

Vergaderjaar 1997–1998

25 157

Afvalverwijdering op korte en lange termijn

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1998

Bij brief van 17 december heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de vaste commissies voor Verkeer & Waterstaat en voor Justitie om toezending van het rapport «Schijn bedriegt» en om een kabinetsstandpunt daarover verzocht.

Inmiddels is u het rapport door mijn ambtgenote van Justitie toegezonden¹. Met deze brief geef ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Verkeer & Waterstaat en van Justitie het gevraagde standpunt over het rapport.

- Het doel van het onderzoek was om het inzicht in de markt van hergebruik van afval te vergroten en de context van die markt in kaart te brengen, waaronder beleid, regelgeving en marktontwikkelingen. Het onderzoek geeft een beeld op basis van reeds bestaande bronnen en interviews met marktdeelnemers en handhavers. Doel van het onderzoek was niet om strafbare feiten aan het licht te brengen. Het betreft dus geen toezichts- of opsporingsonderzoek.
- Het rapport bevat een beschrijving van de structuur van de markt en van de vele deelmarkten: de actoren, hun relaties en krachtenvelden, de branches, etcetera. Als zodanig heeft het rapport een zeker encyclopedisch karakter ten behoeve van toezichthouders en opsporingsambtenaren. Ook worden «**gelegenheidsstructuren**» in de hergebruikmarkt aangegeven; daaronder worden in het rapport verstaan «mogelijkheden, omstandigheden of bepaalde gesteldheden, die gelegenheid bieden voor het verrichten van een bepaalde criminele handeling». Nadrukkelijk stellen de onderzoekers, dat het blootleggen van een grote hoeveelheid van die structuren in de hergebruikmarkt niet tot de slotsom mag leiden, dat iedere gelegenheidsstructuur ook ten volle wordt uitgebuit voor crimineel handelen.
- De waarde van dit soort onderzoeken is, dat het de context niet alleen schetst vanuit het gezichtspunt van de overheid, maar ook vanuit het gezichtspunt van de spelers in de markt, hun onderlinge verhoudingen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

en de dynamiek daarin. De constateringën uit bestaande bronnen worden gekoppeld aan ervaringen en belevingen uit het «veld». Om de stap van symptoombestrijding naar preventie te kunnen maken is contextonderzoek, zoals «Schijn Bedriegt», nodig. Immers, het voorkomen en opsporen van milieucriminaliteit vereist inzicht in de context waarin milieucriminaliteit plaatsvindt.

Lezing van het rapport «Schijn bedriegt» brengt mij tot de volgende conclusies:

- Het rapport geeft een analyse van de afvalstoffenmarkt op basis van bestaande bronnen en interviews en geeft daarbij criminogene factoren, «gelegenheidsstructuren», aan
- Het betreft geen onderzoek dat nieuwe strafbare feiten aan het licht brengt. Het was daartoe ook niet bedoeld.
- Veel gelegenheidsstructuren vloeien blijkbaar voort uit complexiteit en onduidelijkheid van regelgeving. Hierop kom ik nog terug.
- In het rapport zijn feiten en meningen van respondenten niet altijd duidelijk gescheiden zijn gehouden. Het rapport geeft daarmee een weliswaar waardevol, maar enigszins gekleurd, beeld van de markt.
- Op tal van punten is inmiddels actie in gang gezet en deels al uitgevoerd. Deze acties zijn door de onderzoekers niet meegenomen in de rapportage, waardoor het beeld kan ontstaan dat er niets aan de eerder onderkende gelegenheidsstructuren zou zijn gedaan.
- De aanbevelingen van het rapport worden in de lopende acties meegenomen.

De belangrijkste inmiddels in gang gezette acties zijn:

- Het kabinetsstandpunt over de Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering is uitgebracht. Het wetgevingstraject ter implementatie is inmiddels in gang gezet.
- Eén onderdeel van genoemd kabinetsstandpunt, het vervallen van provinciegrenzen voor afvalstoffen, is inmiddels al in wetgeving vastgelegd.
- De legesheffing bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer is met ingang van 1 januari 1998 vervallen.
- De in een brief van 29 augustus 1997 aan uw Kamer beschreven acties ter verbetering van het wettelijk instrumentarium en de aanpak van de structuur en cultuur van de milieuwethandhaving naar aanleiding van het rapport «Handhaven met effect», zijn in uitvoering genomen.

Een samenvattend overzicht van de in de hoofdstukken 24 en 25 van het rapport beschreven gelegenheidsstructuren en de daarop ondernomen acties is bijgevoegd. Hieruit moge blijken dat op de meeste punten reeds actie ondernomen is.

De gesignaleerde gelegenheidsstructuren voortvloeiend uit complexiteit en onduidelijkheid van regelgeving zijn niet geheel weg te nemen. Ten eerste wordt als bron voor onduidelijkheid in regelgeving genoemd dat regelgeving een resultante van belangenafweging is. Ik onderken deze oorzaak van complexiteit en onduidelijkheid, maar merk daarbij op dat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid slechts één, zij het zeer relevant, belang is. Door deze belangenafweging kan regelgeving en overigens niet alleen die voor afvalverwijdering, complexer worden dan in eerste aanleg beoogd was. Ik acht onduidelijkheden die hieruit voortkomen niet altijd te vermijden. Wel dient altijd een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets te worden uitgevoerd om het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zoveel mogelijk te garanderen. Ten tweede is de mogelijkheid om onduidelijkheid in regelgeving op nationaal niveau te ondervangen soms beperkt. Als voorbeeld wil ik hier de definitie van het begrip afvalstof noemen. Er is hier sprake van een Europese definitie. De mogelijkheden om dit begrip nationaal nader te

duiden zijn, mede ter uitvoering van de motie-Lansink (Handelingen II, 1993–94, 23 400 XI, nr 16), onderzocht. De conclusie was en is, dat wijziging van de definitie van afvalstoffen slechts op Europees niveau mogelijk is.

Voorts constateer ik dat het milieubeleidsterrein, in het bijzonder het afvalstoffenbeleidsterrein, complex is; dit werkt onvermijdelijk door in de regelgeving en de handhaving.

Overigens wil ik onder uw aandacht brengen dat wel steeds wordt gezocht naar mogelijkheden tot verduidelijking of verbetering van complexe regelgeving. Als voorbeelden hiervan wil ik verwijzen naar de evaluatie ex ante van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het onderzoeksrapport «Handhaven op niveau», deelonderzoek: Handhaving van de milieuregelgeving inzake afvalstoffen en naar de Commissie Hoogland (voor afvalstoffen uit de zeevaart). Ook in de toekomst zal de lijn worden voortgezet om periodiek te bezien of onduidelijkheden in bestaande wet- en regelgeving kunnen worden verminderd.

Ik wil een kanttekening plaatsen bij de bevindingen in het rapport over de gelegenheidsstructuren die voortvloeien uit «zelfregulering» en uit de «ondernemende overheid».

Het rapport schetst het beeld dat er slechts een keuze zou zijn tussen volledige overheidsregulering enerzijds en volledige zelfregulering anderzijds, waarna vervolgens de gelegenheidsstructuren worden geschetst die voortvloeien uit volledige zelfregulering. De in het NMP3 vastgelegde tussenweg van zelfregulering binnen kaders, waarbij de door de overheid aangegeven kaders juist mede beogen de gelegenheidsstructuren van volledige zelfregulering te ondervangen, wordt naar mijn mening onvoldoende belicht.

De huidige situatie dat de overheid bij de afvalverwijdering in sommige gevallen ook optreedt als «ondernemende overheid» is aan de orde gesteld in het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, dat is besproken in het Algemeen Overleg van 15 april 1997 (Handelingen 1996–1997, 25 157, nr 2).

Resumerend stel ik vast dat het rapport «Schijn bedriegt» in eerste instantie bedoeld is om inzicht te verschaffen voor de praktijk van de handhaving. Als zodanig kan het een nuttige functie vervullen. De in het rapport weergegeven «gelegenheidsstructuren» hebben reeds de volle aandacht blijkens de hierboven en in de bijlage vermelde acties.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Gelegenheidsstructuur	Acties
<i>Regelgeving (Hfd. 24)</i>	
Het onderdeel Afvalstoffen van de Provinciale milieuverordening verschilt per provincie	In de wetgeving ter implementatie van het Kabinetsstandpunt Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering is voorzien in het vervangen van de provinciale milieubeleidsplannen en provinciale milieuverordeningen op het gebied van afvalstoffen door één plan op rijksniveau en centralisering van de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen via regelgeving op Rijksniveau.
Tegenstrijdigheden in regelgeving en vergunningen	Als voorbeelden zijn genoemd de regelgeving voor scheepsafvalstoffen en voor bouwstoffen: de situatie voor scheepsafvalstoffen uit de zeevaart is onderwerp van de Commissie Hoogland, de situatie rond bouwstoffen is constant onderwerp van aandacht. Er wordt gewerkt aan de afstemming van meerdere regelingen die betrekking hebben op de verwerking en verwijdering van bouwstoffen. De handhaafbaarheid van het Bouwstoffenbesluit komt aan de orde in de evaluatie ex ante, die in het Algemeen Overleg van 14 april a.s. wordt besproken. Voorkomen van tegenstrijdigheden in concrete vergunningen is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag dat de vergunningen verleent. Wel heeft het ministerie een belangrijk aandeel in de financiering van Infomil, dat als centrale helpdesk faciliteert bij vergunningverlening. Overigens is de kwaliteit van milieuvergunningen de afgelopen jaren steeds verder verbeterd.
Definitiestrijd: definitie van afval is onduidelijk; begrippen afval en (secundaire) grondstof zijn niet afgebakend	De definitie van afvalstoffen is op Europees niveau vastgelegd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Recente jurisprudentie van het Europese Hof heeft de definitie van afvalstoffen nader ingevuld (zie bijvoorbeeld de arresten in de zaken Tombesi c.a. en Inter-Environnement Wallonie). Op dit moment wordt getracht in OESO-verband tot een verdere verduidelijking te komen waarna implementatie in Europese en nationale regelgeving kan volgen.
Status inzamelaar, tussenpersoon, handelaar en makelaar is niet geregeld	In de wetgeving ter implementatie van het Kabinetsstandpunt Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering wordt hieraan aandacht besteed en als gevolg daarvan wordt voorzien in een wettelijke regeling voor de makelaar. Hierbij wordt ondermeer de zorgplicht van de makelaar voor de onder zijn beheer zijnde afvalstoffen geregeld.
<i>Overheid versus overheid</i>	
Wie is bevoegd gezag (mn. voor handhaving)	Het wetsvoorstel Verbetering Handhavingsbevoegdheden voorziet in een betere en vooral duidelijker toedeling van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden met name op het terrein van afvalstoffen, bodembescherming en milieugevaarlijke stoffen. Het wetsvoorstel is 8 januari jl. om advies aan de Raad van State aangeboden.

Gelegenheidsstructuur	Acties
<i>Overheid versus overheid</i>	
Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsinstanties	De aan de Tweede Kamer toegezegde vervolgotitie betreffende de problematiek van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen zal ingaan op het tweede Pikmeer-arrest dat begin januari is geweest. De notitie zal naar verwachting in maart aan de Tweede Kamer worden toegezonden.
Belangentegenstellingen tussen provincies	De provinciegrenzen voor te verbranden afval vervallen per 1 januari 1999 op grond van de Wet van 6 november 1997 tot wijziging van de Wet milieubeheer (bepalingen inzake afvalstoffen), Staatsblad 1997, 533. In de wetgeving ter implementatie van het Kabinetsstandpunt Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering is voorzien in het verder opheffen van mogelijkheden tot sturing van de verwijdering op provinciaal niveau.
<i>De ondernemende overheid</i>	
De marktvreemde overheid (organisatie controle en handhaving speelt niet in op «natuurlijke processen» van de afvalmarkt) In het rapport worden twee voorbeelden genoemd.	
1. Landelijk registratiesysteem afval:	Het landelijk informatiesysteem afvalstoffen (LIA) wordt beheerd door de gezamenlijke provincies. Via het landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA) wordt getracht in geconstateerde onvolkomenheden verbetering te brengen.
2. Cadmiumbesluit:	In 1996 is gebleken dat 90% van de Nederlandse bedrijven het besluit naleeft. Het handhavingsbeleid is nu geheel gericht op doelgroepen die het slechts naleven. Er wordt gecontroleerd daar waar het rendement het hoogste is.
Vermenging publieke en privaatrechtelijke functie van de overheid	In het Kabinetsstandpunt Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering is aangegeven welke remedies moeten worden toegepast om belangenvermenging te voorkomen.
De jacht op leges	Ondervangen door afschaffing leges voor milieuvergunningen per 1-1-1998.
<i>Handhavingsniveau</i>	
– Verbrokkeling en fragmentatie	In het kader van de «augustusbrief» wordt gewerkt aan een versterking van de handhavingsorganisatie door een minder vrijblijvende samenwerkingsstructuur tussen de diverse handhavingspartners.
– Kwaliteit en slagvaardigheid	Tevens is bij de LCCM een landelijke handhavingsstrategie in voorbereiding, die richting moet geven aan een meer doelgerichte en minder vrijblijvende handhavingscultuur bij en tussen de handhavingspartners.

Gelegenheidsstructuur	Acties
<i>Opsporing</i>	
– Ontbreken van éénduidigheid in beleid, gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling bij politie opsporing. Onvoldoende zicht op complexe afvalstoffenmarkt	Het Kernteam «zware milieucriminaliteit» is opgericht met de volgende doelen: – ondersteuning van de politie bij de opbouw van milieu-expertise en bij de aanpak van milieucriminaliteit; – het doen van strafrechtelijk vooronderzoek ten behoeve van politieregio's; – informatie-inwinning; – het doen van risico-analyses en context-onderzoek. Het Kernteam is een multidisciplinair samenwerkingsverband van politie en bijzondere opsporingsdiensten, zoals het Milieubijstandsteam van het ministerie van VROM. Een belangrijk aspect van de werkwijze van het Kernteam is het ontwikkelen van een methodische aanpak. De Werkgroep Aanpak Zware Milieucriminaliteit is opgericht door de Minister van Justitie en zorgt voor de verspreiding van kennis over en stimulering van de opsporing en voorkoming van zware vormen van milieucriminaliteit. De Werkgroep heeft in 1997 een Strategienota opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze de methodische aanpak van bestrijding en preventie van milieucriminaliteit verder kan worden ontwikkeld en structureel kan worden ingebed in de opsporingsorganisatie. Genoemde nota bevindt zich momenteel in het stadium van besluitvorming.
Milieuhygiënische invalshoek: zelfregulering (Hfd 25)	
Zelfregulering	Over het algemeen bieden de convenanten voldoende controlemogelijkheden voor een effectieve handhaving. Een recent voorbeeld is het op 15 december 1997 afgesloten Convenant Verpakkingen II. Hierin is voorzien in een monitoringsysteem aan de hand waarvan de deelnemers aan het convenant ieder jaar informatie dienen te verschaffen aan een op te richten Commissie Verpakkingen. Op deze wijze wordt beoordeeld of het convenant werkt en of zo nodig maatregelen zijn vereist.