

Vergaderjaar 2011–2012

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 110

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 14 mei 2012

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben enkele fracties de behoefte om over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 20 februari 2012 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 10 mei 2012 zijn deze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
J. F. Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de commissie,
A. Westerhoff

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij hebben nog wel enkele opmerkingen en vragen bij het besluit.

Bovengenoemde leden zien het ontwerpbesluit als positief waar het gaat om het aansluiten van de stortverboden en het landelijk afvalbeheersplan, het verminderen van regelgeving en vereenvoudiging van werkwijzen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stortverbod voor hechtgebonden asbestcement en asbestcementproducten in werking treedt als de verwerkingstechniek voor deze categorie afvalstoffen operationeel is. Voldoet dit stortverbod aan de vier criteria die het landelijk afvalbeheersplan stelt? Valt hieronder ook een openbare MER-rapportage? Is de staatssecretaris bereid om deze toe te sturen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de provincies de bevoegdheid hebben om af te wijken van het stortverbod. Kan de staatssecretaris de voordelen van deze provinciale bevoegdheid nader toelichten? Hoe wordt zorg gedragen voor voldoende kennis voor deze afweging op provinciaal niveau? Daarnaast lezen zij dat het voor de staatssecretaris mogelijk is om per ministeriële regeling categorieën van afvalstoffen aan te wijzen, waarvoor naar zijn oordeel in Nederland geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. Welke criteria zijn bepalend voor deze ministeriële regeling?

Op welke wijze beïnvloedt de wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen het beleid op afvalmining (het afgraven, zeven en scheiden van het stortmateriaal met als doel dit stortmateriaal te hergebruiken)? Kan de staatssecretaris dit nader toelichten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij zijn positief over de inzet om storten moeilijker te maken. Wel hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie willen bewerkstelligen dat zoveel mogelijk afval gerecycled wordt. Zij vragen of in dit besluit ook prikkels zitten, die ervoor zorgen dat het afval niet alleen niet gestort wordt, maar ook niet verbrand wordt.

De bovengenoemde leden vragen waarom ervoor gekozen is om voortaan de provincies zelfstandig te laten besluiten of zij een afwijking op het stortverbod mogen maken. Zij onderkennen dat er soms tijdelijk afgeweken mag worden van het stortverbod, maar zien dit als allerlaatste mogelijkheid. De leden van de PvdA-fractie vragen een schatting te geven van het aantal keren dat dit voor kan komen en de hoeveelheid afval die daarmee gemoeid is. Tevens vragen zij de regering om aan te geven om wat voor soort stoffen het kan gaan. Tot slot zijn de leden van mening dat in zulke gevallen de regering verplicht moet worden om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de oorzaak (een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit) wordt opgelost.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie zijn positief over het afvalbeleid dat door de staatssecretaris is gecontinueerd en geïntensiveerd. Nederland loopt voorop als het gaat om duurzaam afvalbeheer; 80% van ons afval wordt gerecycled, 16% wordt verbrand en 4% gestort. Vergeleken met andere landen doet Nederland het goed. In zijn brief inzake het Landelijk afvalbeheerplan (30 872, nr. 79) van augustus 2011 heeft de staatssecretaris opnieuw ambitieuze ambities geformuleerd voor verdere verduurzaming van het afvalbeleid. Het percentage van 80% recycling wil hij ophogen naar 83% in 2015. Dat betekent dat er minder afval wordt verbrand en gestort. Eén van de maatregelen waarmee de staatssecretaris dit wil bereiken, is een wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (BSSA). Aan de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, worden 14 afvalstoffen toegevoegd.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het ontwerpbesluit. In de Nota van Toelichting staat dat een absoluut stortverbod voor brandbaar afval niet snel gerealiseerd kon worden, maar dat het BSSA zodanig gewijzigd kan worden, dat een absoluut stortverbod zou kunnen worden afgekondigd, wanneer negatieve gevolgen van het ontbreken van een stortverbod zichtbaar worden. Zou echter niet de omgekeerde route gevolgd moeten worden: eerst een stortverbod op brandbaar afval instellen en pas dan, als de praktijk dat uitwijst, een ontheffing mogelijk maken?

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld dat de provincie zelfstandig mag bepalen of een afvalstof in afwijking van het stortverbod mag worden gestort. De leden van de CDA-fractie vinden dit geen wenselijk voorstel. In het hele land moeten dezelfde regels gelden en voorkomen moet worden dat er gesleept gaat worden met afval tussen provincies. De sector vraagt daarnaast om één bevoegd gezag waarmee overlegd moet worden.

Het stortverbod voor asbest treedt in werking als de verwerkingstechniek operationeel is. Het betreft hier een denatureringsfabriek in aanbouw. De leden van de CDA-fractie zijn erg blij met de komst van deze fabriek voor de verwerking van asbest en het stortverbod dat door deze staatssecretaris wordt ingesteld. Gelukkig hoeft asbest niet meer gestort te worden (met alle ongelukken die daarbij gebeuren), maar kan het worden verwerkt tot een bruikbare reststof, die weer gebruikt kan worden voor, bijvoorbeeld, de productie van cement. Het stortverbod voor asbest werpt ook een vraag op: hoe zorgt de staatssecretaris voor voldoende concurrentie op specifieke terreinen van de afvalverwerkingsmarkt, bijvoorbeeld bij de verwerking van asbest? Kan de staatssecretaris daarnaast meer informatie geven over de denatureringsfabriek? Wanneer kan deze fabriek in gebruik worden genomen? Is er meer informatie beschikbaar over het verwerkingsproces, de kosten daarvan, de milieuwinst, enzovoorts?

Een vergelijkbare vraag doet zich voor bij de mogelijkheid van de staatssecretaris om voor afvalstoffen waarvoor een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit is, per ministeriële regeling vrijstelling van het stortverbod te verlenen. Is op dit punt de markt niet aan zet? Als er te weinig verwerkingscapaciteit is, wordt het immers rendabeler om nieuwe capaciteit bij te bouwen of afval in andere landen te laten verwerken.

De stortbelasting is afgeschaft, de staatssecretaris introduceert nieuwe stortverboden en ook op andere vlakken staan wijzigingen in regelgeving op stapel. Voor de afvalsector levert dit onduidelijkheid op, waardoor plannen voor investeringen in scheidingsinstallaties en inzamellogistiek bemoeilijkt worden. Hoe gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat deze duidelijkheid er snel komt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennis genomen van het besluit. Nu de stortbelasting wordt afgeschaft moet een andere methode gezocht worden om grootschalig storten te voorkomen. Strengere regels zijn dan nodig. Dit besluit lijkt daar in te voorzien voor veertien extra afvalstromen. De leden van de SP-fractie zouden dat alles graag zien in combinatie met behoud van die stortbelasting. Dat geeft nog meer impuls voor innovatie en afvalpreventie.

Het besluit laat wel veel over aan de staatssecretaris om te beslissen bij ministeriele regeling en zelfs aan Gedeputeerde Staten om zelfstandig te beslissen. De leden van de SP-fractie zien graag dat de ministeriele regeling wordt «voorgehangen» bij de Kamer zodat de Kamer zich erover kan uitspreken en het laatste woord over heeft.

De staatssecretaris kan op grond van artikel 5 stoffen uitsluiten als daar in Nederland geen hoogwaardige verwerking voor mogelijk is. Dat is nogal rekbaar uit te leggen. Wat de leden van de SP-fractie betreft, wordt dat artikel dusdanig aangescherpt, dat de Kamer het laatste woord heeft en het duidelijker is wat bedoeld wordt. Is de staatssecretaris bereid de tekst van artikel 5 zodanig aan te passen, dat storten pas wordt toegestaan als op grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat het niet rendabel is om in Nederland een hoogwaardiger recyclings- of verwerkingstechniek voor die afvalstoffenstroom in te richten? Hoe definieert de staatssecretaris in artikel 5 het begrip «Nederland» in relatie tot het nabijheidsbeginsel? Wat gebeurt er als net over de grens met België wel degelijk een adequate hoogwaardiger techniek voorhanden is, die voldoet aan de Nederlandse eisen en door de inspectie gecontroleerd wordt?

Voor de leden van de SP-fractie is de relatie tussen artikel 5 en artikel 6 onduidelijk. Krijgt de staatssecretaris nu een vetorecht ten aanzien van het onthefpen van stoffenstroom door Gedeputeerde Staten? Welke voorwaarden zijn dan verbonden aan de verklaring door Gedeputeerde Staten dat er geen andere mogelijkheid voor verwerking is? Is de staatssecretaris bereid ook hier een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor te schrijven?

De leden van de SP-fractie waren blij te lezen dat de lex silencio niet van toepassing verklaard is. En dan ook nog met de rechtvaardiging vanwege de bescherming van milieu, de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Is dit de lijn waarmee voortaan in wetten en besluiten op gebied van milieu, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en openbare veiligheid de toepassing van de lex silencio wordt gehanteerd?

Daarnaast missen de leden van de SP-fractie in het voorstel een stimulans voor afvalverwerkers om te streven naar inzet van hoogwaardiger verwerking van het afval. Hoe voorziet de staatssecretaris in het ontmoedigen van storten en het innoverend vermogen van de afvalbranche om alle afvalstromen zo nuttig mogelijk toe te passen? Nu is goedkoop storten een rem op innovatie. Zo begrepen deze leden uit de markt dat bijvoorbeeld teerhoudend dakleer zo'n afvalstroom is, dat prima bij het teerhoudend asfalt verwerkt kan worden. Door het storten als optie open

te houden, schiet dat niet op. Een «catch 22» als bij het thermisch reinigen van asbest lijkt ook hier te gaan gelden.

In paragraaf 1.1 van de Nota van Toelichting is een lijst opgenomen van stoffenstromen, waarvoor geen stortverbod wordt ingesteld. De reden die wordt opgegeven, is dat die stoffen toch niet nu worden aangeboden voor stort, maar dat kan in de toekomst anders zijn. Scheepsafval en sloopschepen, bijvoorbeeld, lijken de leden van de SP-fractie bij uitstek een stroom afval die zij niet gestort zouden willen zien. Maar dat geldt voor alle genoemde stoffenstromen.

In de Nota van Toelichting onder punt 14 wordt het type banden beschreven. Vallen daar nu in de nieuwe omschrijving ook de banden van kartbanen onder? Zo nee, waarom niet en is dat dan niet verstandig?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Deze leden zijn tegenstander van gesleep met afval en zijn dan ook teleurgesteld dat de staatssecretaris de import van afval voor verbrandingsinstallaties toestaat. Het is vanuit milieuoogpunt ongewenst om afval over grote afstanden te transporteren. Desondanks denken de leden van de fractie van GroenLinks dat het nu voorliggende ontwerpbesluit een deel van de milieurisico's af kan dekken door te voorkomen dat er meer Nederlands afval wordt gestort. Dat zou kunnen gebeuren als afvalverbrandingsinstallaties hun capaciteit geheel of gedeeltelijk zouden vullen met buitenlands brandbaar afval. Door de mogelijkheden voor het storten van afval in te perken, kunnen we dat risico deels afdekken. Hoewel de leden liever zouden zien dat er geen afval geïmporteerd wordt én dat de mogelijkheden voor het storten van afval ingeperkt zouden worden.

Om af te wijken van het stortverbod is een verklaring nodig dat er geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. In het verleden moest de minister die verklaring afgeven. Het voorliggende ontwerpbesluit bepaalt dat provincies voortaan zelfstandig kunnen beslissen over de ontheffing. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de staatssecretaris ervoor heeft gekozen om deze bevoegdheid volledig bij de provincie neer te leggen. De bewijsplicht dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is, komt nu bij de aanvrager van een ontheffing te liggen. Bestaat dan niet het risico dat er vaker ontheffing verleend zal worden dan in het verleden, omdat de aanvrager belang heeft bij een ontheffing? Hebben provincies op dit moment voldoende capaciteit om de aanvragen zorgvuldig te beoordelen? Zo nee, hoe gaat die lacune opgevuld worden? Bestaat ook niet het risico op een oneerlijk speelveld? Het is denkbaar dat de ene provincie makkelijker ontheffing verleent dan de andere. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie zou dat ongewenst zijn. Hoe gaat de regering waarborgen dat dit niet gebeurt? Wat betekent deze nieuwe beoordelingssystematiek voor de lasten van bedrijven? In het verleden moesten zij bij de regering aantonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk was. Konden zij de verklaring van de minister dan vervolgens gebruiken om ontheffing aan te vragen voor het storten van

afval in meerdere provincies? Zo ja, leidt het voorliggende ontwerpbesluit dan niet tot meer lasten als diezelfde bedrijven nu in verschillende provincies steeds opnieuw aan moeten tonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is?

De leden van de GroenLinks-fractie willen dat er werk wordt gemaakt van een kringlooeconomie. Deelt de staatssecretaris die opvatting? Zo ja, hoe zorgt hij er dan voor dat het afvalbeleid gericht is op vooruitgang en innovatie? Als we stapje voor stapje toe gaan naar een kringlooeconomie dan zullen steeds meer afvalstoffen herbruikbaar worden. Kan de staatssecretaris garanderen dat het ontwerpbesluit direct aangepast wordt zodra er alternatieven beschikbaar komen voor afvalstoffen die nu nog gestort worden? Zal de staatssecretaris het stortverbod op dat moment verbreden naar die categorieën afval waarvoor alternatieven beschikbaar zijn gekomen?

Er geldt geen algemeen stortverbod voor de categorie procesafhankelijk industrieel afval. Hoe waarborgt de staatssecretaris dat procesafhankelijk industrieel afval, dat hergebruikt of verbrand kan worden, niet gestort wordt? Kan de staatssecretaris garanderen dat er geen mazen in het ontwerpbesluit zitten waardoor soorten procesafhankelijk industrieel afval, die ook hergebruikt of verbrand kunnen worden, onbedoeld toch gestort gaan worden? Is de staatssecretaris bereid om dit samen met het bevoegd gezag kritisch te blijven volgen en het ontwerpbesluit aan te passen op het moment dat er onverhoopt toch mazen in het ontwerpbesluit blijken te zitten? Is oxykalkslik het enige procesafhankelijk industrieel afval waarvoor een stortverbod geldt? De leden van de GroenLinks-fractie hebben dezelfde vraag over de categorie scheepsafvalstoffen. Is de huidige werkwijze in de praktijk waterdicht? Komt er niet onbedoeld toch verbrandbaar of herbruikbaar scheepsafval op stortplaatsen terecht?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over het gebruik van afvalstoffen als secundaire bouwstof. Op zich past dat goed in het doel om te komen tot een kringlooeconomie. Maar er zitten ook risico's aan. Hoe denkt de staatssecretaris in de toekomst om te gaan met het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden als de Oosterschelde? Is er volgens de staatssecretaris voldoende bekend over de lange termijn ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken? Zo ja, op welke onderzoeken baseert de staatssecretaris dat? Zo nee, is de hij bereid om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben nog wel enkele vragen en zijn van mening dat het besluit op onderdelen moet worden aangepast.

Genoemde leden constateren dat in het voorstel de provincies de bevoegdheid krijgen de ontheffingen op de stortverboden te regelen in plaats van dat dit gebeurt door de minister van Infrastructuur & Milieu. Genoemde leden vragen waarom dit noodzakelijk is. Zij vragen of nu alle provincies opnieuw het wiel moeten gaan uitvinden en of hier niet een risico is dat er een ongelijk speelveld zal ontstaan. Genoemde leden hebben de indruk dat dit kan leiden tot hogere administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de overheid. Ook wordt volgens deze leden de kans groter dat er onjuiste beslissingen worden genomen, omdat de provincies naar alle waarschijnlijkheid een veel beperkter overzicht

hebben over wat er met de diverse afvalstoffen gerealiseerd kan worden met betrekking tot recycling of verbranden. Immers, op landelijk niveau zijn er al jaren discussies over afvalstromen inzake de vraag welke inspanning van de aanbieder mag worden gevraagd om een afvalstof wel of niet te mogen storten, dan wel anderszins te moeten be- en verwerken. Deze leden wijzen dan ook op het advies van de recyclingsector om voor stoffen waarvoor een stortverbod geldt, enkel de staatssecretaris te laten verklaren dat er geen andere wijze van afvalbeheer is dan storten, op basis waarvan vervolgens bevoegd gezag toestemming kan verlenen om de betreffende afvalstroom alsnog te laten storten en vragen om het besluit op dit punt te heroverwegen.

De staatssecretaris heeft aangegeven met het afschaffen van de stortbelasting meer en beter te zullen handhaven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit handen en voeten zal worden gegeven als er bezuinigd moet worden en waarom handhavers het nu wel zullen doen en het tot 31 december 2009 (toen de stortbelasting ook laag was) niet.

In de voorgestelde ministeriële regeling kunnen afvalstoffen, waarvoor een stortverbod geldt, landelijk tijdelijk worden vrijgesteld. Als voorbeelden worden teerhoudend afval, composieten en verkleefd dakgrind genoemd. Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, AgentschapNL en de sector zijn onlangs gestart met een inventarisatie van bewerkingsmogelijkheden van deze afvalstromen. Er is zicht op voldoende verwerkingscapaciteit. Het zou daarom volgens genoemde leden contraproductief zijn om deze afvalstromen, waarvoor zich bewerkingsmogelijkheden aandienen, als voorbeeld te noemen in het BSSA. Deze leden stellen voor om de genoemde afvalstoffen juist niet mee te nemen in de ministeriële regeling.

Ten slotte stellen genoemde leden voor om een permanent toezicht in te stellen op de stortplaatsen om de effectiviteit van het Besluit stortverboden en stortplaatsen afvalstoffen te vergroten. Zij geven hierbij in overweging dat de verhoging van de afvalstoffenbelasting voor gevaarlijk afval per 1 januari 2010 heeft geleid tot bijna 1 miljoen ton minder gestort afval, waarbij rekening gehouden is met een beperkt volume dat is afgegraven. Nu de afvalstoffenbelasting per 1 januari 2012 wegvalt, zal handhaving nog belangrijker worden, hoewel er voor een aantal materialen een stortverbod zal worden ingesteld. Handhaven op basis van de afvalstoffenadministratie is volgens genoemde leden niet afdoende, hetgeen ook werd vastgesteld door de VROM Inspectie bij een onderzoek naar aangeboden afval bij afvalverbrandingsinstallaties in 2010. Mede gezien het patroon dat zich de afgelopen jaren aftekende tussen stijging van de afvalstoffenbelasting enerzijds en afname van de hoeveelheid gestort afval anderzijds, kan gesteld worden dat uitsluitend een systeem van handhaving in de jaren daaraan voorafgaand niet voldoende is geweest om dat patroon van afnemende hoeveelheden stortmateriaal te bewerkstelligen. Genoemde leden vragen daarom ook om een onderbouwing van de bewering van de VROM-Inspectie in hoofdstuk 5 van de toelichting op de voorgestelde wijziging van het BSSA, dat zij geen redenen zien om een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uit te voeren. Gezien het beperkte aantal stortlocaties van circa twintig, lijkt een praktische regeling voor permanent toezicht op stortplaatsen volgens genoemde leden haalbaar.

II Reactie van de staatssecretaris

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

(Kamerstuk 30 872, nr. 82). Hieronder ga ik in op de vragen en opmerkingen waartoe het ontwerpbesluit de leden van de fracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie en het CDA aanleiding heeft gegeven. Zoals aangegeven in mijn brief van 25 augustus 2011 «Meer waarde uit afval», is het wenselijk dat het besluit op 1 januari 2013 in werking treedt, daar met de voorgestelde uitbreiding van de stortverboden wordt voorkomen dat afvalstoffen bij het wegvallen van de afvalstoffenbelasting worden gestort. Om die reden dient het besluit op korte termijn aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden te worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij hebben nog wel enkele opmerkingen en vragen bij het besluit.

Bovengenoemde leden zien het ontwerpbesluit als positief waar het gaat om het aansluiten van de stortverboden en het landelijk afvalbeheersplan, het verminderen van regelgeving en vereenvoudiging van werkwijzen.

1

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stortverbod voor hechtgebonden asbestcement en asbestcementproducten in werking treedt als de verwerkingstechniek voor deze categorie afvalstoffen operationeel is. Voldoet dit stortverbod aan de vier criteria die het landelijk afvalbeheersplan stelt? Valt hieronder ook een openbare MER-rapportage? Is de staatssecretaris bereid om deze toe te sturen?

Het stortverbod voor asbestcement en asbestcementproducten treedt feitelijk pas in werking als is voldaan aan de criteria die het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) stelt. Deze criteria hebben betrekking op de milieudruk van de nieuwe verwerkingstechniek, de beschikbaarheid van een afzetmarkt voor de (afval)stoffen die na verwerking overblijven, de kosten van de nieuwe verwerkingstechniek ten opzichte van de kosten van storten en de capaciteit van de nieuwe verwerkingstechniek.

Onder de criteria waaraan moet worden voldaan valt niet het opstellen van een milieueffectrapport (MER). Een MER moet wel worden opgesteld door de initiatiefnemer op grond van het Besluit milieueffectrapportage. De richtlijnen voor de inhoud van het MER zijn bekend. Deze zijn te vinden op de website van de Commissie voor de milieueffectrapportage (www.commissiemer.nl). Op dit moment is de initiatiefnemer bezig met het (laten) opstellen van het MER en de aanvraag om een omgevingsvergunning. Te zijner tijd, zodra het bevoegd gezag het MER aanvaardbaar acht en de aanvraag of aanvragen compleet zijn, zullen gedeputeerde staten van Overijssel zorg dragen voor publicatie van het MER. Omdat het MER vanaf dat moment reeds openbaar is, wordt het niet toegezonden.

2

De leden van de VVD-fractie lezen dat de provincies de bevoegdheid hebben om af te wijken van het stortverbod. Kan de staatssecretaris de voordelen van deze provinciale bevoegdheid nader toelichten? Hoe wordt zorg gedragen voor voldoende kennis voor deze afweging op provinciaal niveau? Daarnaast lezen zij dat het voor de staatssecretaris mogelijk is om per ministeriële regeling categorieën van afvalstoffen aan te wijzen, waarvoor naar zijn oordeel in Nederland geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. Welke criteria zijn bepalend voor deze ministeriële regeling?

De minister kan per ministeriele regeling afvalstoffen uitzonderen van het stortverbod indien tijdelijk geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is. Dit is het geval voor afvalstoffen waar nu nog geen verwerkingsmethode voor beschikbaar is (maar waar op dit moment al initiatieven ontplooid worden) of – bij een of enkele verwerkers – indien deze verwerkers tijdelijk geen afval kunnen verwerken (bijvoorbeeld na storings of een calamiteit). Het betreft hier een regeling voor het hele land, dus voor alle stortplaatsen die deze afvalstof op grond van hun vergunning, met een verklaring, mogen accepteren. In het geval dat gedeputeerde staten een besluit nemen, geldt dit slechts voor een bepaalde afvalstof voor één stortplaats. Gedeputeerde staten nemen ook het besluit op aanvragen om een omgevingsvergunning en zijn bevoegd tot handhaving. Het ligt dus voor de hand dat gedeputeerde staten, net als nu het geval is, een besluit nemen op het verzoek van de exploitant van de stortplaats in de betreffende provincie, om in afwijking van een stortverbod een afvalstof tijdelijk te mogen storten. De informatie op basis waarvan de verklaring door de minister thans wordt afgegeven, blijft in de toekomst beschikbaar voor gedeputeerde staten. Deze informatie wordt ook wel de vollastinventarisatie genoemd: inventarisatie naar beschikbare capaciteit bij afvalverbrandingsinstallaties, enkele droog- of composteerinrichtingen, de PST (shredder)-installatie en ook drie bedrijven die een alternatief kunnen bieden voor composieten van teerhoudend en bitumineus dakafval.

3

De leden vragen op welke wijze de wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen het beleid op afvalmining (het afgraven, zeven en scheiden van het stortmateriaal met als doel dit stortmateriaal te hergebruiken) beïnvloedt. Kan de staatssecretaris dit nader toelichten?

In het aangepaste Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) worden geen zaken gewijzigd die betrekking hebben op het afgraven van oude stortplaatsen en het opnieuw op de stortplaats brengen van een deel van dit afval (afvalmining).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij zijn positief over de inzet om storten moeilijker te maken. Wel hebben zij nog een aantal vragen.

4

De leden van de PvdA-fractie willen bewerkstelligen dat zoveel mogelijk afval gerecycled wordt. Zij vragen of in dit besluit ook prikkels zitten, die ervoor zorgen dat het afval niet alleen niet gestort wordt, maar ook niet verbrand wordt.

Via het LAP en de daarin vastgelegde minimumstandaarden wordt er voor zorg gedragen dat afvalstoffen op de meest hoogwaardige wijze worden verwerkt.

De minimumstandaard moet worden verwerkt in de omgevingsvergunningen voor afvalverwerkers. Ook voor bedrijven die onder algemene regels vallen zijn in het Besluit algemene regels milieubeheer (ook wel: Activiteitenbesluit) regels gesteld over een hoogwaardige verwerking. Het Bssa heeft alleen betrekking op afvalstoffen die niet of alleen in bijzondere omstandigheden gestort mogen worden.

5

De leden vragen waarom ervoor gekozen is om voortaan de provincies zelfstandig te laten besluiten om af te wijken van het stortverbod.

Ook thans worden de besluiten of afval in afwijking van het stortverbod mag worden gestort genomen door gedeputeerde staten. Op dit moment zenden gedeputeerde staten het verzoek van de stortplaatsexploitant naar de minister, waarop de minister aan gedeputeerde staten moet verklaren dat er geen andere wijze van beheer mogelijk is dan storten. De minister geeft weliswaar een verklaring af aan gedeputeerde staten, maar het zijn de gedeputeerde staten die het besluit nemen.

De tussenkost van de minister wordt thans geschrapt om de bestuurlijke lasten te verlagen. In de toekomst blijft Agentschap NL de vollastinventarisatie uitvoeren, alleen dan direct ten behoeve van de besluitvorming door gedeputeerde staten. Daarnaast moet in de aanvraag om een verklaring bewijs worden verstrekt waaruit blijkt dat geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is in Nederland. Deze informatie is voldoende om te bepalen of de afvalstoffen gestort moeten worden.

6

Volgens de leden dient het afwijken van het stortverbod als laatste mogelijkheid gezien te worden. Zij vragen een schatting te geven van het aantal keren dat dit voor kan komen en de hoeveelheid afval die daarmee gemoeid is. Tevens vragen zij de staatssecretaris om aan te geven om wat voor soort stoffen het kan gaan. Zij geven tot slot aan van mening te zijn dat in dergelijke gevallen de regering verplicht moet worden om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de oorzaak (een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit) wordt opgelost.

Het aantal verklaringen dat jaarlijks wordt afgegeven neemt nog steeds af. In 2011 zijn door de minister 33 verklaringen afgegeven, in 2009 waren dat er nog 58, in 2007 ruim 100. Vorig jaar hadden de verklaringen betrekking op kunststofafval, shredderafval, niet-herbruikbaar en niet-verbrandbaar bouw- en sloopafval, huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval en hout.

Voor de meeste afvalstoffen geldt dat er geen reden is om deze te storten, daar er voldoende verbrandingscapaciteit of andere verwerkingsmogelijkheden beschikbaar zijn in Nederland. Voor bepaalde afvalstromen zoals dakafval wordt op dit moment gewerkt aan voldoende verwerkingscapaciteit. De verwachting is daarom dat dit afval in de nabije toekomst niet meer gestort hoeft te worden.

Opgemerkt moet worden dat in sommige gevallen een afvalstof ook gestort moet worden, niet omdat er geen capaciteit is om een bepaalde afvalstof te verwerken, maar omdat de eigenschappen van de afvalstof dat nodig maken, bijvoorbeeld na een brand waarbij asbest is vrijgekomen. Een dergelijke vervuilde afvalstroom is niet op andere wijze te verwerken.

Het ligt overigens niet in de macht van de regering om een tekort aan verwerkingscapaciteit op te lossen. Wel wordt, bijvoorbeeld door de minimumstandaarden in het LAP en subsidies voor bepaalde verwerkingwijzen van afvalstoffen, hoogwaardige verwerking door het rijk gestimuleerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie zijn positief over het afvalbeleid dat door de staatssecretaris is gecontinueerd en geïntensiveerd. Nederland loopt voorop als het gaat om duurzaam afvalbeheer; 80% van ons afval wordt

gerecycled, 16% wordt verbrand en 4% gestort. Vergeleken met andere landen doet Nederland het goed. In zijn brief inzake het Landelijk afvalbeheerplan (30 872, nr. 79) van augustus 2011 heeft de staatssecretaris opnieuw ambitieuze ambities geformuleerd voor verdere verduurzaming van het afvalbeleid. Het percentage van 80% recycling wil hij ophogen naar 83% in 2015. Dat betekent dat er minder afval wordt verbrand en gestort. Eén van de maatregelen waarmee de staatssecretaris dit wil bereiken, is een wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Aan de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, worden 14 afvalstoffen toegevoegd. De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het ontwerpbesluit.

7

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de Nota van Toelichting vermeld staat dat een absoluut stortverbod voor brandbaar afval niet snel gerealiseerd kon worden, maar dat het Bssa zodanig gewijzigd kan worden, dat een absoluut stortverbod zou kunnen worden afgekondigd, wanneer negatieve gevolgen van het ontbreken van een stortverbod zichtbaar worden. Zou echter niet de omgekeerde route gevolgd moeten worden: eerst een stortverbod op brandbaar afval instellen en pas dan, als de praktijk dat uitwijst, een ontheffing mogelijk maken?

Gelet op de wetsystematiek is gekozen om de uitbreiding van de stortverboden te regelen middels een Algemene maatregel van bestuur (besluit).

In het besluit is geen *absoluut* stortverbod opgenomen voor brandbaar afval. Een absoluut stortverbod heeft tot gevolg dat brandbaar afval nooit meer kan worden gestort. Van een absoluut verbod kan immers, ook in noodgevallen, niet worden afgeweken. Het storten kan dan pas na een wijziging van het besluit, hetgeen zeker een jaar in beslag zou nemen. In de voorgestelde wijziging van het Bssa is wel een stortverbod voor brandbare afvalstoffen opgenomen. Deze afvalstoffen mogen dus niet worden gestort, maar kunnen wel, indien geen andere wijze van verwerking mogelijk is dan storten, met een verklaring van gedeputeerde staten op de stortplaats worden gebracht. De laatste tijd wordt echter niet of nauwelijks brandbaar afval gestort, omdat er voldoende verbrandingscapaciteit beschikbaar is.

8

De leden van de CDA-fractie vinden het voorstel dat de provincie zelfstandig mag bepalen of een afvalstof in afwijking van het stortverbod mag worden gestort niet wenselijk. In het hele land moeten dezelfde regels gelden en voorkomen moet worden dat er gesleept gaat worden met afval tussen provincies. De sector vraagt daarnaast om één bevoegd gezag waarmee overlegd moet worden.

Ook thans worden de besluiten of afval in afwijking van het stortverbod mag worden gestort genomen door gedeputeerde staten. De minister geeft weliswaar een verklaring af aan gedeputeerde staten, maar het zijn gedeputeerde staten die het besluit nemen. De informatie op basis waarvan de verklaring door de minister thans wordt afgegeven (de vollastinventarisatie), blijft in de toekomst beschikbaar voor de provincies. De verklaring die het provinciebestuur afgeeft geldt slechts voor de stortplaatsexploitant die de verklaring heeft aangevraagd. Op die betreffende stortplaats mag het afval, waarvoor de verklaring wordt gevraagd, gestort worden. Dit afval mag dus niet naar een andere stortplaats, tenzij de exploitant van deze stortplaats ook om een verklaring verzoekt en hij die krijgt. De ontdoener van de desbetreffende afvalstof zal zoeken naar de mogelijkheden (waar kan de afvalstof terecht) en

vervolgens bekijken wat economisch gezien de meest voordelige oplossing is, waarbij het aantal kilometers dat de afvalstof vervoerd moet worden, zeker een rol zal spelen.

De afgifte van verklaringen door één bevoegd gezag heeft als voordeel een meer uniforme besluitvorming. Echter, gelet op het feit dat gedeputeerde staten ook het bevoegd gezag zijn als het gaat om afgifte en handhaving van de omgevingsvergunning voor de stortplaats en derhalve het meest ingevoerd zijn in de bedrijfsvoering op de stortplaatsen, ligt het voor de hand dat zij de verklaring afgeven. Door de informatie die gedeputeerde staten tot hun beschikking hebben (afkomstig van AgentschapNL en van de verzoeker, zie de beantwoording van vraag 5), kunnen zij een weloverwogen besluit nemen.

9

De leden constateren dat het stortverbod voor asbest in werking treedt als de verwerkingstechniek operationeel is. Het betreft hier een denatureringsfabriek in aanbouw. Kan de staatssecretaris meer informatie geven over de denatureringsfabriek? Wanneer kan deze fabriek in gebruik worden genomen? Is er meer informatie beschikbaar over het verwerkingsproces, de kosten daarvan, de milieuwinst, enzovoorts?

In de denatureringsinstallatie zullen, zonder mechanische verkleining vooraf, cement gebonden asbest producten (overwegend asbestcement dakplaten, wandplaten en buizen) thermisch (op circa 1 000 graden Celsius) worden verwerkt. Door het proces wordt de kristallijnen structuur van gezondheidsschadelijke asbestvezels veranderd in een veilige pseudomorfe structuur, waardoor het materiaal zijn gezondheidsschadelijke eigenschappen verliest. Het eindproduct kan als secundaire bouwstof worden toegepast in de kalk-, asfalt-, cementindustrie.

Zoals ik hiervoor, bij de beantwoording van vraag 1, heb aangegeven, is de initiatiefnemer bezig met het opstellen van het MER en de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Zelfs als deze documenten op korte termijn bij het bevoegd gezag worden ingediend door de initiatiefnemer, kan besluitvorming daarop, gelet op de wettelijke proceduretermijnen, in ieder geval niet voor het eind van dit jaar worden verwacht. Daarna moet nog met de bouw worden begonnen. De kosten voor de verwerking van asbestcement (producten) zullen per ton niet meer zijn dan de in het LAP genoemde maximale bedrag per ton (€ 175,-). De fabriek wordt ingericht om 100 000 ton cementgebonden asbestproducten te kunnen verwerken.

10

De leden van de CDA-fractie zijn erg blij met de komst van deze fabriek voor de verwerking van asbest en het stortverbod dat door deze staatssecretaris wordt ingesteld. Gelukkig hoeft asbest niet meer gestort te worden, maar kan het worden verwerkt tot een bruikbare reststof, die weer gebruikt kan worden voor, bijvoorbeeld, de productie van cement. Het stortverbod voor asbest werpt ook een vraag op: hoe zorgt de staatssecretaris voor voldoende concurrentie op specifieke terreinen van de afvalverwerkingsmarkt, bijvoorbeeld bij de verwerking van asbest?

Op dit moment is er slechts één initiatief voor storten van asbestcement in voorbereiding: de denatureringsinstallatie in Zwolle. Iedere initiatiefnemer die voldoet aan de nieuwe, nog in het LAP op te nemen, minimumstandaard voor asbestcement kan zich op de markt begeven. Indien onderzoek uitwijst dat er andere verwerkingsmethoden net zo goed of beter zijn dan denaturering, zal in het LAP een nieuwe minimumstandaard worden opgenomen of zal een minimumstandaard worden toegevoegd.

Ik verwacht dat als er zicht is op rendabele verwerking van afvalstoffen, de markt hierop zal inspelen.

11

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de mogelijkheid van de staatssecretaris om voor afvalstoffen waarvoor een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit is, per ministeriële regeling vrijstelling van het stortverbod te verlenen. Is op dit punt de markt niet aan zet? Als er te weinig verwerkingscapaciteit is, wordt het immers rendabeler om nieuwe capaciteit bij te bouwen of afval in andere landen te laten verwerken.

De minister kan een landelijke regeling treffen bij een langdurig tekort aan verwerkingscapaciteit. De minister zal hier voornamelijk gebruik van maken indien de capaciteit nog niet voldoende is. Dit kan ook het geval zijn als de verwerkingsmethode nog in ontwikkeling is. Het kan echter ook zijn dat de beschikbare capaciteit tijdelijk te weinig is, bijvoorbeeld doordat bij de aanwezigheid van enkele verwerkingsmogelijkheden, een (grote) verwerker uitvalt. Vanzelfsprekend is het vooral aan de markt om verwerkingscapaciteit te realiseren. Een stortverbod voor de betreffende afvalstof is daarbij natuurlijk een belangrijke stimulans.

12

De leden vragen aandacht voor de onduidelijkheid voor de afvalsector, die gecreëerd wordt door o.a. de afschaffing van de stortbelasting, de introductie van nieuwe stortverboden en komende wijzigingen in regelgeving. Door de onduidelijkheid worden plannen voor investeringen in scheidingsinstallaties en inzamellogistiek bemoeilijkt. Hoe gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat deze duidelijkheid er snel komt?

De stortbelasting is afgeschaft en de voorgenomen wijziging van het Bssa, inclusief de nieuwe stortverboden, is lange tijd met het bedrijfsleven en de provincies doorgesproken. Op welke andere wijzigingen voor de afvalsector gedoeld wordt, is mij niet duidelijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

13

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennis genomen van het besluit. Nu de stortbelasting wordt afgeschaft moet een andere methode gezocht worden om grootschalig storten te voorkomen. Strengere regels zijn dan nodig. Dit besluit lijkt daar in te voorzien voor veertien extra afvalstromen. De leden van de SP-fractie zouden dat alles graag zien in combinatie met behoud van die stortbelasting. Dat geeft nog meer impuls voor innovatie en afvalpreventie.

De afvalstoffenbelasting is middels het Belastingplan 2012 afgeschaft om lasten voor het bedrijfsleven te beperken. Een aparte heffing wordt niet meer noodzakelijk geacht, omdat er voldoende alternatieven zijn om het storten van afvalstoffen te ontmoedigen via het gevoerde afvalbeleid (zowel nationaal als Europees).

14

De leden zijn van mening dat het besluit wel veel over laat aan de staatssecretaris om te beslissen bij ministeriële regeling en zelfs aan gedeputeerde staten om zelfstandig te beslissen. De leden van de SP-fractie zien graag dat de ministeriële regeling wordt «voorgehangen» bij de Kamer zodat de Kamer zich erover kan uitspreken en het laatste woord over heeft.

Zoals bij de beantwoording van vraag 6 is aangegeven, is het aantal keren dat om een verklaring wordt gevraagd, beperkt. Immers, veel afvalstoffen kunnen op andere wijze dan storten verwerkt worden. In mijn antwoord op vraag 5 heb ik reeds naar voren gebracht dat een verklaring niet zonder

meer wordt afgegeven. Er moet voldoende aangetoond zijn dat geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. In het geval dat via een ministeriele regeling een landelijke verklaring wordt afgegeven, zal het voor een ieder evident zijn dat een andere wijze van verwerking voor die afvalstof tijdelijk (nog) niet mogelijk is. Daarnaast is het soms, bijvoorbeeld na een calamiteit, niet wenselijk dat veel tijd verloren gaat tussen het moment dat geconstateerd wordt dat een regeling nodig is en het in werking treden van de regeling. Het voorstel van de SP-fractie om de regeling aan de Kamer voor te leggen is zo'n geval strijdig met de noodzaak tot daadkrachtig optreden.

15

De leden constateren dat de staatssecretaris op grond van artikel 5 stoffen kan uitsluiten als daar in Nederland geen hoogwaardige verwerking voor mogelijk is. Zij zijn van mening dat dit nogal rekbaar uit te leggen is. Wat de leden van de SP-fractie betreft, wordt dat artikel dusdanig aangescherpt, dat de Kamer het laatste woord heeft en het duidelijker is wat bedoeld wordt. De leden hebben een aantal vragen hierover. Is de staatssecretaris bereid de tekst van artikel 5 zodanig aan te passen, dat storten pas wordt toegestaan als op grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat het niet rendabel is om in Nederland een hoogwaardiger recyclings- of verwerkingstechniek voor die afvalstoffenstroom in te richten? Hoe definieert de staatssecretaris in artikel 5 het begrip «Nederland» in relatie tot het nabijheidsbeginsel? Wat gebeurt er als net over de grens met België wel degelijk een adequate hoogwaardiger techniek voorhanden is, die voldoet aan de Nederlandse eisen en door de inspectie gecontroleerd wordt?

Bij het opstellen van de stortverboden is aangesloten bij de minimumstandaarden uit het LAP. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingssector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. Een minimumstandaard wordt aangepast indien er een hoogwaardiger wijze van verwerking beschikbaar komt. Storten is alleen toegestaan indien en zolang er geen andere verwerkingswijze beschikbaar is.

Het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft geen toegevoegde waarde. Artikel 5 van het besluit zal dan ook niet aangepast worden.

Artikel 5 van het ontwerpbesluit heeft alleen betrekking op de beschikbaarheid van verwerkingsinrichtingen binnen Nederland. Het gaat zowel voor de aanvragers van een verklaring als voor het bevoegd gezag te ver om de inventarisatie naar de beschikbaarheid uit te breiden naar het buitenland. Dit zou een onwerkbaar situatie opleveren. Ook zou dit voor de ontdoeners een toename van administratieve lasten betekenen.

16

Voor de leden van de SP-fractie is de relatie tussen artikel 5 en artikel 6 onduidelijk. Krijgt de staatssecretaris nu een vetorecht ten aanzien van het ontheffen van stoffenstroom door gedeputeerde staten? Welke voorwaarden zijn dan verbonden aan de verklaring door gedeputeerde staten dat er geen andere mogelijkheid voor verwerking is? Is de staatssecretaris bereid ook hier een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor te schrijven?

Gedeputeerde staten geven slechts een verklaring af op verzoek van een exploitant van een stortplaats binnen de provinciegrenzen (artikel 6 van het ontwerpbesluit). De verklaring geldt dus alleen voor die stortplaats en voor een bepaalde hoeveelheid van een afvalstof. De minister krijgt geen vetorecht ten aanzien van de afgifte van een verklaring op basis waarvan afvalstoffen in afwijking van het stortverbod toch gestort mogen worden. De minister geeft alleen een verklaring af indien duidelijk is dat een bepaalde afvalstof (bijna) nergens in Nederland (nog) verwerkt kan worden (artikel 5 van het ontwerpbesluit). Dit zal met name het geval zijn als de verwerkingscapaciteit nog gerealiseerd moet worden of als er slechts een enkele verwerker is en deze tijdelijk (bijvoorbeeld door een brand) uitvalt.

Ook in dit geval (zie de beantwoording van vraag 15) is het niet nodig om een MKBA uit te voeren.

17

De leden van de SP-fractie waren blij te lezen dat de lex silencio niet van toepassing verklaard is. En dan ook nog met de rechtvaardiging vanwege de bescherming van milieu, de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Is dit de lijn waarmee voortaan in wetten en besluiten op gebied van milieu, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en openbare veiligheid de toepassing van de lex silencio wordt gehanteerd?

De positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (ook wel aangeduid als de Lex Silencio Positivo, LSP) houdt in dat de overschrijding van een beslistermijn door een bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een positieve beschikking op een aanvraag. Voor de vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen is invoering van de LSP verplicht op grond van die richtlijn. Deze automatische toestemming is neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb). Voor dienstenvergunningstelsels geldt thans het volgende uitgangspunt (neergelegd in artikel 28 van de Dienstenwet): in afwijking van artikel 4:20a van de Awb geldt de LSP, tenzij dit bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, oftewel is uitgezonderd. Indien in verband met milieu- en veiligheidsaspecten het niet gewenst is dat toestemmingen van rechtswege worden verleend bij termijnoverschrijding wordt op de LSP-regel een uitzondering gemaakt. Dit wordt per geval bekeken.

18

De leden van de SP-fractie missen in het voorstel een stimulans voor afvalverwerkers om te streven naar inzet van hoogwaardiger verwerking van het afval. Hoe voorziet de staatssecretaris in het ontmoedigen van storten en het innoverend vermogen van de afvalbranche om alle afvalstromen zo nuttig mogelijk toe te passen? Nu is goedkoop storten een rem op innovatie. Zo begrepen deze leden uit de markt dat bijvoorbeeld teerhoudend dakleer zo'n afvalstroom is, dat prima bij het teerhoudend asfalt verwerkt kan worden. Door het storten als optie open te houden, schiet dat niet op. Een «catch 22» als bij het thermisch reinigen van asbest lijkt ook hier te gaan gelden.

Ik heb hiervoor, bij de beantwoording van vraag 4, aangegeven dat het besluit bedoeld is om de minst hoogwaardige wijze van afvalverwerking (storten) tegen te gaan. Een hoogwaardiger verwerking wordt afgedwongen middels het LAP en de daarin vastgelegde minimumstandaarden. Voor dakleer is een stortverbod opgenomen. Gelet op het feit dat er andere verwerkingswijzen beschikbaar zijn voor dakleer, worden verklaringen om af te wijken van het stortverbod inmiddels niet meer afgegeven.

19

De leden constateren dat in paragraaf 1.1 van de Nota van Toelichting een lijst is opgenomen van stoffenstromen, waarvoor geen stortverbod wordt ingesteld. De reden die wordt opgegeven, is dat die stoffen toch niet nu worden aangeboden voor stort, maar dat kan in de toekomst anders zijn. Scheepsafval en sloopschepen, bijvoorbeeld, lijken de leden van de SP-fractie bij uitstek een stroom afval die zij niet gestort zouden willen zien. Maar dat geldt voor alle genoemde stoffenstromen.

In de nota van toelichting zijn de argumenten opgesomd waarom voor bepaalde afvalstoffen geen stortverboden zijn opgenomen. Ik zet de belangrijkste afvalstromen nog even op een rijtje.

Voor sloopschepen is geen stortverbod opgenomen, omdat sloopschepen thans, maar ook in de toekomst, niet worden aangeboden op een stortplaats. Alleen al gezien hun omvang is het onmogelijk sloopschepen op een stortplaats te bergen. Indien de schepen al (gedeeltelijk) gesloopt zijn, vallen de daarbij vrijgekomen afvalstoffen onder andere stortverboden, bijvoorbeeld die voor metalen (categorie 38 van artikel 2, eerste lid, Bssa (nieuw)).

Scheepsafvalstoffen zijn in de meeste gevallen vloeibaar en vallen derhalve onder het absolute stortverbod voor vloeibare afvalstoffen (categorie 1 van artikel 2, eerste lid, Bssa (nieuw)). Zodra de afvalstoffen zijn ingezameld vallen ze niet meer onder de noemer scheepsafvalstoffen maar worden ze beschouwd als bedrijfsafvalstoffen. Voor bedrijfsafvalstoffen gelden diverse stortverboden.

Het apart opnemen van een stortverbod voor klein chemisch afval en klein gevaarlijk afval is niet nodig, omdat de diverse afvalstoffen onder een groot aantal andere stortverboden vallen.

20

De leden van de SP-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting onder punt 14 het type banden wordt beschreven. Zij vragen of ook de banden van kartbanen hieronder vallen.

Het stortverbod voor banden geldt voor alle banden, dus ook voor de banden die gebruikt zijn op kartbanen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

21

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Deze leden zijn tegenstander van gesleep met afval en zijn dan ook teleurgesteld dat de staatssecretaris de import van afval voor verbrandingsinstallaties toestaat. Het is vanuit milieuoogpunt ongewenst om afval over grote afstanden te transporteren. Desondanks denken de leden van de fractie van GroenLinks dat het nu voorliggende ontwerpbesluit een deel van de milieurisico's af kan dekken door te voorkomen dat er meer Nederlands afval wordt gestort. Dat zou kunnen gebeuren als afvalverbrandingsinstallaties hun capaciteit geheel of gedeeltelijk zouden vullen met buitenlands brandbaar afval. Door de mogelijkheden voor het storten van afval in te perken, kunnen we dat risico deels afdekken. Hoewel de leden liever zouden zien dat er geen

afval geïmporteerd wordt én dat de mogelijkheden voor het storten van afval ingeperkt zouden worden.

Op 17 februari jl. hebben we in de Kamer een discussie gevoerd over de import van Italiaans afval. Ik heb toen aangegeven dat het wenselijk is dat de overcapaciteit van de Nederlandse verbrandingsinstallaties wordt benut.

22

De leden constateren dat om af te wijken van het stortverbod, een verklaring nodig is dat er geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. In het verleden moest de minister die verklaring afgeven. Het voorliggende ontwerpbesluit bepaalt dat provincies voortaan zelfstandig kunnen beslissen over de ontheffing. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de staatssecretaris ervoor heeft gekozen om deze bevoegdheid volledig bij de provincie neer te leggen. De bewijsplicht dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is, komt nu bij de aanvrager van een ontheffing te liggen. Bestaat dan niet het risico dat er vaker ontheffing verleend zal worden dan in het verleden, omdat de aanvrager belang heeft bij een ontheffing? Hebben provincies op dit moment voldoende capaciteit om de aanvragen zorgvuldig te beoordelen? Zo nee, hoe gaat die lacune opgevuld worden? Bestaat ook niet het risico op een oneerlijk speelveld? Het is denkbaar dat de ene provincie makkelijker ontheffing verleent dan de andere. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie zou dat ongewenst zijn. Hoe gaat de regering waarborgen dat dit niet gebeurt?

Op dit moment nemen gedeputeerde staten al de besluiten. In de toekomst zal de verklaring niet meer afgegeven worden door de minister. Agentschap NL zal wel zorg blijven dragen voor de vollastinventarisatie (zie ook het antwoord op vraag 8). De bewijsplicht dat er geen alternatief is, ligt feitelijk nu al bij de aanvrager. In de ministeriele regeling, waarin wordt beschreven welke informatie de aanvrager (de exploitant van de stortplaats) van een verklaring moet verstrekken, zal duidelijker worden aangegeven welke informatie dat moet zijn.

Het aantal keren dat een verklaring wordt afgegeven neemt af: er is de laatste tijd voldoende verbrandingscapaciteit en er komen steeds meer mogelijkheden tot recycling van afvalstoffen.

Omdat gedeputeerde staten door de vollastinventarisatie voor bepaalde afvalstromen dezelfde informatie beschikbaar hebben, bevordert dit een gelijk speelveld, maar het is niet uit te sluiten dat er verschillen zullen optreden. Desondanks meen ik dat het voor de hand ligt dat de bevoegdheid een besluit te nemen op het verzoek om verklaring bij gedeputeerde staten blijft (zie wederom mijn antwoord op vraag 8).

23

Wat betekent deze nieuwe beoordelingssystematiek voor de lasten van bedrijven? In het verleden moesten zij bij de regering aantonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk was. Konden zij de verklaring van de minister dan vervolgens gebruiken om ontheffing aan te vragen voor het storten van afval in meerdere provincies? Zo ja, leidt het voorliggende ontwerpbesluit dan niet tot meer lasten als diezelfde bedrijven nu in verschillende provincies steeds opnieuw aan moeten tonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is?

In tegenstelling tot hetgeen de Groen Links-fractie meent, moest ook in het verleden elke stortplaatsexploitant die afval in afwijking van het stortverbod wilde storten daar een verzoek voor indienen –en aantonen dat geen andere wijze van beheer mogelijk was – bij *gedeputeerde staten* en niet bij de regering. Dit verzoek had vanzelfsprekend alleen betrekking op het storten op de betreffende stortplaats. Hierin zal geen verandering

optreden. Van een lastenverzwaring is dus geen sprake. Indien voor een bepaalde afvalstof geldt dat in heel Nederland geen capaciteit beschikbaar is, kan een landelijke verklaring uitkomst bieden. De verklaring van de minister geldt voor alle stortplaatsen in Nederland (mits de omgevingsvergunning voor een stortplaats dit toestaat). In dit geval hoeven de stortplaatsexploitanten geen verzoek in te dienen. Dit levert een verlichting van administratieve lasten op.

24

De leden van de GroenLinks-fractie willen dat er werk wordt gemaakt van een kringlooeconomie. Deelt de staatssecretaris die opvatting? Zo ja, hoe zorgt hij er dan voor dat het afvalbeleid gericht is op vooruitgang en innovatie? Als we stapje voor stapje toe gaan naar een kringlooeconomie dan zullen steeds meer afvalstoffen herbruikbaar worden. Kan de staatssecretaris garanderen dat het ontwerpbesluit direct aangepast wordt zodra er alternatieven beschikbaar komen voor afvalstoffen die nu nog gestort worden? Zal de staatssecretaris het stortverbod op dat moment verbreden naar die categorieën afval waarvoor alternatieven beschikbaar zijn gekomen?

Ik deel de wens dat er werk wordt gemaakt van de kringlooeconomie. In het Bssa zijn thans al stortverboden opgenomen voor afvalstoffen waarvoor nu nog geen alternatief is voor storten (bijvoorbeeld asbestcement) of nog niet voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is (bijvoorbeeld dakafval). Deze afvalstoffen zijn in het besluit opgenomen, zodat of door het stortverbod in werking te laten treden (asbestcement) of door geen verklaringen meer af te geven, het storten snel een halt toe kan worden geroepen.

Vanzelfsprekend zullen indien nodig nieuwe stortverboden aan het besluit worden toegevoegd.

25

De leden merken op dat er geen algemeen stortverbod geldt voor de categorie procesafhankelijk industrieel afval. Hoe waarborgt de staatssecretaris dat procesafhankelijk industrieel afval, dat hergebruikt of verbrand kan worden, niet gestort wordt? Kan de staatssecretaris garanderen dat er geen mazen in het ontwerpbesluit zitten waardoor soorten procesafhankelijk industrieel afval, die ook hergebruikt of verbrand kunnen worden, onbedoeld toch gestort gaan worden? Is de staatssecretaris bereid om dit samen met het bevoegd gezag kritisch te blijven volgen en het ontwerpbesluit aan te passen op het moment dat er onverhoopt toch mazen in het ontwerpbesluit blijken te zitten? Is oxykalkslik het enige procesafhankelijk industrieel afval waarvoor een stortverbod geldt? De leden van de GroenLinks-fractie hebben dezelfde vraag over de categorie scheepsafvalstoffen. Is de huidige werkwijze in de praktijk waterdicht? Komt er niet onbedoeld toch verbrandbaar of herbruikbaar scheepsafval op stortplaatsen terecht?

Vanzelfsprekend blijf ik kritisch ten aanzien van mogelijke hiaten in de stortverboden.

Onder de benaming «procesafhankelijk industrieel afval» uit het LAP vallen tientallen afvalstoffen. Een deel daarvan vindt de weg naar mogelijkheden van nuttige toepassing en wordt niet op de stortplaats aangeboden. Een groot aantal afvalstoffen kan niet hergebruikt en/of verbrand worden en komt dus alleen in aanmerking voor storten. Om deze redenen is er voor gekozen in het besluit geen algemeen stortverbod op te nemen voor procesafhankelijk industrieel afval. Voor oxykalkslik geldt op dit moment al een stortverbod. Daarom is dit verbod gehandhaafd.

Voor stromen procesafhankelijk industrieel afval die evident geschikt zijn voor recycling, leidt de minimumstandaard in het LAP er overigens toe dat storten (of verbranden) niet vergunbaar is. Bij de besluitvorming op vergunningaanvragen (of via algemene regels) moet immers rekening worden gehouden met de minimumstandaard. Op deze wijze wordt ook bereikt dat afvalstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden verwerkt. Ik heb, bij de beantwoording van vraag 19, aangegeven waarom er geen stortverbod geldt voor scheepsafvalstoffen.

26

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over het gebruik van afvalstoffen als secundaire bouwstof. Zij geven aan dat dat goed past in het doel om te komen tot een kringlooeconomie. Maar er zitten ook risico's aan. Hoe denkt de staatssecretaris in de toekomst om te gaan met het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden als de Oosterschelde? Is er volgens de staatssecretaris voldoende bekend over de lange termijn ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken? Zo ja, op welke onderzoeken baseert de staatssecretaris dat? Zo nee, is de hij bereid om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden?

De staalslakken die worden toegepast voldoen aan de eisen die daaraan op basis van het Besluit bodemkwaliteit gesteld worden. Het door de Stichting Oosterschelde ingestelde hoger beroep met betrekking tot het toestaan van het gebruik van staalslakken door Rijkswaterstaat is op 21 maart jl. ongegrond verklaard. De normen op grond van het Besluit bodemkwaliteit worden voldoende geacht om het milieu te beschermen. Ik wijs u er op dat in het kader van de in 2009 afgegeven vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet een monitoringsprogramma is gestart. Tot op heden zijn er geen aanwijzingen dat van de ophoging van metalen in de organismen die op staalslakken groeien, letale of groeiremmende effecten te verwachten zijn en dat die metalen zouden accumuleren in de voedselketen. Ik zie geen redenen om nog een ander onderzoek te laten uitvoeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben nog wel enkele vragen en zijn van mening dat het besluit op onderdelen moet worden aangepast.

27

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het voorstel de provincies de bevoegdheid krijgen de ontheffingen op de stortverboden te regelen in plaats van dat dit gebeurt door de minister van Infrastructuur & Milieu. Genoemde leden vragen waarom dit noodzakelijk is. Zij vragen of nu alle provincies opnieuw het wiel moeten gaan uitvinden en of hier niet een risico is dat er een ongelijk speelveld zal ontstaan. Genoemde leden hebben de indruk dat dit kan leiden tot hogere administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de overheid. Ook wordt volgens deze leden de kans groter dat er onjuiste beslissingen worden genomen, omdat de provincies naar alle waarschijnlijkheid een veel beperkter overzicht hebben over wat er met de diverse afvalstoffen gerealiseerd kan worden met betrekking tot recycling of verbranden. Immers, op landelijk niveau zijn er al jaren discussies over afvalstromen inzake de vraag welke inspanning van de aanbieder mag worden gevraagd om een afvalstof wel of niet te mogen storten, dan wel anderszins te moeten be- en verwerken.

Deze leden wijzen ook op het advies van de recyclingsector om voor stoffen waarvoor een stortverbod geldt, enkel de staatssecretaris te laten verklaren dat er geen andere wijze van afvalbeheer is dan storten, op basis waarvan vervolgens bevoegd gezag toestemming kan verlenen om de betreffende afvalstroom alsnog te laten storten en vragen om het besluit op dit punt te heroverwegen.

Ook nu al nemen gedeputeerde staten de besluiten om afwijking van het stortverbod toe te staan. De verklaring, inhoudende dat geen andere wijze van beheer mogelijk is, die de minister aan gedeputeerde staten afgeeft, vervalt nu. Wel blijft Agentschap NL de provincies van informatie voorzien. Ik heb al aangegeven waarom ik van mening ben dat de bevoegdheid om storten tijdelijk toe te staan, met uitzondering van de gevallen dat een landelijke verklaring voor de hand ligt, bij gedeputeerde staten moet blijven. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoorden op vragen 5 en 8.

28

De staatssecretaris heeft aangegeven met het afschaffen van de stortbelasting meer en beter te zullen handhaven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit handen en voeten zal worden gegeven als er bezuinigd moet worden en waarom handhavers het nu wel zullen doen en het tot 31 december 2009 (toen de stortbelasting ook laag was) niet.

Het is aan gedeputeerde staten om een afweging te maken waarop zij de beschikbare handhavingscapaciteit inzetten. Overigens heb ik tot op heden nog geen geluiden gehoord of cijfers gezien, waaruit blijkt dat er sprake is van een toename van het aanbod van afvalstoffen op de stortplaatsen. Agentschap NL beschikt over de hoeveelheden gestort afval per maand en volgt de ontwikkelingen nauwgezet.

Op het moment dat blijkt dat er sprake is van een (meer dan minimale) toename van gestort afval, dan zal ik met de provincies en het betrokken bedrijfsleven in contact treden om te bezien hoe deze ontwikkeling gekeerd kan worden.

29

De leden merken op dat in de voorgestelde ministeriële regeling afvalstoffen, waarvoor een stortverbod geldt, landelijk tijdelijk kunnen worden vrijgesteld. Als voorbeelden worden teerhoudend afval, composieten en verkleefd dakgrind genoemd. Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, AgentschapNL en de sector zijn onlangs gestart met een inventarisatie van bewerkingsmogelijkheden van deze afvalstromen. Er is zicht op voldoende verwerkingscapaciteit. Het zou daarom volgens genoemde leden contraproductief zijn om deze afvalstromen, waarvoor zich bewerkingsmogelijkheden aandienen, als voorbeeld te noemen in het Bssa. Deze leden stellen voor om de genoemde afvalstoffen juist niet mee te nemen in de ministeriële regeling.

De zienswijzen van de recyclingsector over de ministeriële regeling hebben er inmiddels toe geleid dat in de versie van het ontwerpbesluit die aan de Raad van State zal worden voorgelegd de genoemde voorbeelden (teerhoudend dakafval, composieten en verkleefd dakgrind) zijn geschrapt.

30

Ten slotte stellen genoemde leden voor om een permanent toezicht in te stellen op de stortplaatsen om de effectiviteit van het Besluit stortverboden en stortplaatsen afvalstoffen te vergroten. Zij geven hierbij in overweging dat de verhoging van de afvalstoffenbelasting voor gevaarlijk afval per 1 januari 2010 heeft geleid tot bijna 1 miljoen ton minder gestort afval, waarbij rekening gehouden is met een beperkt volume dat is

afgegraven. Gezien het feit dat de afvalstoffenbelasting per 1 januari 2012 is weggefallen, zal handhaving nog belangrijker worden, hoewel er voor een aantal materialen een stortverbod zal worden ingesteld. Handhaven op basis van de afvalstoffenadministratie is volgens genoemde leden niet afdoende, hetgeen ook werd vastgesteld door de VROM Inspectie bij een onderzoek naar aangeboden afval bij afvalverbrandingsinstallaties in 2010. Mede gezien het patroon dat zich de afgelopen jaren aftekende tussen stijging van de afvalstoffenbelasting enerzijds en afname van de hoeveelheid gestort afval anderzijds, kan gesteld worden dat uitsluitend een systeem van handhaving in de jaren daaraan voorafgaand niet voldoende is geweest om dat patroon van afnemende hoeveelheden stortmateriaal te bewerkstelligen. Genoemde leden vragen daarom ook om een onderbouwing van de bewering van de VROM-Inspectie in hoofdstuk 5 van de toelichting op de voorgestelde wijziging van het Bssa, dat zij geen redenen zien om een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uit te voeren. Gezien het beperkte aantal stortlocaties van circa twintig, lijkt een praktische regeling voor permanent toezicht op stortplaatsen volgens genoemde leden haalbaar.

De gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag als het gaat om toezicht en handhaving op en van de stortplaatsen. Het is voorbehouden aan de provinciebesturen om een afweging te maken over de inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit. Een HUF-toets werd na het opstellen van het ontwerpbesluit niet nodig geacht, omdat er geen verandering in de structuur van het besluit werd aangebracht, er meer stortverboden kwamen en er weinig overtredingen van het besluit zijn geconstateerd.