

26 161

Uitbreiding van de Wet milieubeheer (retributies milieugevaarlijke stoffen)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld: 14 september 1999

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de commissie aanleiding geven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel en de behandeling daarvan door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze leden waren verbaasd over het feit dat kort na de afschaffing van de leges voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen in het kader van de Wet milieubeheer een retributiesysteem wordt voorgesteld voor bepaalde stoffen, vallende onder de Wet milieugevaarlijke stoffen. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister het voorgestelde retributiesysteem een vorm van vergunningverlening genoemd.

De aan het woord zijnde leden ontvangen gaarne een nadere onderbouwing op de vraag waarom enerzijds heffingen van overheidswege op vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer worden afgeschaft en anderzijds in het onderwerpelijke voorstel weer worden ingevoerd. In de schriftelijke stukken en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister meerdere malen betoogd dat de voorgestelde regeling past binnen het gestelde in het MDW-rapport «Maat houden». Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten». Bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel zijn de in genoemd rapport gedefinieerde begrippen toelating en handhaving van belang. In het rapport «Maat houden wordt als algemeen uitgangspunt geformuleerd: «handhaving van wet- en regelgeving zou in beginsel uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd». Bij een toelatingsstelsel ligt dit anders en kunnen wel gemaakte kosten in rekening worden gebracht, zo hadden de leden van de CDA-fractie begrepen. De vraag is nu of er in het wetsvoorstel sprake is van handhaving of van toelating. Wil de minister nader op deze vraag ingaan en gedetailleerd aangeven hoe de voorgestelde wetgeving zich verhoudt met het rapport «Maat houden», ervan uitgaande dat het hier gaat om toetsing aan weten regelgeving, wat in feite valt onder het begrip handhaving?

¹ Samenstelling:

Ginjaar (VVD), Baarda (CDA), De Beer (VVD), Ketting (VVD), (plv. voorzitter), Bierman (OSF), Ruers (SP), Lemstra (CDA), Lodders-Elfferich (CDA), Meindertsmä (PvdA), (voorzitter), Rabbinge (PvdA), Sorgdrager (D66), Van Bruchem (RPF/GPV) en Van der Lans (GL).

In de Europese richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen wordt een toelatingsstelsel niet toegestaan. In de Wet milieugevaarlijke stoffen is dan ook niet uitgegaan van een toelatingsstelsel. Ook in de zevende wijziging van genoemde Europese richtlijn is in artikel 30 een clausule betreffende het vrij verkeer van goederen opgenomen. Wil de minister nog eens nader uiteenzetten hoe de relatie is van de voorgestelde retributieregeling tot bedoelde Europese richtlijnen en daarbij tevens ingaan op de kritiek zoals verwoord in de brief van 25 augustus 1999 van het Bureau Milieuzaken BMRO van de Vereniging VNO-NCW, waarvan de minister een afschrift heeft ontvangen?

Uit de schriftelijke stukken hadden de leden van de CDA-fractie begrepen dat dit voorstel mede strekt tot implementatie van meergenoemde Europese Richtlijn. In de Tweede Kamer heeft de minister echter gezegd (Handelingen TK 54, blz. 3491):

«De richtlijn verplicht volstrekt niet tot dit wetsvoorstel. Nederland is wel verplicht een goed kennisgevingsstelsel op te zetten». En verder: «Wij worden door Europa niet verplicht om de kosten die daaraan verbonden zijn – marginale kosten – in rekening te brengen bij de desbetreffende bedrijven». De aan het woord zijnde leden ontvangen gaarne een toelichting op deze uitspraken en waren benieuwd tot welke conclusies deze moeten leiden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aandacht besteed aan de monopoliepositie van de overheid met betrekking tot de kostentoedeling. Er is geen concurrentie, zodat van marktwerking geen sprake kan zijn. Er is ook geen controle op de kosten, zodat de eis van kostendekkendheid van bedrijven geen bescherming biedt. Is de minister bereid de in rekening te brengen tarieven te baseren op een onderzoek door een onafhankelijke accountant, die in staat is vast te stellen welke kosten reëel zijn als sprake zou zijn van een situatie, waar met elkaar concurrerende instanties voor de beoordeling zouden kunnen worden ingeschakeld, zoals voorgesteld wordt in boven reeds genoemde brief van het Bureau Milieubeheer BMRO? Zo nee, waarom niet?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister opgemerkt (Handelingen TK 54, blz. 3491): «De overheid kan haar toetsingsplicht ook delegeren aan certificerende instellingen». Binnen welke termijn kan een certificeringssysteem worden opgezet en wordt dat dan ook in de wetgeving opgenomen?

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk op welk moment een retributie die op grond van artikel 15.31a verschuldigd is, moet zijn voldaan. In lid 1 van artikel 15.31b lezen deze leden, dat de retributie wordt voldaan uiterlijk gelijktijdig met het indienen van de kennisgeving, de melding, de nadere gegevensverstrekking, de aanvraag of het verzoek. Uit het gestelde in paragraaf 5 van de memorie van toelichting begrepen zij echter dat het gelijktijdig voldoen van de retributie niet tot de mogelijkheden behoort. De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een nadere toelichting op het gestelde in lid 1 van artikel 15.31b.

De leden van de **VVD**-fractie namen met verwondering kennis van het wetsvoorstel.

Na de eerste lezing vermochten zij voorshands niet in te zien welke toegevoegde waarde door dit voorstel van wet kan worden bereikt. Alvorens de beraadslaging over dit wetsvoorstel te openen hebben de leden behoefte aan antwoorden op de volgende vragen:

Betreft het hier een stelsel voor:

- kennisgeving?
- vergunning/toelating?
- handhaving?

- vergoeding voor administratieve verwerking?
- leges?

Kan de minister deze leden – afhankelijk van de ad 1 gegeven antwoorden – zijn mening geven op de volgende vragen:

- wat is het beleidsmatige doel van de in dit wetsvoorstel beoogde retributie?
- is een dergelijke vergoeding volgens de Europese regelgeving (en wel met name richtlijn 92/32 (67/548) EEG en artikel 100A EG-verdrag) toegestaan dan wel verplicht?
- kan de Wet milieubeheer de wettelijke grondslag bieden en zo ja, op basis van welke artikelen?
- verdraagt het stelsel zich met de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van zowel marktwerking als deregulering als wetgevingskwaliteit en daarnaast de aanbevelingen vervat in het rapport «Maat houden»?
- draagt het wetsvoorstel bij aan een vermindering van de administratieve lastendruk zoals die door de commissie Slechte wordt beoogd?

Kan de minister deze leden inzage geven in de reeds voorgehangen algemene maatregel van bestuur ex artikel 15.31.a van dit wetsvoorstel?

Kan de minister deze leden tevens inzicht geven in de inhoudelijke aspecten van de ministeriële regeling zoals voorzien in hetzelfde artikel?

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens hoe de minister denkt gevolg te geven aan zijn toezegging (Handelingen TK pagina 54-3482/3483) de retributies niet te vaak te verhogen en dan slechts met stappen van 5 à 10%? Kan de minister deze leden in dit verband mededelen welke prijsindex gaat worden gehanteerd en aan welke wijziging van de regelgeving wordt gedacht bij de aanpassingen van de hoogte van de retributies (in antwoord op vraag 4 van de Raad van State)?

Zijn de geraamde opbrengsten ad f 1.7 miljoen netto? Moeten hiervan nog perceptie- of andere kosten worden afgetrokken en zo ja, hoeveel zullen deze dan belopen?

Kan de minister deze leden informatie verstrekken over het percentage van de kennisgevingen dat binnen de beoogde zestig dagen wordt beoordeeld en welke de – eventuele – overschrijdingen zijn?

In hoofdstuk 2 punt 2 van de memorie van toelichting spreekt de minister over «het invoeren van een rechtsbasis» ook met betrekking tot bij andere wet dan de Wet milieugevaarlijke stoffen geregelde onderwerpen kunnen worden ingevoerd.» Kan de minister deze leden mededelen of hun interpretatie, dat hij kennelijk nog andere beleidsvoornemens heeft om retributies in te voeren juist is?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA**, stelden vast, dat in het wetsvoorstel 26 161 een aantal principiële punten aan de orde zijn:

1. De lastenverzwaring voor het bedrijfsleven.
2. De Europese gelijkschakeling in regelgeving en het beginsel dat toelating in één land rechten geeft in andere landen van de Europese Unie.
3. De (vermeende) strijdigheid van dit wetsvoorstel met de MDW-operatie.
4. De publieke verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid van de omgeving en de daarin toegestane middelen en stoffen.

Met betrekking tot het eerste onderwerp gaven de beschouwingen bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aanleiding tot de vraag welke omvang de lastenverzwaring heeft. Welke partijen betreft het en hoe staat hun aantal in verhouding tot de kosten die zijn gemoeid met de ontwikkeling en introductie van een milieugevaarlijke stof? Waarom wordt hier voor een retributie gekozen terwijl de algemene milieuleges net zijn afgeschaft?

Ingaande op het tweede onderwerp vroegen deze leden in hoeverre het juist is dat deze wetswijziging moet worden gezien als een nadere uitwerking voor de Europese gelijkshakeling; is het inderdaad waar dat met dit voorstel de doelmatigheid en doeltreffendheid voor het toelatingsbeleid van milieugevaarlijke stoffen wordt vergroot?

Met verwijzing naar het derde punt vroegen deze leden of de introductie van een nieuwe procedure niet aanleiding geeft tot verminderde stroomlijning en daarmee geen strijdigheid met de MDW-operatie ontstaat.

Tot slot wierpen deze leden de vraag op in hoeverre de hier voorgenomen activiteit geen publieke zaak is en daarmee primair een door de overheid ten behoeve van de samenleving te garanderen veiligheidstaak. Is het niet noodzakelijk dat in het publieke domein te houden?

De leden van **GroenLinks** deelden mee in principe niet onwelwillend te staan tegenover het wetsvoorstel. Desondanks riep het wetsvoorstel bij hen een aantal principiële en praktische vragen op. Principieel is de vraag of de overheid, nadat zij in het kader van een publiek belang een verplichting in het leven heeft geroepen, ook gerechtigd is om de kosten van de controle op het adequaat nakomen van deze verplichting in rekening te brengen bij betrokkenen. Omdat partijen hier verplicht worden om zich tot een publiek belang (in deze: de risico's met betrekking tot milieugevaarlijke stoffen) te verhouden en daartoe ook kosten moeten maken, meenden de leden van de fractie van GroenLinks dat voorzichtigheid geboden is en een principiële discussie op zijn plaats. Wanneer is het volgens de regering wel geoorloofd en wanneer niet? Is de regering voornemens om op meer terreinen retributieregelingen in het leven te roepen? Zijn er al beleidsterreinen waar sprake is van retributies? Zijn die vergelijkbaar met het onderhavige wetsvoorstel? Wat zijn criteria om retributie-terreinen te selecteren? Hoeveel is de regering met het implementeren van de voorstellen zoals die in het rapport «Maat houden» op dit punt zijn gedaan?

Gelet op de discussie over het onderhavige wetsvoorstel, en met name de discussie over de vraag of hier sprake is van een toelatingssysteem dan wel van een handhavingssysteem, was er bij deze leden de behoefte ontstaan om meer inzicht te krijgen in de bestaande meldingspraktijk met betrekking tot deze milieugevaarlijke stoffen. Deze verplichting tot melding functioneert immers al veel langer. De cruciale vraag is of de overheid gemachtigd is om op basis van een beoordeling van een compleet kennisgevingsdossier, een dossier dat voldoet aan de richtlijnen, «nee» te zeggen en de toelating van de stof te verbieden. Is dat in het verleden wel eens gebeurd? Zo ja, wat zijn dan de redenen geweest om een stof niet toe te laten? Zo nee, is er dan eigenlijk wel sprake van een zelfstandige politiek-publieke beoordeling van risico's of is deze beoordeling geheel in handen gegeven van een logica die door wetenschappelijke risico-analyses wordt beheerst en waaraan de politiek weinig heeft toe te voegen? Als het laatste het geval is, is er dan feitelijk nog sprake van een door de overheid gevoerd actief toelatingsbeleid?

Daarnaast zouden de leden van de fractie van GroenLinks onder verwijzing naar de praktijk van de afgelopen jaren ook concreet inzicht willen hebben in welke instanties milieugevaarlijke stoffen melden. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn wel allerlei getallen genoemd, maar die leken eerder een slag in de lucht dan dat ze op exacte gegevens waren gebaseerd. Om de discussie wat meer met de voeten op de grond te brengen zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag willen weten welke bedrijven zich in 1998 hebben gemeld. Zijn dat inderdaad alleen maar grote bedrijven of is het beeld gevarieerder? Tenslotte zou de regering de leden van GroenLinks nog eens mogen

uitleggen waarom in tweede instantie is besloten om fundamenteel onderzoek aan genetisch gemodificeerde organismen uit te zonderen van de retributieverplichting. Nadat met duidelijke redenen deze uitzondering aanvankelijk niet gemaakt werd, is de regering op dit punt snel «overstag» gegaan. De leden van de fractie van GroenLinks zouden dat – tegen het licht van het feit dat het hier evenzeer gaat om milieugevaarlijke stoffen – graag nog eens beargumenteerd willen zien.

De leden van de **RPF/GPV**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het gaf hun op een tweetal punten aanleiding tot enkele vragen, resp. opmerkingen: Een belangrijke vraag bij het voorstel is in hoeverre er al dan niet sprake is van een toelatingsbeleid. Deze leden zouden graag op dit punt een nadere uiteenzetting krijgen, zowel met betrekking tot de formele als de materiële aspecten. Tevens horen zij graag de mening van de regering over de desbetreffende passages uit de brief van het Bureau Milieuzaken BRMO van de Vereniging VNO-NCW van 25 augustus jl. Zijn situaties denkbaar waarbij een stof niet tot de (Europese) markt wordt toegelaten, ondanks dat het dossier als zodanig aan de vereisten voldoet?

Een tweede belangrijk punt betreft de tariefstelling. Wanneer de overheid aan burgers of bedrijven bepaalde verplichtingen oplegt en de kosten voor het toetsen daarvan verhaalt op de betrokkene, is het van groot belang dat de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Ervan uit gaande dat de Regering het hiermee eens is, vroegen de leden van deze fractie welke garanties, c.q. «prikkel», het voorliggende voorstel en de bijhorende uitvoeringsregelingen bevatten dat dit doel wordt bereikt en dat de procedures zo efficiënt mogelijk plaats vinden. Wat vindt de regering in dit verband van de opvatting van het Bureau Milieuzaken BRMO dat de «tarieven moeten worden gebaseerd op een onderzoek door een onafhankelijke accountant»?

Is aan te geven met welk percentage de tarieven in de afgelopen vijf jaar zouden zijn aangepast, indien de tarievenhandleiding van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën zou zijn toegepast?

De voorzitter van de commissie,
Meindertsma

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen