1.1 Wm, wordt gebruikt, dat begrip tevens betrekking kan hebben op de combinatie van stof en oplosmiddel. Die combinatie is in de definitie van «stof» in artikel 1.1 Wm uitdrukkelijk uitgesloten. De kaderrichtlijn hanteert in de definitie van «afvalstof» het begrip «stof» niet op deze beperkte wijze; zodat een combinatie van afvalstof en oplosmiddel wel onder het begrip «afvalstof» in die richtlijn valt.

De Raad adviseert het wetsvoorstel zo aan te passen dat alsnog combinaties van afvalstoffen en daarvoor gebruikte oplosmiddelen onder het begrip «afvalstoffen» vallen.

1. Stoffen, afvalstoffen en oplosmiddelen

Het is niet de bedoeling geweest om een combinatie van stof en oplosmiddel van het afvalstoffenbegrip uit te sluiten. De kaderrichtlijn hanteert in de definitie van «afvalstof» het begrip «stof», zoals de Raad aangeeft, niet op een zo beperkte wijze als in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het wetsvoorstel is daarom zodanig aangepast dat combinaties van afvalstoffen en daarvoor gebruikte oplosmiddelen alsnog onder het begrip «afvalstoffen» blijven vallen. Daartoe is de voorgestelde definitie van afvalstoffen als volgt gewijzigd: in plaats van «stoffen of voorwerpen» is in het wetsvoorstel opgenomen: stoffen, preparaten of voorwerpen.

Op alle plaatsen waar in het wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan de Raad is voorgelegd, werd voorgesteld de huidige aanduiding te vervangen door «stoffen of voorwerpen» of «stoffen en voorwerpen» is thans opgenomen «stoffen, preparaten of voorwerpen» respectievelijk «stoffen, preparaten en voorwerpen».

De memorie van toelichting is naar aanleiding van deze wijziging aangepast.

2. Gescheiden inzameling van afvalstoffen

De artikelen 10 en 11 van de kaderrichtlijn bevatten verplichtingen met betrekking tot de gescheiden inzameling van afvalstoffen om de nuttige toepassing, waaronder recycling, van afvalstoffen te bevorderen. Deze artikelen stellen hierbij het criterium van uitvoerbaarheid op technisch, milieu- en economisch gebied. Artikel 11, eerste lid, derde alinea, van de kaderrichtlijn bevat voorts de uitdrukkelijke verplichting om tegen 2015 een gescheiden inzameling in te voeren voor tenminste papier, metaal, kunststof en glas. In de toelichting op artikel I, onderdeel N, wordt hierover medegedeeld dat ingevolge een algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 10.18 en 10.29 Wm met ingang van uiterlijk 2015 de gescheiden inzameling van deze categorieën afvalstoffen zal worden ingevoerd. Daarbij wordt niet gerefereerd aan de criteria van

¹ Artikel 1.1, eerste lid Wm, zoals gewijzigd in artikel I, onderdeel A, onderdeel 1, onder c.

² De artikelen 1.1, zevende lid, 10.17, 10.19, 10.50 Wm en de artikelen 22, eerste lid, 26, onder b, en 27, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag (respectievelijk gewijzigd in artikel I, onderdeel A, onder 4, K, M en S en artikel II).

uitvoerbaarheid op technisch, milieu- en economisch gebied, zoals die ter uitvoering van de kaderrichtlijn in artikel 10.29, tweede lid, Wm zijn opgenomen.

De Raad wijst erop dat de kaderrichtlijn in artikel 11, eerste lid, derde alinea de invoering van gescheiden inzameling voor papier, metaal, kunststof en glas voorschrijft «overeenkomstig het bepaalde in artikel 10, lid 2». Dat sluit een verwijzing in naar de eerder genoemde criteria. De Raad merkt op dat rekening moet worden gehouden met technologische ontwikkelingen die scheiding van bepaalde soorten afval bij de verwerking (economisch) beter uitvoerbaar maken dan scheiding bij de bron. Gelet daarop adviseert hij de voorgenomen invoering van gescheiden inzameling van de bovengenoemde afvalcategorieën nader te bezien tegen de achtergrond van de ruimte die de richtlijn biedt voor toetsing daarvan op de uitvoerbaarheid. Omdat de richtlijn niet duidelijk aangeeft in welke omvang de criteria van artikel 10, tweede lid, van toepassing zijn op de in artikel 11, eerste lid, derde alinea, voorgeschreven gescheiden inzameling van afvalstoffen, adviseert hij daarover de Europese Commissie te consulteren.

2. Gescheiden inzameling van afvalstoffen

Naar aanleiding van het advies is de toelichting op artikel I, onderdelen L, N en O, thans aangeduid als onderdelen O, Q en R, aangepast. Aangegeven is, in lijn met het advies van de Raad, dat de criteria van uitvoerbaarheid op technisch, milieu- en economisch gebied mede bepalend zijn voor het al dan niet met ingang van uiterlijk 2015 invoeren van gescheiden inzameling van ten minste papier, metaal, kunststof en glas. Met name de ruimte die de richtlijn biedt met betrekking tot uitvoerbaarheid zal worden gebruikt. Aldus kan rekening worden gehouden met (nieuwe) technologische ontwikkelingen.

Overeenkomstig het advies van de Raad zal de Europese Commissie worden geconsulteerd over de omvang waarin de criteria van artikel 10, tweede lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen van toepassing zijn op de in artikel 11, eerste lid, derde alinea, voorgeschreven gescheiden inzameling van afvalstoffen. Mocht die consultatie gevolgen hebben voor de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, dan zal ik de beide Kamers daarover onverwijld informeren.

3. Nationale registratieverplichtingen

Artikel 10.38 Wm bevat reeds registratieverplichtingen, waaronder een bewaar- en beschikbaarheidstermijn van vijf jaren, voor degene die zich ontdoet van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen door deze af te geven aan daartoe bevoegde personen. Ter uitvoering van artikel 35, tweede lid, van de kaderrichtlijn wordt in het voorgestelde tweede lid¹ de bepaling opgenomen dat de geregistreerde gegevens ook door voorafgaande afvalstoffenhouders ten minste vijf jaren worden bewaard en gedurende die periode ter beschikking worden gehouden van de in die bepaling bedoelde toezichthouders en controleurs. De registratievoorschriften van artikel 35, eerste² en tweede lid, van de kaderrichtlijn hebben uitsluitend betrekking op gevaarlijke afvalstoffen en de daarin voorgeschreven bewaartermijn van de gegevens is ten minste drie jaren. Krachtens artikel 35, derde lid, mogen de lidstaten van producenten van niet-gevaarlijke afvalstoffen verlangen dat zij de verplichtingen, zoals die in het eerste en tweede lid voor gevaarlijke stoffen zijn opgenomen, naleven. Voor zover in artikel 10.38 en andere uitvoeringswetgeving³ van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt door de in de kaderrichtlijn voorgeschreven registratieverplichtingen tevens betrekking te laten hebben op bedrijfsafvalstoffen en in artikel 10.38 de bewaartermijn op ten

¹ Artikel I, onderdeel Q.

² Waaraan reeds uitvoering wordt gegeven in o.m. artikel 10.38, eerste lid.

³ Zie de transponeringstabel bij artikel 35, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn.

minste vijf jaren wordt gehouden, gaat Nederland dus verder dan de kaderrichtlijn voorschrijft. Dat geldt niet alleen voor de reeds bestaande registratieverplichtingen maar ook voor de uitbreiding die daaraan wordt gegeven ten opzichte van voorafgaande afvalstoffenhouders. In de memorie van toelichting wordt hier niet op ingegaan. De Raad adviseert dat alsnog te doen. Hij adviseert daarbij aandacht te besteden aan de gevolgen voor het bedrijfsleven, mede in het licht van de toepassing die andere lidstaten hebben gegeven aan artikel 35, derde lid, van de kaderrichtlijn.

3. Nationale registratieverplichtingen

De conclusie van de Raad dat Nederland niet alleen voor de bestaande registratieverplichtingen (van drie naar vijf jaar), maar ook voor de uitbreiding die aan die verplichtingen wordt gegeven ten opzichte van vorige afvalstoffenhouders, verder gaat dan de richtlijn, wordt gedeeld. Daarbij wordt aangetekend dat de verplichting om de geregistreerde gegevens ten minste vijf jaar te bewaren en ter beschikking te houden, geldt voor de afvalstoffenhouder en niet, zoals in het aan de Raad voor advies voorgelegde artikel 10.38, tweede lid, van de Wet milieubeheer, abusievelijk was opgenomen, voor de voorgaande afvalstoffenhouders. In die zin is de voorgestelde wijziging en de toelichting op het desbetreffende onderdeel aangepast. De afvalstoffenhouder dient bedoelde gegevens ter beschikking te houden van toezichthouders en van voorgaande afvalstoffenhouders. In de memorie van toelichting is alsnog aandacht besteed aan de redenen om de bestaande termijn van vijf jaar en de bestaande uitbreiding tot bedrijfsafvalstoffen te handhaven. Ook is over de gevolgen voor het bedrijfsleven alsnog een passage opgenomen. Deze lasten blijven overigens gelijk, omdat dezelfde gegevens voor de belasting vijf jaar bewaard moeten worden.

4. Overgangsbepalingen

Ingevolge artikel IV, eerste lid, zal het bij de inwerkingtreding van deze wet geldende afvalbeheerplan blijven gelden tot een nieuw afvalbeheerplan is vastgesteld, doch uiterlijk tot de dag waarop na de vaststelling van het geldende afvalbeheerplan een termijn van zes jaar is verstreken. Voorts is in het tweede lid bepaald dat, voor zover bij de inwerkingtreding van deze wet reeds geldende omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als gevolg van deze wet met betrekking tot het beheer van afvalstoffen wijziging behoeven, deze wijziging bij de eerstvolgende wijziging van de vergunning plaatsvindt, doch uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Gelet op de in artikel 40 van de kaderrichtlijn gestelde implementatietermijn, 12 december 2010, behoeven deze overgangsbepalingen verantwoording in de memorie van toelichting. Wat betreft de inhoud van het landelijk afvalbeheerplan zal tevens rekenschap moeten worden gegeven van de verplichting in artikel 29 van de kaderrichtlijn om uiterlijk 12 december 2013 een afvalpreventieprogramma vast te stellen. De Raad adviseert de memorie van toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Overgangsbepalingen

Het afvalbeheerplan blijft gelden tot een nieuw afvalbeheerplan is vastgesteld en uiterlijk tot na de vaststelling van het huidige afvalbeheerplan zes jaar is verstreken, doch dat neemt niet weg dat het huidige afvalbeheerplan binnen die periode kan worden gewijzigd. Het plan zal worden gewijzigd per uiterlijk 12 december 2010 als gevolg van de herziene kaderrichtlijn afvalstoffen. Datzelfde geldt per uiterlijk

12 december 2013 in verband met de verplichting om uiterlijk dan afvalpreventieprogramma's vast te stellen. Overigens is in het geldende landelijke afvalbeheerplan deels al voorzien in de maatregelen die nodig zijn in verband met de komst van afvalpreventieprogramma's. Wat de vergunningen betreft zij opgemerkt dat de aan te brengen wijzigingen in de vergunningen geen inhoudelijke wijzigingen betreffen, maar aanpassingen aan de gewijzigde juridische terminologie. Ik zal het belang van een spoedige aanpassing van de vergunningen nadrukkelijk onder de aandacht van de vergunningverleners brengen. De toelichting op artikel IV is in bovenbedoelde zin aangevuld.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn vrijwel alle gevolgd. Waar dat niet of niet geheel is gevolgd, ga ik hieronder op die opmerkingen in. De opmerking bij artikel 19,2 (Transponeringstabel, Per richtlijnartikel) is gelezen als een opmerking bij artikel 20 van de richtlijn. Met betrekking tot de eerste opmerking onder wetsvoorstel zij opgemerkt dat het in artikel I, onderdeel C, onder 2, genoemde artikel 8.43 van de Wm het met de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als zodanig omgenummerde artikel 8.36f van de Wm betreft. Met betrekking tot de tweede opmerking onder wetsvoorstel merk ik op dat de door de Raad genoemde artikelen (28, 29 en 30) in de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 10.3 zijn opgenomen. Opneming in de voorgestelde volzin zelf zou onbedoeld een beperking kunnen inhouden van de verplichting om bij het vaststellen van het LAP te voldoen aan al het in de kaderrichtlijn afvalstoffen bepaalde. De vijfde opmerking onder wetsvoorstel heeft ertoe geleid dat in artikel 10.17 van de Wm thans wordt voorgesteld om «stoffen, preparaten of producten» te vervangen door: stoffen, preparaten of producten, of afvalstoffen. In artikel 10.17 van de Wm is inderdaad zowel het «niet-afvalstof»- als het «afvalstof»-stadium aan de orde. De negende opmerking onder wetsvoorstel is niet gevolgd. In de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is namelijk geregeld dat omgevingsvergunning in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer wordt gedefinieerd. De door de Raad voorgestelde invoeging is daarom niet nodig.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in artikel I van het voorstel van wet de artikelen 10.7 en 10.12 van de Wet milieubeheer te wijzigen. Abusievelijk is de in onderdeel E van artikel I van het wetsvoorstel voorgestelde gewijzigde termijn van het afvalbeheerplan (gewijzigd van vier jaar in zes jaar) in genoemde artikelen niet aangepast. Voorgesteld wordt om in die artikelen eveneens «vier jaar» te wijzigen in: zes jaar. De memorie van toelichting is in overeenstemming daarmee aangevuld.

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts nog enkele wetstechnische aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.10.0041/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- De verwijzingen naar artikelen van de Wm of daarop gebaseerde besluiten die bij de invoeringswet Wabo komen te vervallen of worden vervangen door een bepaling in de Wabo of daarop gebaseerde besluiten aanpassen (bijvoorbeeld in artikel I, onderdeel C, onder 2. Overigens is het daar vermelde artikel 8.43 Wm al eerder vervallen).
- In de aan artikel 10.3 toe te voegen volzin de bedoelde artikelen van de richtlijn vermelden (artikelen 28, 29 en 30).
- In artikel I, onderdeel G na «komt te luiden: de koptekst artikel 10.5 invoegen (Ar 233).
- In verband met de vernummering van het tweede lid van artikel 10.7 tot derde lid de verwijzing in artikel 10.8 naar artikel 10.7, tweede lid, alsnog aanpassen.
- Bij de wijziging van artikel 10.17 (artikel I, onderdeel K) de wijziging van «stoffen, preparaten of producten» in «afvalstoffen» nader bezien op de definitie van «hergebruik» (heeft geen betrekking op afvalstoffen).
- In de aan artikel 10.29, tweede lid, toe te voegen volzin «daarbij aan te geven afvalstoffen» vervangen door: daarbij aan te geven huishoudelijke afvalstoffen.
- In het voorgestelde artikel 10.47, derde lid, «daarbij aangegeven afvalstoffen» vervangen door: daarbij aangegeven bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen.
- Artikel 10.54, tweede lid, aanvullen in verband met de regeling in artikel 10.54a, tweede lid.
- Na «omgevingsvergunning» in artikel 10.54a, tweede lid, invoegen: als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Transponeringstabel

Algemeen

- De afkortingen «LAP», «Eural», «EVOA», «lvb», «BIA», «RSGH» en «RIA» in een voetnoot uitwerken.
- Het gebruik van de woorden «al» en «bestaande» nader bezien op de vraag of deze betrekking hebben op de bestaande tekst van de genoemde bepalingen of op tekst zoals die na wijziging bij het wetsvoorstel komen te luiden.
- De verwijzingen naar de Wabo bij de artikelen 3,20, 23,1, 23,2, 25, 35,2 en 36,1 preciseren.
- De verwijzingen naar het lvb te zijner tijd actualiseren in verband met de vervanging door een besluit algemene bepalingen omgevingsrecht (bijvoorbeeld bij artikel 23,2).

Per richtlijnartikel

- Bij artikel 1 onder bijzonderheden tevens verwijzen naar artikel 10.15 Wm.
- Bij artikel 2, 1 wijzen op de wijziging van deze bepaling bij Richtlijn 2009/31/EG. In samenhang hiermee ook de toelichting op artikel I, onderdeel C, aanvullen.
- Bij artikel 4, 2, alinea 1, eerste volzin onder bijzonderheden tevens verwijzen naar artikel 10.14, eerste lid, Wm (bestuursorganen houden

- bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening met het landelijk afvalstoffenbeheerplan).
- Bij artikel 4, 2, alinea's 2 en 3 onder bijzonderheden nader aangeven hoe dit onderdeel al voldoende is geïncorporeerd in het bestaande Wm-systeem.
 - Bij artikel 6, 4 onder bijzonderheden tevens verwijzen naar artikel 10.14 Wm.
 - Bij artikel 7, 6 onder bijzonderheden vermelden hoe toepassing wordt gegeven aan deze facultatieve bepaling.
 - Bij artikel 8, 3 en 8,4 preciseren welke aanknopingspunten de nationale milieuwetgeving biedt voor de implementatie van de in deze bepalingen opgenomen criteria.
 - Bij artikel 11, 2 onder bijzonderheden de middelen duiden in de Wm waarmee de doelstellingen kunnen worden bereikt.
 - Bij artikel 11, 1, alinea 1, onder bijzonderheden nader aangeven hoe de bestaande artikelen van de Wm volstaan.
 - Bij artikel 14 onder bijzonderheden tevens verwijzen naar artikel 15.36 Wm.
 - Bij artikel 19, 1 onder bijzonderheden de betrokken vervoersregelgeving vermelden.
 - Bij artikel 19, 2 onder bijzonderheden wijzen op de definities van bedrijfsafvalstoffen en huishoudelijke afvalstoffen in artikel 1.1 Wm.
 - Bij artikel 21 onder bijzonderheden tevens verwijzen naar het Activiteitenbesluit.
 - Bij artikel 25 onder bijzonderheden vermelden op welke punten aanvulling op lager niveau valt te voorzien.
 - Bij artikel 35, 3 onder bijzonderheden vermelden waar de bedoelde registratieverplichting in de nationale wetgeving is geregeld.