

Kenmerk	W08.01.0535/V
Datum advies	20 december 2001
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 11 juni 2002, nr 108

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende intrekking van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen en wijziging van enkele besluiten in verband met de invoering van de Europese afvalstoffenlijst.

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2001, no.01.004993, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende intrekking van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen en wijziging van enkele besluiten in verband met de invoering van de Europese afvalstoffenlijst.

Het ontwerpbesluit behelst de intrekking en wijziging van een aantal besluiten in verband met de totstandkoming van een nieuwe Europese afvalstoffenlijst, voor zowel afvalstoffen als gevaarlijke afvalstoffen. Deze lijst zal op 1 januari 2002 in nationaal recht moeten zijn omgezet. De lijst zelf wordt geïmplementeerd bij ministeriële regeling op grond van artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Daarom wordt het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen ingetrokken. Als gevolg van de invoering van de Europese afvalstoffenlijst treedt een (beperkte) wijziging op in de indeling van gevaarlijke en niet gevaarlijke afvalstoffen. De Raad van State maakt de volgende opmerkingen bij dit ontwerpbesluit.

1. In de nota van toelichting onder algemeen, implementatie van de Europese afvalstoffenlijst, wordt onder meer medegedeeld dat de nieuwe lijst zowel de Europese afvalstoffencatalogus, waarin een niet-limitatieve opsomming is gegeven van afvalstoffen, als de Europese lijst van gevaarlijke afvalstoffen vervangt. "Er is dus thans sprake van één Europese afvalstoffenlijst, waarin zowel afvalstoffen worden benoemd, als wordt aangegeven welke van deze afvalstoffen gekwalificeerd zijn als gevaarlijke afvalstoffen." Hier lijkt de indruk te worden gewekt dat er nu een voor de praktijk duidelijk en limitatief stelsel is. Hiervoor is naar de mening van de Raad geen aanknopingspunt te vinden in Richtlijn 75/442/EEG (*zie noot 1*), de beschikkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen die worden geïmplementeerd, (*zie noot 2*) en ook niet in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Volgens artikel 1, onder a, juncto Bijlage I, categorie Q 16 van Richtlijn 75/442/EEG zijn alle stoffen, materialen, of producten die niet onder de eerder in die bijlage genoemde categorieën vallen, afvalstoffen wanneer de houder zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De nieuwe lijst is dus niet-limitatief. Verder wordt in het eerste inleidende artikel van de bijlage bij de beschikkingen van de Commissie uitdrukkelijk vermeld dat opname van een materiaal in de lijst niet betekent dat dit materiaal ook in alle omstandigheden een

afvalstof is. Dat is alleen het geval wanneer aan de definitie van afvalstof in artikel 1, onder a, van Richtlijn 75/442/EEG is voldaan. Dat betekent dat altijd ook moet worden voldaan aan de voorwaarde dat de houder zich van het materiaal ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Dat voorbehoud sluit aan op de uitspraak van het Hof van 25 juni 1997, Euro Tombesi en anderen, (*zie noot 3*) over de betekenis van de vorige Europese afvalstoffencatalogus. De Raad adviseert hiervan alsnog rekenschap te geven in de nota van toelichting, vooral met het oog op een juiste beoordeling van de uit de nieuwe opzet voortvloeiende lasten voor overheid en bedrijfsleven.

2. Een aantal vergunningen van afvalbewerkende en -verwerkende een verwerkende inrichtingen zal moeten worden aangepast. In verband met het daaruit voortvloeiende beslag op vergunningverlenende capaciteit zal, aldus de nota van toelichting bij de behandeling van de binnengekomen zienswijzen in de inspraakprocedure, in de komende Regeling Europese afvalstoffenlijst worden voorzien in een overgangsregeling. Het oude recht blijft van toepassing op de vergunningen indien ultimo 31 december 2001 het bevoegd gezag met toepassing van artikel 3:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mededeling heeft gedaan van een ontwerp tot wijziging van de vergunning. In de nota van toelichting wordt in de reactie op de zienswijzen van de provincie Zuid-Holland, Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond en het Interprovinciaal Overleg erop gewezen dat die overgangsregeling verder zal worden verruimd. Daarbij wordt gedacht aan een stelsel waarin het bevoegd gezag ermee kan volstaan voor de datum van inwerkingtreding van de Regeling Europese afvalstoffenlijst overeenkomstig het tweede lid van artikel 3:30 Awb kennisgeving te doen van het voornemen tot ambtshalve wijziging van vergunning. Dan zal het oude regime mogen worden toegepast. De Raad adviseert in de nota van toelichting aan te geven dat deze overgangsvoorzieningen verenigbaar zijn met de Europese regelgeving betreffende afvalstoffen in samenhang waarmee de nieuwe uniforme Europese afvalstoffenlijst moet worden ingevoerd in de nationale wetgeving. Bovendien zal daarin moeten worden aangegeven dat de voorgenomen overgangsregeling geen met het EG-recht strijdige handelsbelemmering zal meebrengen.

3. In artikel VII wordt artikel 3 van het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven gewijzigd om te voorkomen dat detailhandelsbedrijven waar afgedankt wit- en bruingoed tijdelijk wordt opgeslagen in afwachting van afvoer door een inzamelaar vergunningplichtig worden omdat zij gevaarlijk afval opslaan. De grens is gelegd bij 35 m³. De toelichting geeft geen nadere motivering voor deze grens. De Raad adviseert daarin te voorzien.

4. In artikel VIII wordt het Besluit inzameling afgewerkte olie gewijzigd. In onderdeel A wordt een nieuw artikel 2 ingevoerd, waarin is bepaald dat de minister afgewerkte olie met het oog op het beheer daarvan in categorieën indeelt. Het college wijst erop dat er voor deze subdelegatie geen grondslag is in artikel 10.48 Wm waarop dit artikel is gebaseerd. De beoogde indeling in categorieën zal daarom bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld.

5. Van een aantal wijzigingsartikelen wordt niet de grondslag genoemd in de aanhef van het ontwerpbesluit. Het gaat om de artikelen IX en XI tot en met XV. Artikel XIII moet bijvoorbeeld worden gebaseerd op de Wet bodembescherming en artikel XIV op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Raad adviseert de aanhef aan te vullen.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende

bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 december 2001, no.W08.01.0535/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de artikelen VI, IX, onderdelen A en B, en XI na "ingevolge artikel 1.1 van de Wet milieubeheer" invoegen: , eerste lid.

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 maart 2002

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Aan het verzoek van de Raad is gehoor gegeven door de desbetreffende passages in de nota van toelichting te verduidelijken.
2. Op het moment van inwerkingtreding van de regelgeving inzake de Europese afvalstoffenlijst zal een deel van de bestaande vergunningen nog niet aan de nieuwe regelgeving zijn aangepast. Toepassing van het gewijzigde begrip "gevaarlijke afvalstoffen" kan er in die gevallen toe leiden dat de vergunning niet geheel toereikend is voor het voortzetten van de bestaande activiteiten. Daardoor zou een belemmering kunnen ontstaan voor de exploitatie van de desbetreffende inrichtingen en de continuïteit van het afvalbeheer. Teneinde die effecten te voorkomen, is in een beperkte vorm van overgangsrecht voorzien. Het overgangsrecht bewerkstelligt dat voor bestaande vergunningen, voor wat betreft het onderscheid gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, tijdelijk nog het oude recht van toepassing is. Het overgangsrecht komt daarmee tegemoet aan het vertrouwen van de vergunninghouder en derden (bijvoorbeeld degene die afvalstoffen aan hem afgeeft) dat wanneer de voorschriften van de verleende vergunning worden nageleefd, in beginsel aan de geldende eisen wordt voldaan. Het overgangsrecht draagt derhalve gedurende de periode waarin deze vergunningen zullen worden aangepast, zorg voor continuïteit en rechtszekerheid. Het overgangsrecht is erop gericht de bestaande vergunningen zo spoedig mogelijk aan de Europese afvalstoffenlijst aan te passen. Het overgangsrecht is daarom niet zonder meer van toepassing. In de Regeling Europese afvalstoffenlijst is als voorwaarde opgenomen dat het bevoegd gezag voor het tijdstip van inwerkingtreding van de regeling, van het voornemen tot ambtshalve aanpassing aan de Europese afvalstoffenlijst een kennisgeving als bedoeld in artikel 3:30 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gedaan of van de vergunninghouder een aanvraag voor de aanpassing aan de Europese afvalstoffenlijst heeft ontvangen. Indien als gevolg van de nieuwe regelgeving een ander orgaan dan

voorheen bevoegd gezag wordt, is het overgangsrecht van toepassing indien binnen vier weken na de inwerkingtreding van de regeling aan een van beide voorwaarden is voldaan. De betrokken bestuursorganen zijn daarvan reeds in een vroeg stadium op de hoogte gesteld. Uitsluitend indien aan een van beide voorwaarden is voldaan, is tot 1 januari 2003 of indien voor die datum de aanpassing is verwezenlijkt, tot het moment waarop de wijziging in werking treedt, het oude recht van toepassing. Het overgangsrecht heeft derhalve een beperkte strekking en is erop gericht op feitelijke conformiteit met de Europese afvalstoffenlijst te bespoedigen. Door op deze wijze invulling te geven aan het overgangsrecht, wordt getracht de continuïteit van het afvalbeheer en het nuttig effect van de communautaire beschikkingen zo veel mogelijk te waarborgen en te bevorderen.

Uiteraard geldt dat het overgangsrecht niet mag leiden tot met het EG-recht strijdige handelsbelemmeringen. Naar verwachting zullen door het overgangsrecht geen wezenlijke concurrentievoordelen of -nadelen ontstaan. Daarbij kan erop worden gewezen dat de beschikkingen inzake de Europese afvalstoffenlijst niet beogen om particulieren rechtstreeks rechten toe te kennen of verplichtingen op te leggen. Voorzover er desalniettemin anderszins rechtstreeks uit de toepassing van het overgangsrecht handelsbelemmeringen zouden voortvloeien, zullen deze vanwege de kortstondige gelding van het overgangsrecht, beperkt zijn.

De nota van toelichting is in bovenvermelde zin aangevuld.

3. In het artikelsgewijze gedeelte van de nota van toelichting is de gehanteerde grens van 35 m³ voor de tijdelijke opslag van afval dat als gevaarlijk afval moet worden aangemerkt, nader toegelicht. Voorts is het ontwerpbesluit uitgebreid door artikel 3 van het Besluit opslag en transportbedrijven milieubeheer in dezelfde zin aan te passen.

4. Aan de opmerking van de Raad is volledig tegemoetgekomen. Het ontwerpbesluit is zo gewijzigd dat de aanwijzing van categorieën van afgewerkte olie waarvoor ingevolge artikel 10.48 van de Wet milieubeheer een inzamelvergunning is vereist, bij algemene maatregel van bestuur geschiedt. Voorts is, in lijn met de opmerking van de Raad, het ontwerpbesluit zo aangepast dat daarin ook de aanwijzing van andere categorieën van afvalstoffen waarvoor ingevolge artikel 10.48 een inzamelvergunning is vereist, is opgenomen.

Artikel 10.48 wordt bij de wet van 21 juni 2001 tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (Stb. 346) in de Wet milieubeheer opgenomen. Voorheen was dit onderwerp in de provinciale milieuverordening geregeld en werden de inzamelvergunningen in de meeste gevallen door gedeputeerde staten verleend. In de nieuwe structuur is de regeling van dit onderwerp volledig naar rijksniveau gebracht. Op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe artikel 10.48 zullen bij algemene maatregel van bestuur de bovengenoemde categorieën van afvalstoffen moeten zijn aangewezen. Indien dat niet het geval zou zijn, kunnen op dat moment geen vergunningen worden verleend. Bovendien zouden dan de bestaande provinciale vergunningen niet op grond van het in artikel XIV van de bovengenoemde wet opgenomen overgangsrecht in stand blijven. Gelet op het belang van de continuïteit van de vergunningverlening inzake de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen en de daarmee gepaard gaande rechtszekerheid, worden in het Besluit inzamelvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie de categorieën van afvalstoffen aangewezen waarvoor een inzamelvergunning nodig is.

De onderhavige aanwijzing betreft een voortzetting van het beleid ten aanzien van gevaarlijke afvalstoffen in de periode 1997-2007 dat in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (MJP-GA II) is vastgelegd. In dat plan zijn de stromen gevaarlijke afvalstoffen aangeduid, waarvoor het gewenst is dat voor de inzameling een vergunningplicht bestaat. Alle provincies hadden daartoe voor deze categorieën van afvalstoffen in hun provinciale milieuverordening een dergelijke vergunningplicht opgenomen. Krachtens artikel 10.48 van de Wet milieubeheer wordt nu voor diezelfde categorieën van afvalstoffen bepaald dat een inzamelvergunning van Onze Minister is vereist. Deze aanwijzing geldt tot het moment dat een meeromvattende uitwerking wordt gegeven aan het nieuwe wettelijke regime inzake de inzameling van gevaarlijke en bedrijfsafvalstoffen.

Het Besluit inzameling afgewerkte olie ziet nu tevens op andere afvalstoffen dan afgewerkte olie. De citeertitel is daarmee in overeenstemming gebracht. Het besluit wordt voortaan aangehaald als: Besluit inzamelvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie.

5. De in de aanhef vermelde grondslag is uitgebreid, zodat een voldoende brede basis bestaat om alle in dit besluit genoemde besluiten te wijzigen.

6. De redactionele kanttekening is verwerkt. Voorts zijn in de tekst van het besluit en de nota van toelichting nog aanvullende redactionele wijzigingen aangebracht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de daarbij gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en u verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Richtlijn nr.75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 195/47), gewijzigd bij richtlijn van de Raad van de EG van 18 maart 1991 (PbEG 1991, L 78/32) (hierna: Richtlijn 75/442/EEG).

(2) Beschikking nr.2000/532/EG en beschikking nr.2001/118/EG.

(3) Gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95.