

26 638

## Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen)

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER<sup>1</sup>

Vastgesteld 20 februari 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Bescherming van het milieu, ook als het gaat om het beheren van afvalstoffen, dient in het beleid een hoge prioriteit te hebben. Deze leden constateerden dat het hier gaat om een raamwet, waarin welgeteld 24 algemene maatregelen van bestuur en 14 ministeriële regelingen zijn opgenomen. In de Tweede Kamer heeft de minister gezegd dat het hier gaat om ingewikkelde wet- en regelgeving. Er zouden in het land maar enkele deskundigen zijn die deze wet- en regelgeving werkelijk begrijpen. Hoe kunnen dan de burgers en het bedrijfsleven inzicht krijgen in deze wetgeving? Op welke wijze zal voorlichting worden gegeven? De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een schematisch overzicht, waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van rijksoverheid, provincies en gemeenten en het bedrijfsleven zijn aangegeven.

In de loop van 2001 zullen een flink aantal AmvB's en ministeriële regelingen het licht zien. Zal de minister deze regelgeving ex Hoofdstuk 10 ter toetsing voorleggen aan het onlangs ingestelde Adviescollege Administratieve Lasten (ACTAL, onder voorzitterschap van de heer R. Linschoten)? Zo nee, waarom niet? In de bijlage behorende bij de nota naar aanleiding van het verslag van 20 april 2000 (TK 26 638, nr. 6) namen de aan het woord zijnde leden kennis van het overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de in voorbereiding zijnde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op grond van het onderhavige voorstel. Kan de minister thans de actuele stand van zaken met betrekking tot de in voorbereiding zijnde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen weergeven? In de memorie van toelichting (TK 26 638, nr. 3) wordt op bladzijde 3 meegedeeld dat een analyse is uitgevoerd naar de consequenties van het rapport van de werkgroep Markt en Overheid voor de afvalsector. En dat over de resultaten van deze analyse nog overleg zal plaatsvinden tussen Rijk,

<sup>1</sup> Samenstelling Ginjaar (VVD), Baarda (CDA), De Beer (VVD), Ketting (VVD) (*plv. voorzitter*), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Lemstra (CDA), Ladders-Elfferich (CDA), Meindertsma (PvdA) (*voorzitter*), Rabbinge (PvdA), Van Bruchem (RPF/GPV), Van der Lans (GL).

provincies en gemeenten. Kan de minister al mededelingen doen over de resultaten van dit overleg? Heeft de minister inmiddels al een standpunt ingenomen over het rapport van het onderzoek knelpuntenanalyse hergebruik afvalstoffen? Zo ja, hoe luidt dit dan?

Het was de commissie Epema die reeds in 1996 aan de toenmalige minister van VROM adviseerde om het bedrijfsleven veel intensiever te betrekken bij het totstandkomen van het afvalbeleid. Kan de minister meedelen of de inspraak van het bedrijfsleven bij de totstandkoming van het Landelijk Afvalbeheersplan en de Hoofdstuk 10-regelgeving op een voor alle partijen bevredigende wijze is vorm gegeven? In artikel 10.6 wordt een relatie gelegd tussen het afvalbeheersplan en het geldende nationale milieubeleidsplan. Kan het Landelijk afvalbeheersplan worden beschouwd als een onderdeel van het nationaal milieubeleidsplan en wat houdt dat dan precies in?

De leden van de CDA-fractie begrepen uit de voorliggende stukken dat een groot aantal beleidsmatige zaken nader dient te worden uitgewerkt in het Landelijk afvalbeheersplan. De consequenties hiervan zijn nog niet of onvoldoende duidelijk. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit toch wel gewenst, zo stelden deze leden. In de Tweede Kamer heeft de minister gezegd (Handelingen TK, bladzijde 376), dat het ontwerp-landelijk afvalbeheersplan in april 2001 zal verschijnen. Kan de minister al mededelingen doen over de hoofdlijnen van dit plan? Kan de minister nadere mededelingen doen over de nazorg, verantwoordelijkheden en financiering van de gesloten stortterreinen? De leden van de CDA-fractie wezen op het belang van de harmonisering van wetgeving en afvalbeleid binnen Europa. In hoeverre is er sprake van capaciteitsplanning op Europese schaal in plaats van een nationale capaciteitsplanning? In de Tweede Kamer heeft de minister gezegd (Handelingen TK, bladzijde 1151) graag bereid te zijn om met betrekking tot de grensregio's bepaalde initiatieven te nemen dan wel te ondersteunen. Kan de minister concreet aangeven aan welke initiatieven dan gedacht wordt en op welke termijn hier uitvoering aan kan worden gegeven? Op welke wijze zal de minister uitvoering geven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie nr. 28 inzake harmonisatie van de randvoorwaarden voor thermische verwerking van afval in lidstaten van de EU? In hoeverre is de minister bereid om aan bedrijven toestemming te geven voor het op verantwoorde wijze laten recyclen van kunststoffen en isolatiemateriaal in het buitenland? Of gaat hier de theorie boven de praktijk? Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door de CDA-fractie een amendement ingediend (TK 26 638, nr. 12), dat beoogde de vergunningstermijn voor afvalbe- en verwerkende bedrijven gelijk te trekken met vergunningsstermijn voor andere bedrijven. Milieubeheervergunningen worden in de regel voor onbepaalde tijd versterkt. Thans is de termijn van een vergunning voor afvalbedrijven op 10 jaar gesteld. Dit amendement is weer ingetrokken na de toezegging van de minister dat het onderwerp van de vergunningstermijn zal worden meegenomen in de uit te voeren evaluatie Wet Milieubeheer. Kan de minister thans aangeven hoe hij de strekking van dit amendement beoordeelt?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door enkele fracties een amendement ingediend (TK 26 638, nr. 22) dat beoogde de handhaving voor afvalbedrijven centraal te laten plaatsvinden door de minister van VROM. Hoewel de Tweede Kamer dit amendement niet heeft aangenomen, heeft de minister tijdens de behandeling aangegeven in principe positief te staan tegenover de gedachte achter dit amendement. Staat de minister nog altijd positief ten opzichte van een gecentraliseerde handhaving voor de afvalbe- en verwerkende bedrijven? De leden van de CDA-fractie hadden kennis genomen van de baksteenproblematiek bij ARN B.V. te Weurt/(Nijmegen). Het gaat hier om een onrendabele investering uit het verleden die een belemmering vormt om in de huidige concurrentieverhoudingen van de markt mee te kunnen

komen, waarbij de financiële consequenties vooralsnog worden afgewenteld op de (onvrijwillig) gebonden gemeenten. Dit betekent dat de burgers moeten meebetalen aan de tekorten, hetgeen in feite betekent dat de burger de verwerking van bedrijfsafval subsidieert. Dat is natuurlijk niet aanvaardbaar. Inmiddels zo hadden de aan het woord zijnde leden begrepen, heeft de heer Welschen een advies over deze kwestie uitgebracht. Kan de minister hierover nadere mededelingen doen? In hoeverre kan het advies van de heer Welschen leiden tot een oplossing van de baksteenproblematiek? En is dat voor alle betrokken partijen aanvaardbaar?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het weerspiegelt in grote mate de ontwikkeling van bestuurlijke inzichten en maatschappelijke opvattingen gedurende het achterliggende decennium met betrekking tot de wijze waarop het beheer van afvalstoffen dient plaats te vinden. Deze leden onderkennen ook de grote invloed van de Europese regelgeving terzake. De leden van de VVD-fractie konden instemmen met het op landelijk niveau brengen van de sturing van het beheer van afvalstoffen, in feite een centralisatie en harmonisatie van beleid en regelgeving. Kan de minister in dit verband uiteenzetten welke mogelijkheid voor provincies en gemeenten zijn voor een eigen beleid in het kader van het beheer van afvalstoffen, zowel in het kader van definitieve verwijdering als van preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen.

De leden van de VVD-fractie stellen deze vraag mede tegen de achtergrond van de grote complexiteit van het beheer van afvalstoffen, zoals deze ook weer tot uitdrukking komt in het onderhavige voorstel. Wil de minister de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid en de plaats daarin van de «structuur beheer afvalstoffen» uiteenzetten?

Veel van deze hoofdlijnen zijn of worden in AmvB's en ministeriële regelingen uitgewerkt. Is de minister bereid bij de uitvoering van deze regelingen een uitvoerige voorlichting tot stand te brengen, temeer omdat de uitwerking van vele van deze regelingen weer afhankelijk is van b.v. het type afvalstoffen. Het is daarbij niet voldoende in te gaan op veranderingen in het vigerende stelsel; het gehele stelsel dient belicht te worden. Verdient het overigens niet aanbeveling om deze regelgeving pas in te laten gaan als het afvalbeheersplan tenminste in concept gereed is? Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat provinciale verordeningen nog enige tijd van kracht blijven. Acht de minister het niet gewenst dat alle voorziene AmvB's en ministeriële regelingen die deze verordeningen vervangen op een zelfde moment van kracht worden, teneinde te voorkomen dat onevenwichtigheden in de uitvoering ontstaan.

Kunnen de leden van de VVD-fractie zich van de inhoud van het beleidskader in het afvalbeheersplan nog wel een voorstelling maken, anders ligt het bij de sectorplannen, die per afvalstroom en/opf per verwijderingswijze beschrijven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten; met name stellen deze leden zich de vraag hoe de daadwerkelijke uitvoering geschiedt daar immers voor vele van de te beschrijven, activiteiten de overheden geen of geen directe verantwoordelijkheid dragen.

De capaciteitsplannen hebben betrekking op storten en – zolang nog geen sprake is van een Europese markt – verbranden. Het valt op, dat de mogelijkheid wordt opengelaten ook voor andere verwijderingswijzen dan definitieve verwijdering dergelijke plannen op te stellen. Kan de minister nader ingaan hoe in deze gevallen de verhouding is tussen het sectorplan en het capaciteitsplan?

Beoogd wordt bij de definitieve verwijdering tot een vorm van marktwerking te komen. Bij deze verwijdering hebben afvalstoffen echter geen

economische meerwaarde. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie heeft het begrip marktwerking dan alleen betrekking op operationele kosten. Gezien het belang van deze ultieme verwijdering zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de nutsfunctie van deze verwijdering voorop dient te staan. Slechts door een op zijn minst vergaande samenwerking kunnen de bezwaren van over- en ondercapaciteit ondervangen worden; tot deze samenwerking dient ook een verevening van kosten te worden gevat. Ook de verhouding tussen verbranden en storten zou naar de mening van deze leden beter gestuurd kunnen worden.

Tenslotte. De afvalstoffenproblematiek is zeer complex: vele soorten afval en afvalstromen (zowel naar aard als omvang), drie overheden met verschillende verantwoordelijkheden, vele verwerkers en verwerkingsinstallaties, etc. Is – zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af – de wetgeving, zoals die luidt na aanneming van het voorliggende wetsvoorstel doorzichtig genoeg om te kunnen spreken van een adequaat milieuhygiënisch verantwoord afvalstoffenbeheer. Is er inderdaad sprake van een helder scherp beleid met duidelijke niet voor meerdere interpretaties vatbare regelgeving? De leden van de VVD-fractie duiden hierbij niet alleen op de plaats van de afvalstoffenwetgeving in de wet milieubeheer en de relatie met de Algemene Wet Bestuurswet en andere (milieu)wetgeving. De leden van de VVD-fractie stellen deze vragen ook vanuit de gezichtshoek handhaving, zeker niet het minst belangrijk element in het afvalstoffenbeleid. Kan de minister in dit verband een overzicht geven van de instanties die belast zijn met toezichttaken op het gebied van het beheer van afvalstoffen en aanduiden voor welk deel van dit beheer?

De leden van de fractie van de **PvdA** merkten op dat met dit wetsvoorstel tegelijkertijd drie doelen worden beoogd. In de eerste plaats wordt de schaal waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheid waarmee afvalstoffen worden gestuurd, verplaatst van het provinciale naar het rijksniveau. In de tweede plaats wordt aan de Europese harmonisatie via sturing van afvalstoffenstromen bijgedragen en in de derde plaats wordt beoogd de marktwerking ten aanzien van afvalstoffenstromen en afvalverwijdering te bevorderen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben begrip voor deze ontwikkeling, maar toch hadden zij een aantal vragen die zich niet op de technische details, maar op die principiële veranderingen en de handhaafbaarheid van de nieuwe wet richten.

Met de introductie van dit wetsvoorstel lijkt namelijk tegelijkertijd de basisfilosofie ten aanzien van afvalstoffenbeleid en uitgangspunten ten aanzien van afvalstoffenverwerking te worden verlaten. Het is om die reden dat de leden van de PvdA-fractie de regering vroegen nog eens uiteen te zetten waarom voor deze rigoureuze verandering van de structuur van de afvalstoffenstromen en de verplaatsing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid is gekozen.

Immers de ongeveer 15 jaar geleden ingeslagen weg, waarbij het nabijheidsbeginsel en het zoveel mogelijk beperken van de lek in zo goed mogelijk gesloten kringlopen als uitgangspunt golden, resulteerde in de plaatsing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij het provinciaal bestuur. Provincies werden gedwongen tot de formulering van provinciale afvalstoffenplannen. Het nabijheidsprincipe gaf aan dat de verwerking en bewerking zo dicht mogelijk bij de producent van het afval moest plaatsvinden. Het dwong de lokale en regionale overheden tot een actief beleid op het gebied van het beperken van het afval. De bekende ladder van Lansink was daarbij het leidend uitgangspunt. Die benadering heeft er toe geleid dat op regionaal niveau actief aan de vermindering en de bewerking en verwerking van afval is gewerkt. Het think globally, act

locally dat vaak als adagium voor duurzame ontwikkeling geldt, kan lang niet overal worden toegepast, maar is op het gebied van afval wel een nuttig en bruikbaar uitgangspunt. De te rigide toepassing van het principe kan gemakkelijk leiden tot ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid. Dat was dan ook de reden voor de kritische houding in de Tweede Kamer die in 1996 resulteerde in de instelling van de commissie Epema die een advies uitbracht over het lange termijn beleid.

De adviezen van deze commissie om wat soepeler om te gaan met verplaatsing van afval over regiogrenzen en de mogelijkheden van een grotere schaal voor bijvoorbeeld verbranding mogelijk te maken hebben geresulteerd in een volledige opheffing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid op regionaal niveau. De bestuurlijke verantwoordelijkheid komt nu bij het Rijk te liggen. Op lokaal en regionaal niveau dient implementatie van beleid plaats te vinden, doch de eindverantwoordelijkheid ligt daar niet. Kan de minister uiteenzetten hoe hij denkt die verantwoordelijkheid voor beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en handhaving te realiseren. Hoe denkt hij de basisfilosofie t.a.v. het nabijheidsbeginsel en de minimalisatie van lokale en regionale lekstromen overeind te houden bij de nieuwe benaderingswijze van de afvalproblematiek.

De Europese richtlijnen t.a.v. de afvalverwijderingsproblematiek en afvalstromen zijn niet zo duidelijk en minder specifiek t.a.v. de volgtijdelijkheid van de verschillende vormen de volgtijdelijkheid van de verschillende vormen van afvalverwijdering, bewerking, verwerking, hergebruik, verbranden en storten (ladder van Lansink). Welke houding zal de minister dienaangaande hanteren en is hij bereid aler tot overdracht van verantwoordelijkheden over te gaan om garanties te krijgen dat ook dezelfde principes op Europees niveau zullen worden gehanteerd.

Invoering van marktwerking op de afvalstromen en afvalverwijdering kan op onderdelen de doelmatigheid en doeltreffendheid wellicht vergroten. De eindverwerking blijft volgens de leden van de PvdA-fractie een publieke taak met een uitdrukkelijke verantwoordingsplicht. Hoe denkt de minister dit principe in deze wet overeind te houden en is hij in staat uiteen te zetten hoe hij de publieke en private verantwoordelijkheden op dit gebied ziet?

De wetswijziging van de wet milieubeheer heeft betrekking op de grote afvalstromen en vormt de opmaat van een op Europees niveau te voeren afvalverwijderingsbeleid. Toch blijft de vraag in welke mate de regering bereid is het eigen beleid dat gedurende de afgelopen decennia is ontwikkeld in te brengen in dit Europese beleid. Het Europese beleid komt niet over ons als het weer, maar is te beïnvloeden.

Tenslotte vroegen deze leden de aandacht van de minister voor de handhaafbaarheid van het beleid. Heeft de minister voor de in te zetten beleidsinstrumenten, met name op het gebied van zwerfvuil de situatienkenmerkenmethode, zoals ontwikkeld door de WRR (rapport 42, 1992) toegepast. En zo nee, waarom is op voorhand gekozen voor statiegeld en is nader onderzocht in welke mate ook zelfregulering kan worden bevorderd of zelfs afgedwongen. De leden van de PvdA-fractie achtten juist op het gebied van afvalstoffenbeleid en met name ten aanzien van het zwerfvuil, dat ondanks z'n kwantitatief relatief kleine omvang (< 5%) toch sterk beeldbepalend is, een veel actiever beleid gewenst. Hoe denkt de minister dat te realiseren?

Deze leden deelden tenslotte mee hun definitieve standpunt aangaande dit wetsvoorstel te zullen bepalen na de beantwoording van bovenstaande vragen door de regering.

De leden van de fractie van **D66** deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van dit ingrijpende en complexe wetsvoorstel. Had uit een oogpunt van overzichtelijkheid het niet voor de hand gelegen een nieuwe wet te ontwerpen in plaats van de bestaande wet te wijzigen? De onoverzichtelijkheid wordt bevorderd door het gegeven dat de gewijzigde wet een raamwet beoogd te zijn, die op tal van onderdelen door middel van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen nader moet worden uitgewerkt. Juist nu het bij handhaving van milieuregels aankomt op een transparant beeld van het geheel aan geboden en verboden – de tragedies in Enschede en Volendam wijzen toch met nadruk in deze richting – moet worden geconstateerd dat de onderhavige wijziging van de Wet milieubeheer aan dit uitgangspunt geen recht doet. In hoeverre is de regering van oordeel dat het geheel aan regels – dus het totaal aan wettelijke voorschriften, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen – in onderlinge samenhang bezien uit een oogpunt van uitvoering, toezicht en handhaving nog een werkbaar geheel oplevert? Waar moet nu precies de toegevoegde waarde van deze kaderwet worden gezocht nu op elementaire onderdelen uitgebreide uitwerking van node is? In hoeverre is overwogen het raamwetgehalte van de voorliggende wetswijziging terug te dringen en dus te pogen normstelling meer in de wet zelf op te nemen?

Het belang van de bescherming van het milieu vereist dat bij de verwerking van afvalstoffen van een welomschreven voorkeursvolgorde wordt uitgegaan, beginnende met het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen tot het uiteindelijk storten van afvalstoffen. Een ander uitgangspunt van het afvalstoffenbeleid betreft de doelstelling van transportpreventie, het voorkomen van onnodig gesleep met afvalstoffen. Zien de leden van de fractie van D66 het goed, dan betekent de inzet om de provinciegrenzen op te heffen en op termijn de landsgrenzen dat er spanning kan ontstaan met dit uitgangspunt. Niet uit te sluiten immers valt dat, zeker na de uitbreiding van de Europese Gemeenschap, in voorkomende gevallen uit een oogpunt van kosteneffectiviteit verwerking van afvalstoffen in landen in bijvoorbeeld Oost-Europa aantrekkelijk zal zijn. Kortom, de beoogde schaalvergroting en vergroting van de marktwerking met het opheffen van provinciegrenzen en landsgrenzen zou wel strijd kunnen opleveren met het oogmerk van transportpreventie en de wens om duurzame mobiliteit naderbij te brengen. Ziet de regering deze spanning ook en zo ja, op welke wijze kan hier handelend worden opgetreden?

De noodzaak om tot sluitend toezicht te komen wordt allerwegen onderschreven. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat concentratie van handhavingsactiviteiten op één niveau de uitkomst zou kunnen zijn van de in een provincie of regio gemaakte afspraken. Is het echter niet wenselijk dat een dergelijke concentratie nadrukkelijk van rijkswege actief wordt bevorderd?

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat particuliere huishoudens soms grote hoeveelheden grove huishoudelijke afvalstoffen, vooral bouw- en sloopafval, ter inzameling aanbieden. De gemeentelijke inzamelstructuur is niet ingesteld op dergelijke grote hoeveelheden. Daarom moet er een grens kunnen worden gesteld aan de mogelijkheden om deze afvalstoffen ter inzameling aan te bieden. Zijn de risico's van illegaal storten echter niet zodanig groot, dat het niet verstandig is hier grenzen aan te brengen? Moet, met andere woorden, de zorgplicht voor een gemeente niet onverkort gehandhaafd blijven? Is daar niet te meer aanleiding voor nu de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in zijn brief van 6 oktober 2000 heeft aangegeven, dat de huidige signalen met betrekking tot het illegaal dumpen van afvalstoffen door burgers een voldoende reden vormen om

onderzoek uit te voeren naar oorzaken en oplossingen van dit probleem. Kan de minister overigens aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot dit onderzoek?

In de genoemde brief van 6 oktober 2000 geeft de minister voorts aan dat er twijfels bestaan over de haalbaarheid van 2005 met betrekking tot het ontstaan van een level playing field. Deze constatering brengt met zich mee dat er geen zekerheid bestaat omtrent het antwoord op de vraag of de AVI-Twente in 2005 Duits afval mag gaan verbranden. Niettemin bestaat de bereidheid om uit een oogpunt van vermindering van transportbeweging tot de mogelijkheden op dit vlak nader te bezien. De leden van de fractie van D66 zijn voorstander van een dergelijke aanpak. Kan de minister toezeggen dat hij daadwerkelijk, los van het ijkjaar 2005, na zal gaan onder welke voorwaarden deze optie kan worden uitgevoerd?

De voorzitter van de commissie,  
Meindersma

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen