

Kenmerk	W08.02.0336/V
Datum advies	22 oktober 2002
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 14 oktober 2003, nr 198

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende nieuwe regels betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen WMS 2002).

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2002, no.02.003490, 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 nieuwe regels betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen WMS 2002).

Het ontwerpbesluit strekt ertoe overtredingen van Verordening 2037/2000 (*zie noot 1*) strafbaar te stellen. De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen, onder andere over de wijze waarop strafbaarstelling plaatsvindt en over het feit dat bepalingen van Verordening 2037/2000 worden overgenomen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Wijze van strafbaarstelling

In artikel 2, eerste tot en met derde lid, van het ontwerpbesluit wordt Verordening 2037/2000 van toepassing verklaard. Dit is gedaan om via artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS) aansluiting te vinden op de Wet op de economische delicten (WED). Het ontwerpbesluit, waarin Verordening 2037/2000 van toepassing wordt verklaard, is gebaseerd op artikel 24 WMS. Overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 24 WMS, worden aangemerkt als economische delicten.

Verordening 2037/2000 is echter verbindend in al haar onderdelen en sinds 1 oktober 2000 rechtstreeks van toepassing in iedere lidstaat. Het overnemen in nationale regelgeving van materiële bepalingen uit Europese verordeningen houdt een miskenning in van de rechtstreekse toepasselijkheid ervan. Een dergelijke overname is dan ook niet toegestaan, zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Zij kan immers onduidelijkheid doen ontstaan over de verbindende kracht van de in Verordening 2037/2000 opgenomen bepalingen en over het moment van in werking treden. De constructie waarbij in artikel 2 van het ontwerpbesluit Verordening 2037/2000 van toepassing wordt verklaard om hiermee aan de verplichting te voldoen van artikel 21 van Verordening 2037/2000, op grond waarvan de lidstaten de straffen moeten bepalen die van toepassing zijn op overtreding van Verordening 2037/2000, moet dan ook worden gewijzigd. Dit geldt ook voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerpbesluit voorzover dit artikel voor een deel een herhaling bevat van wat in Verordening 2037/2000 is bepaald.

In plaats van de constructie in artikel 2 van het ontwerpbesluit kan in strafbaarstelling worden

voorzien door een aanvulling van artikel 1a WED, zoals dit ook is gebeurd bij Verordening (EEG) nr.259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (PbEG L 30).

De Raad adviseert deze weg ook in het ontwerpbesluit te volgen.

2. Afwijken van Verordening 2037/2000

Voor wat betreft de productie, het op de markt brengen en het gebruik van methylbromide sluit het ontwerpbesluit niet aan bij Verordening 2037/2000 (artikel 2, derde en vierde lid, van het ontwerpbesluit). Artikel 2, vierde lid, bevat in afwijking van Verordening 2037/2000 een verbod op de productie van methylbromide. In de Bestrijdingsmiddelenwet is al langer een verbod opgenomen op het afleveren, voorhanden hebben, in voorraad hebben en gebruiken van methylbromide.

Hoewel het ontwerpbesluit slechts een verbod op de productie van methylbromide bevat, wordt in paragraaf 2 van de toelichting geredeneerd vanuit het effect van een totaal verbod op methylbromide (productie en gebruik). In paragraaf 6 van de toelichting wordt in het weerwoord op de bezwaren van Italië gewezen op het enkele effect van het voorliggende besluit: het verbod op de productie van methylbromide. Dit leidt tot verwarring.

In het kader van de toetsing van verdergaande maatregelen dan Verordening 2037/2000 aan artikel 176 van het EG-Verdrag dient te worden beoordeeld of de voorschriften in overeenstemming zijn met het vrije verkeer. Juist bij die beoordeling worden in paragraaf 2 en 6 van de toelichting de verschillende maatregelen door elkaar gebruikt.

Om de onduidelijkheden weg te nemen verdient het aanbeveling in de toelichting precies aan te geven welk beleid vanaf welke datum in het kader van de Bestrijdingsmiddelenwet werd gevoerd, welke aanpassingen in dat beleid hebben plaatsgevonden of plaatsvinden naar aanleiding van Verordening 2037/2000 en welke toekomstige ontwikkelingen in dat beleid zijn te verwachten. Verder verdient het aanbeveling dat in de toelichting wordt aangegeven welke maatregelen zijn aangemeld in het kader van artikel 176 van het EG-Verdrag en in het kader van de notificatierichtlijn.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

3. Overige opmerkingen

a. De artikelen 4 en 5 van het ontwerpbesluit bevatten bepalingen voor gereguleerde stoffen of preparaten die een zodanige stof bevatten. Deze begrippen zijn in het ontwerpbesluit niet gedefinieerd.

De Raad adviseert in het ontwerpbesluit te bepalen wat onder gereguleerde stoffen wordt verstaan.

b. In artikel 6 van het ontwerpbesluit wordt het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995 gewijzigd. In de toelichting (*zie noot 2*) is vermeld dat het ontwerpbesluit strekt tot vervanging van het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995. Het te wijzigen Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995 bestaat slechts uit één inhoudelijk artikel en krijgt een andere naam: Besluit broeikasgassen WMS 2002.

De Raad adviseert het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995 in te trekken en een nieuw Besluit broeikasgassen WMS 2002 vast te stellen.

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

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 juli 2003

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

1. Wijze van strafbaarstelling

Ik kan mij vinden in het argument van de Raad dat de gekozen constructie in het ontwerpbesluit een miskennen is van de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen. Ik ben aan dit bezwaar dan ook tegemoet gekomen door middel van aanpassing van de artikelen 2 en 3 van het ontwerpbesluit. Deze aanpassing is in lijn met de wijze waarop in de uitvoering is voorzien van Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG L 30), waarnaar de Raad verwijst, in titel 10.7 van de Wet milieubeheer. Ik heb er echter niet voor gekozen om in strafbaarstelling te voorzien door een aanvulling van artikel 1a van de Wet op de economische delicten (hierna: WED), zoals de Raad voorstelt. In artikel 1a, onder 1°, van de WED zijn overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (hierna: Wms) aangemerkt als economische delicten. Aangezien het ontwerpbesluit mede gebaseerd is op artikel 24 Wms is al voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van de in het ontwerpbesluit opgenomen voorschriften. Het merendeel van die voorschriften betreft overigens voorschriften van Verordening 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PbEG L 244) (hierna: de Verordening). Het ontwerpbesluit verbiedt overtreding van die voorschriften.

2. Afwijken van Verordening 2037/2000

Ook ten aanzien van dit punt kom ik tegemoet aan hetgeen de Raad opmerkt over de nota van toelichting die wat betreft methylbromide op enkele plaatsen tot verwarring kan leiden. Immers alleen ten aanzien van de productie van methylbromide gaat het ontwerpbesluit verder dan de Verordening.

Op grond van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Verordening is de productie van methylbromide nog toegestaan tot en met 31 december 2004, met een uitzondering voor mogelijke kritische toepassingen en quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer. Het in artikel 2, vierde lid, (thans: artikel 3, onder e) van het ontwerpbesluit bedoelde productieverbod voor methylbromide zal in Nederland vanaf de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit ingaan en derhalve ongeveer anderhalf jaar eerder dan ingevolge de Verordening. Overigens vindt in Nederland al geruime tijd geen productie van methylbromide meer plaats. Derhalve moet het in artikel 2, vierde lid, (thans: artikel 3, onder e) van het ontwerpbesluit bedoelde verbod worden gezien als een bestendiging van de reeds bestaande situatie.

Het in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 opgenomen verbod op het afleveren, voorhanden hebben, in voorraad hebben en gebruiken van methylbromide betreft niet het in het ontwerpbesluit bedoelde productieverbod. Daarbij komt dat het in de

Bestrijdingsmiddelenwet 1962 bedoelde verbod alleen geldt voor toepassingen van methylbromide die in Nederland krachtens die wet niet zijn toegestaan op basis van het desbetreffende door het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (hierna: CTB) genomen toelatingsbesluit.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is paragraaf 2 van de nota van toelichting verduidelijkt door daarin de volgende delen op te nemen: een deel over de verordening die zowel gaat over productie als gebruik, een deel over de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 waarin het gebruik is geregeld en een deel over het ontwerpbesluit waarin regels over de productie zijn opgenomen.

Aan het advies van de Raad om aan te geven welk beleid in het kader van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 werd gevoerd, welke aanpassingen in dat beleid hebben plaatsgevonden en welke ontwikkelingen in dat beleid zijn te verwachten, heb ik geen gevolg gegeven. Dit zou neerkomen op een opsomming van alle CTB-besluiten, die bovendien iedere twee jaren worden geëvalueerd. De toepassers van methylbromide zijn overigens terdege bekend met deze besluiten. Ook de Commissie van de Europese Gemeenschappen is op de hoogte van die CTB-besluiten.

Tot slot is in de toelichting onder punt 6. "Notificatie" aangegeven dat in de notificatie op grond van de notificatierichtlijn de Commissie op de hoogte is gesteld van de voorgenomen toepassing van artikel 176 EG-verdrag, omdat Nederland voornemens is ten aanzien van methylbromide verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen (het eerder ingaan van het productieverbod), waartoe dat artikel de mogelijkheid biedt.

3. Overige opmerkingen

a. Ondanks het feit dat het naar mijn mening niet nodig is te bepalen wat onder "gereguleerde stoffen" wordt verstaan, omdat de Verordening rechtstreeks toepasselijk is en een definitie geeft van "gereguleerde stoffen", heb ik in artikel 1, onder b, van het ontwerpbesluit een verwijzing opgenomen naar artikel 2 van de Verordening. Ik heb afgezien van het overnemen van de in dat artikel genoemde gereguleerde stoffen omdat elke wijziging van de "gereguleerde stoffen" telkens zou leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit. In de nota van toelichting zijn deze stoffen overigens wel opgenomen (artikelsgewijze deel, artikel 1).

b. Ik kan mij vinden in de mening van de Raad dat een te vervangen besluit in principe zou moeten worden ingetrokken en dat het deel van dat besluit dat in stand blijft opnieuw zou moeten worden vastgesteld. Toch heb ik ervoor gekozen dit in het onderhavige geval niet te doen, gezien het stadium van de procedure waarin het ontwerpbesluit zich bevindt. Het opvolgen van het advies van de Raad zou betekenen dat het nieuwe Besluit broeikasgassen Wms 2002 (thans: 2003) opnieuw in procedure gebracht zou moeten worden terwijl er inhoudelijk geen verandering is ten opzichte van de betreffende bepalingen van het geldende Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995. Daardoor zou het pas veel later dan nu het geval is, in werking kunnen treden. Het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995 zou dan met de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerpbesluit niet in zijn geheel kunnen worden ingetrokken. De bepalingen over broeikasgassen zouden namelijk pas kunnen worden ingetrokken ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit broeikasgassen Wms 2003.

4. Overige aanpassingen

Naar aanleiding van het advies van de Raad, heb ik nog een aantal aanpassingen in het besluit en de nota van toelichting aangebracht. Tevens is de nota van toelichting op enkele punten geactualiseerd.

- a. In de "gelet op"-formule en in artikel 1, onder a, heb ik een dynamische vermelding opgenomen van de Verordening.
- b. In artikel 1 is de definitie van "protocol" vervallen omdat dit begrip niet meer voorkomt in het ontwerpbesluit.
- c. In artikel 5, eerste lid, (thans: artikel 4, eerste lid) is conform de Verordening niet langer aan de leverancier van gereguleerde stoffen een verplichting opgelegd. Eveneens conform de Verordening is in het tweede lid het voorkomen of beperken van de emissie van gereguleerde stoffen niet langer onderwerp van een ministeriële regeling. In het derde lid is "terugwinningsinstallatie" toegevoegd, daar dit abusievelijk niet was opgenomen en gaat het niet alleen om "gebruikte" gereguleerde stoffen maar om alle gereguleerde stoffen.
- d. In artikel 4, tweede lid (thans: artikel 5, tweede lid), is tevens een basis opgenomen voor het treffen van voorzorgsmaatregelen in het geval de gereguleerde stoffen als grondstof of als technische hulpstof in chemicaliën worden gebruikt of onopzettelijk bij de vervaardiging van andere chemicaliën worden geproduceerd, ter omzetting van artikel 17, derde en vierde lid, van de Verordening.
- e. In artikel 7, eerste lid, is de verwijzing naar het ontwerpbesluit aangepast en is een nieuw tweede lid opgenomen waarin is bepaald dat de artikelen 1 tot en met 6 van de Inzamelingsregeling CFK en halonen op artikel 4, tweede en derde lid, van het ontwerpbesluit zal berusten.
- f. De inhoud van artikel 8 zoals aan de Raad voorgelegd, is vervallen, omdat de Regeling ozonlaagafbrekende stoffen Wms 2001 inmiddels is vervallen. In dit artikel is in artikel 1, onder g, van het Besluit beheer wit- en bruingoed een verwijzing opgenomen naar artikel 1, onder b, van het ontwerpbesluit, inzake de definitie van CFK en HCFK. In artikel 1, onder g, van het Besluit beheer wit- en bruingoed werd verwezen naar het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995.
- g. Bij nader inzien zie ik af van een tekstplaatsing van het Besluit broeikasgassen Wms 2002 (thans: 2003) in het Staatsblad, zoals was voorzien in artikel 9. De tekst van dit besluit zal via voor een ieder toegankelijke en te raadplegen elektronische databanken waarin regelgeving is opgenomen, beschikbaar zijn. Verder zou, gezien de beperkte omvang en het feit dat de tekst in het ontwerpbesluit al integraal is weergegeven, een integrale tekstpublicatie slechts een zeer beperkte toegevoegde waarde hebben.
- h. In artikel 9 (nieuw) is in het Transactiebesluit milieudelicten eveneens verwezen naar het ontwerpbesluit alsmede naar het Besluit broeikasgassen Wms 2003 en is de verwijzing naar de artikelen uit die besluiten aangepast. Ook in dat besluit werd nog verwezen naar het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995.
- i. In artikel 10 (nieuw) wordt het Besluit chloorfluormethanen spuitbussen ingetrokken. Chloorfluormethanen zijn chloorfluorkoolstoffen (CFK) waarvan het gebruik door de Verordening vanaf 1 oktober 2000 is verboden. Het laten voortbestaan van dit besluit zou derhalve strijdig zijn met de Verordening.
- j. De inwerkingtredingsbepaling in artikel 10 (thans: artikel 13) is aangepast in die zin dat er een nahangperiode van vier weken in is opgenomen. Dat is conform artikel 61, tweede lid, van de Wms.
- k. In de citeertitel in artikel 11 (thans: artikel 14) is als jaartal 2003 in plaats van 2002 opgenomen.

5. Aanpassingen van het Besluit implementatie EG-verbodsrichtlijn Wms 1998 en het Besluit PAK-houdende coatings en producten Wms 2003.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het Besluit implementatie EG-verbodsrichtlijn Wms 1998 en het Besluit PAK-houdende coatings en producten Wms 2003, zoals die luiden

sinds de laatste wijziging (Stb. 2003, 104), op een aantal punten aan te passen. Het gaat hier om enkele onjuistheden die zich na de laatste wijziging in die besluiten voordoen, waarvan het herstel geen inhoudelijke wijzigingen tot stand beoogt te brengen. In de nota van toelichting is nader op deze wijzigingen ingegaan (artikelsgewijze deel, artikelen 11 en 12).

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

(1) Volledig: Verordening (EG) nr.2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PbEG L 244), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr.2038/2000 en 2039/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2000 (PbEG L 244).

(2) Nota van toelichting, Algemeen, paragraaf 1. Inleiding, eerste tekstblok.