

Vergaderjaar 1999–2000

26 638

Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen)

Nr. 8

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 20 juni 2000

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel A, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel 1, onder f, komt te luiden:

f. In de omschrijving van «gevaarlijke afvalstoffen» wordt «bij algemene maatregel van bestuur» vervangen door: bij ministeriële regeling.

2. Onderdeel 2 wordt als volgt gewijzigd:

Na het nieuwe vijfde lid wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

6. Bij ministeriële regeling wordt aangegeven welke stoffen, preparaten of andere producten in ieder geval worden aangemerkt als afvalstoffen, indien de houder zich daarvan ontdoet, voornemens is zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moet ontdoen.

3. Onderdeel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef vervalt «het tiende lid als zesde lid en van».

b. In het negende lid wordt «een regeling vaststellen:

a. met betrekking tot de aanwijzing van een afvalstof als gevaarlijke afvalstof als bedoeld in het eerste lid:

b. van de in het zesde, zevende of achtste lid bedoelde strekking» vervangen door: een regeling vaststellen van de in het zevende of achtste lid bedoelde strekking.

4. Onderdeel 5 komt te luiden:

5. Onder vernummering van het dertiende lid tot tiende lid wordt aan dat lid een volzin toegevoegd, die luidt:

Tevens kan Onze Minister of een door hem aan te wijzen instantie vaststellen dat een afvalstof, zoals die door de houder ter beoordeling wordt aangeboden:

- a. niet de eigenschappen bezit op grond waarvan deze ingevolge bijlage III bij richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 12 december 1999 betreffende gevaarlijke afvalstoffen als gevaarlijke afvalstof dient te worden aangemerkt;
- b. hoewel deze niet als gevaarlijke afvalstof is aangewezen, toch de eigenschappen bezit op grond waarvan deze ingevolge de in onderdeel a genoemde bijlage als gevaarlijke afvalstof dient te worden aangemerkt.

5. Onder vervanging van de aanhef van onderdeel 6 door «Er worden twee leden toegevoegd, die luiden:» wordt aan dat onderdeel een lid toegevoegd, dat luidt:

12. Een wijziging van bijlage III bij richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 12 december 1999 betreffende gevaarlijke afvalstoffen gaat voor de toepassing van het tiende lid gelden met ingang van de dag waarop aan de desbetreffende wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

B

In artikel I, onderdeel N, komt artikel 10.1 te luiden:

Artikel 10.1

1. Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

2. Het is een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

3. Het is een ieder verboden bedrijfsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was, handelingen met betrekking tot afvalstoffen te verrichten, indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten, nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

4. Onder handelingen als bedoeld in het derde lid wordt in ieder geval verstaan: inzamelen of anderszins in ontvangst nemen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren of verhandelen van afvalstoffen of bemiddelen bij het beheer van afvalstoffen.

5. De verboden, bedoeld in het tweede en derde lid, gelden niet voor zover deze handelingen betreffen, die degene die deze verricht, uitdrukkelijk zijn toegestaan bij of krachtens deze wet of een in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wet of de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

C

In artikel I, onderdeel O, komt onderdeel 1 te luiden:

1. In het eerste lid wordt «op of in de bodem te brengen» vervangen door: te storten of te verbranden.

D

In artikel I, onderdeel U, wordt aan artikel 10.52 een lid toegevoegd, dat luidt:

3. Bij de maatregel kan de verplichting worden opgelegd te voldoen

aan nadere eisen met betrekking tot daarbij aangegeven onderwerpen. Bij de maatregel wordt het bestuursorgaan aangewezen, dat die eisen kan stellen.

Toelichting

De wijzigingen die door middel van de onderhavige nota van wijziging worden aangebracht, hebben betrekking op de volgende onderwerpen.

Allereerst wordt een aanpassing aangebracht in verband met de omzetting in het Nederlandse recht van een beschikking van de Europese Commissie waarbij deze een nieuwe lijst afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen vaststelt. Voorts wordt beoogd tegemoet te komen aan opmerkingen van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie. Verder wordt het verbod in artikel 10.2 uitgebreid met een verbod buiten een inrichting afvalstoffen te verbranden. Tenslotte wordt in artikel 10.52 de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen opgenomen. Deze onderwerpen worden hieronder kort toegelicht.

Op 3 mei 2000 heeft de Europese Commissie de beschikking vastgesteld tot vervanging van Beschikking 94/3/EG van de Commissie houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel i, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen (nog niet gepubliceerd). Hierbij worden de communautaire lijsten van afvalstoffen en van gevaarlijke afvalstoffen tot één lijst geïntegreerd, waarin de gevaarlijke afvalstoffen zijn onderscheiden van de andere door middel van het plaatsen van een asterisk bij de aanduiding van de stof. In het Comité, bedoeld in artikel 18 van richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 194), zoals laatstelijk gewijzigd bij beschikking nr. 96/350/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 mei 1996 houden aanpassing ingevolge artikel 17 van de bijlagen II A en II B (PbEG L 135/32), is nog de toevoeging van een aantal stoffen in bespreking. Op de beschikking van de Commissie van 3 mei 2000 zal naar het zich laat aanzien dit najaar een soortgelijke beschikking volgen waarbij de lijst wordt uitgebreid. Beide beschikkingen moeten uiterlijk 1 januari 2002 in het recht van de lidstaten zijn omgezet.

Aangezien de besluiten tot aanpassing van de communautaire lijsten via de zogenaamde Comitéprocedure tot stand komen, is op nationaal vlak gekozen voor delegatie naar een niveau dat dezelfde flexibiliteit biedt, namelijk de ministeriële regeling.

De wijzigingen onder A zijn erop gericht dat de stoffen op de nieuwe Europese lijst kunnen worden aangewezen als afvalstoffen dan wel als gevaarlijke afvalstoffen.

Voorts is in de beschikking van de Commissie de mogelijkheid opgenomen dat op verzoek van de houder van een afvalstof, wordt vastgesteld dat een specifieke afvalstof, die in de lijst van afvalstoffen is aangeduid als gevaarlijke afvalstof, niet de eigenschappen bezit, die zijn genoemd in bijlage III bij richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 377). Ook het spiegelbeeld daarvan is opgenomen: vastgesteld kan worden dat een niet als gevaarlijk aangeduide afvalstof die eigenschappen wel bezit. Het gaat hierbij om concrete gevallen, waarin de beslissing wordt genomen op grond van bewijsmateriaal dat door de houder wordt verschaft. Het gewijzigde tiende lid van artikel 1.1 beoogt het mogelijk te maken dat deze besluiten met betrekking tot individuele gevallen kunnen worden genomen. Voor het

categoraal toevoegen of uithoeken van een gevaarlijke afvalstof zijn in de communautaire wetgeving andere procedures voorzien.

De wijziging van artikel 10.1 is ingegeven door voorstellen tot verbetering van het voorstel van wet, die op mijn verzoek eind februari 2000 zijn gedaan door het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie. Een aantal van deze voorstellen is, zoals in par. 5 van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, reeds via een nota van wijziging (26 638, nr. 7) in het voorstel van wet verwerkt. Het belangrijkste voorstel dat nog niet was verwerkt, heeft betrekking op een aanpassing van de zorgplichtbepaling in artikel 10.1. Over dit voorstel heeft overleg met het OM en het Ministerie van Justitie plaatsgevonden. Het voorstel heeft enerzijds betrekking op het uitbreiden van de werkingssfeer van de zorgplichtbepaling, anderzijds op het meer aansluiten bij de huidige zorgplichtbepaling in artikel 10.3. Het OM had eveneens een voorstel gedaan om de zorgplichtbepaling uit te breiden tot een ieder die monsters neemt en analyseert. Dit voorstel wordt echter dermate ingrijpend geoordeeld dat dit niet op korte termijn tot wetswijziging kan leiden. Het is ook de vraag of een dergelijke bepaling, die niet alleen op het nemen van monsters van afvalstoffen betrekking zou moeten hebben, in hoofdstuk 10 opgenomen zou moeten worden. Daarom is besloten hierover nader onderzoek te verrichten en op een later tijdstip met een voorstel van wet te komen.

Het nu voorgestelde artikel 10.1, eerste lid, omvat evenals artikel 10.1 van het oorspronkelijke voorstel van wet een gebod dat gericht is tot een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht. De werkingssfeer is hierbij uitgebreid tot particuliere huishoudens. Zowel zij als degenen die beroeps- of bedrijfsmatig handelingen met afvalstoffen verrichten, zijn op basis van dit artikel verplicht op een zorgvuldige wijze om te gaan met hun afvalstoffen. Met behulp van dit artikel kan worden opgetreden bij in de handhavingspraktijk gebleken onzorgvuldig omgaan met afvalstoffen, waarbij niet op basis van een specifieke bepaling kan worden opgetreden.

De voorgestelde artikelleden 10.1, tweede en derde lid, omvatten een verbod om bepaalde handelingen met afvalstoffen te verrichten of na te laten. Artikel 10.1, tweede lid, richt zich, evenals het huidige artikel 10.3, eerste lid, tot een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan. Ten aanzien van de normadressaat is ook hier de beperking van beroeps- en bedrijfsmatig handelen geschrapt. Op basis van dit artikel zijn zij verplicht zich te onthouden van handelingen met afvalstoffen die zodanig zijn dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan het onbeheerd achterlaten van afvalstoffen of het buiten een inrichting verbranden van afvalstoffen, terwijl er een hoogwaardiger wijze van verwerken mogelijk is of een verwerking onder milieuhygiënisch betere omstandigheden. Overigens is in onderdeel C van deze nota van wijziging via een wijziging van artikel 10.2 een verbod opgenomen om afvalstoffen buiten een inrichting te verbranden, behoudens enkele uitzonderingen.

Artikel 10.1, derde lid, richt zich, evenals het huidige artikel 10.3, tweede lid, tot degenen die beroeps- of bedrijfsmatig handelingen met afvalstoffen verrichten. In artikel 10.1, vierde lid, is een indicatieve, niet-uitputtende opsomming van handelingen opgenomen waarop dit artikellid in ieder geval betrekking heeft. Deze handelingen hebben betrekking op de gehele keten van beheer van afvalstoffen van het inzamelen tot en met het verwijderen, inclusief het bemiddelen bij of het verhandelen van afvalstoffen.

In artikel 10.1, vijfde lid, is een uitzondering op het verbod in het tweede en derde lid opgenomen, voor zover de handelingen uitdrukkelijk bij of krachtens de Wet milieubeheer, de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde

wetten of de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen zijn toegestaan. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat iemand die overeenkomstig een door de overheid op grond van genoemde regelingen verleende vergunning handelt, desondanks vervolgd kan worden op grond van overtreding van de zorgplicht.

De wijziging in onderdeel C heeft, zoals reeds gezegd, betrekking op het verbranden van afvalstoffen in de open lucht («buiten inrichtingen»). Dit komt veelvuldig voor zowel bij particuliere huishoudens als bij landbouwbedrijven. Het gaat hier met name om het verbranden van organische materialen. Deze wijze van verwijderen van afvalstoffen laat echter in milieuhygiënisch opzicht te wensen over. Het komt vaak voor dat andere, milieuschadelijke materialen worden meeeverbrand. Daarnaast worden geen of minimale milieuvorzieningen getroffen waardoor verontreiniging van bodem, (grond)water en lucht kan optreden. De meeste van de betrokken afvalstoffen kunnen bovendien op een hoogwaardiger wijze verwijderd worden door deze te versnipperen, te composteren of te verbranden in een verbrandingsinstallatie.

De huidige regelgeving met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen geeft een versnipperd en onvolledig beeld. Op landelijk en provinciaal niveau bestaat er geen regelgeving om deze vorm van verbranden aan banden te leggen. In veel gemeenten is weliswaar in een verordening een verbod opgenomen om afvalstoffen in de open lucht te verbranden maar bestaat de mogelijkheid om een ontheffing van dit verbod te verkrijgen. De gemeenten voeren een volstrekt verschillend beleid ten aanzien van de gevallen waarin een ontheffing vereist is alsmede ten aanzien van de voorschriften aan een dergelijke ontheffing. Het toezicht op de naleving van deze voorschriften laat zeer te wensen over. Een goede handhaving door de politie en het Openbaar Ministerie is door de verscheidenheid aan regelgeving vrijwel onmogelijk. Door deze verscheidenheid treden hierbij situaties op die door de betrokkenen niet als rechtvaardig worden ervaren.

In de eerder bedoelde reactie op het onderhavige wetsvoorstel is door het College van Procureurs-Generaal de behoefte geuit om op te kunnen treden tegen ongewenste verbrandingen van afvalstoffen. Na overleg met de provincies en gemeenten stel ik voor dit probleem op wettelijk niveau te regelen. Daartoe wordt artikel 10.2 uitgebreid met een verbod op het verbranden van afvalstoffen buiten een inrichting. In een algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 10.2, tweede lid, zullen enkele vrijstellingen worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan kamp-, paas- en kerstvuren en de bestrijding van bepaalde boomziektes. Aan een dergelijke vrijstelling zullen voorschriften worden verbonden. Daarnaast biedt artikel 10.63, tweede lid, aan gedeputeerde staten de mogelijkheid in uitzonderlijke gevallen ontheffing van dit verbod te verlenen. Deze bepaling laat overigens onverlet de gemeentelijke bevoegdheid ten aanzien van het stellen van regels over het verbranden van materialen met een ander motief dan in het belang van de bescherming van het milieu.

De bevoegdheid tot handhaving van hetgeen is bepaald in artikel 10.2, maakt onderdeel uit van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (verbetering handhavingsbevoegdheden) (26 929). De handhaving van de bepaling met betrekking tot het verbranden buiten inrichtingen zal ook in dat traject worden meegenomen.

De wijziging in onderdeel D tenslotte, betreft de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent het beheer van bedrijfsafvalstoffen buiten een inrichting. In artikel 10.52 was niet de mogelijkheid nadere eisen te stellen opgenomen. Het instrument van de nadere eisen is bij de toepassing van deze bepaling echter wel nodig. Dit is gebleken bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur met

betrekking tot mobiele brekers. In deze maatregel zal een aantal algemene, technische eisen voor mobiele brekers worden opgenomen, onder meer met betrekking tot het geluidsniveau en de bodembescherming. Deze algemene eisen kunnen echter niet voor alle gevallen in een oplossing voorzien. In incidentele gevallen kan door lokale omstandigheden een specifieke benadering (maatwerk) nodig zijn. Met het instrument van de nadere eisen kan in die gevallen een op de concrete situatie toegesneden, doelmatige oplossing worden gegeven.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk