

Ebbehout 31
1507 EA Zaandam
088-5670200

www.odnzkq.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Betreft: Reactie consultatie Implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn
afvalstoffen

Geachte heer, mevrouw,

Zaaknummer
8865008

Documentnummer
13363169

Datum
19 maart 2019

Inleiding

Hierbij reageren wij op de toelichting die is gegeven bij het wetsvoorstel die strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen in de Nederlandse regelgeving.

Wij verwelkomen deze wijziging van de Wet milieubeheer omdat deze tot meer verduidelijking leidt ten aanzien van het bepalen en besluiten of materialen een einde-afval en bijproduct kunne krijgen.

Wij reageren specifiek ten aanzien de gebruikte argumentatie voor het laten vervallen van de bevoegdheid van het ministerie voor om al dan niet per geval een besluit te nemen over einde afval en/ of bijproductstatussen.

Centraal versus decentralisatie

De keuze voor decentralisatie van de bevoegdheid ten aanzien van het bepalen van de status einde-afval en/of bijproduct kan in de uitvoeringspraktijk leiden tot grote verschillen in het bepalen van einde afvalstatus en bijproductstatussen. Indien er geen rechtsoordeel wordt aangevraagd, is er geen centraal punt waarin beslissingen over de formele statussen worden verzameld en of kunnen worden gepresenteerd en geanalyseerd. Daarnaast komt het veelvuldig voor dat het lokale bevoegde gezag niet over toereikende kennis beschikt om een eigenstandig of objectief besluit te nemen. Door dit gebrek aan kennis of inzicht kunnen in gelijksoortige situaties door de verschillende bevoegde gezagen verschillende inhoudelijke besluiten worden genomen. Deze besluiten verkrijgen formele rechtskracht als er geen bezwaar en beroep wordt ingesteld. Door die formele rechtskracht kan ongewenste precedentwerking ontstaan, in geval een besluit onterecht een te ruime interpretatie geeft

aan een bijproduct- of einde-afvalstatus. Een te ruime interpretatie aan een bijproduct- of einde afvalstatus kan in de keten leiden tot risico's voor het milieu en mens.

Het Rijk zou naar ons oordeel als centraal gezag haar een uniformerende functie en bevoegdheid ten aanzien van de statusbepaling van einde afval of bijproducten moeten blijven houden.

Controleerbaarheid

Op pagina 15, tweede alinea van de toelichting staat het volgende:

"De houder dient desgevraagd het voor vergunningverlening, toezicht of handhaving aangewezen bevoegd gezag alle benodigde informatie te verschaffen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Is sprake van afvalstoffen dan dient de houder zich te houden aan alle daarvoor geldende voorschriften. "

Aan een krachtens de Wet milieubeheer verleende vergunning kunnen slechts voorschriften worden verbonden die betrekking hebben op de nadelige gevolgen voor het milieu die worden veroorzaakt door de productieprocessen en werkzaamheden die binnen de inrichting plaatshebben. Onder die nadelige gevolgen voor het milieu vallen – volgens jurisprudentie - niet de in de inrichting vervaardigde producten. Ook niet indien die producten, vanwege de samenstelling of eigenschappen daarvan, schadelijk zouden kunnen zijn voor het milieu (Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari 1999, nr. E03.96.01111; Gst. 1999 nr. 7100, 10). In het licht van deze uitspraak moet worden gezien of er een wettelijke basis is krachtens de Wet milieubeheer materialen op hun einde afval of bijproductstatus te controleren en zo nodig handhavend op te treden.

Voor bouwstoffen is een controleerbaarheid wel mogelijk middels algemene regels.

Bijvoorbeeld in het besluit bodemkwaliteit staan er grenswaarden op parameterniveau, waarin de kwaliteit van materialen uit afval zijn gekeurd en getoetst kunnen worden en geschikt kunnen worden geacht als bouwstof. Echter zolang er geen nationale einde-afvalcriteria gesteld zijn voor materialen waaraan specifieke criteria zijn gesteld is er in navolging van deze uitspraak voor elk individuele zaak een toetsing en controle probleem omdat er geen voorwaarden mogen worden gesteld in voorschriften waaraan kan worden getoetst.

Dit geeft het beeld dat doelmatig beheer van afval als onderdeel van bescherming van het milieu zoals gesteld in artikel 1.1. van de wet milieubeheer niet kan worden gecontroleerd en getoetst op met name op de gevolgen voor mens en milieu. Voor deze omissie zou in de toelichting een nadere uitweiding duidelijkheid scheppen.

Gelijk speelveld

De hierboven voorgestelde decentralisatie van het bevoegd gezag vormt het risico dat er sprake zal zijn van een gelijk speelveld voor bedrijven als gevolg van regionale en lokale verschillen in de uitvoeringspraktijk. Doordat de decentralisatie naar verwachting zal leiden tot versnippering van de kennis opgedaan uit onderzoeken kan dit tevens leiden tot een toename van kostbare en tijdrovende onderzoeken door het bevoegd gezag en door het bedrijfsleven. Dit zal, anders dan uw toelichting veronderstelt, juist kunnen leiden tot een aanzienlijke toename in administratieve lasten voor zowel overheid als bedrijfsleven. Dit betekent voorts dat alleen kapitaalkrachtige of welwillende koplopers deze route zullen ondernemen. Innoverende start-up-ondernemers zullen als gevolg van een toename in regeldruk mogelijk hun circulaire initiatieven laten varen, hetgeen ongewenst is. Het Rijk zou

juist een actieve centrale rol moeten spelen in het verzamelen van soortgelijke individuele gevallen om zo tot landelijk dekkende einde-afval- of bijproduct-criteria te komen. Daarmee kunnen meer circulaire initiatieven worden gestimuleerd ten bate van een gezonde ontwikkeling van een circulaire economie.

Reden voor het laten vervallen van beslissingsbevoegdheid.

Het ministerie geeft nu aan dat er geen bevoegdheid meer hoeft te zijn, omdat er geen gebruik van wordt gemaakt. Echter, ook van de bevoegdheid van het opstellen van nationale einde afval criteria wordt geen gebruik gemaakt. Dat een dergelijke argumentatie reden is voor het laten vervallen van de bevoegdheid van besluitneming is het ook voorzienbaar dat deze argumentatie gaat gelden voor het opstellen van nationale einde-afval en bijproductcriteria. Hiervoor is sinds 2011 éénmaal gebruik van gemaakt. Wij willen nogmaals benadrukken dat de thans nog prille markt voor de circulaire economie gebaat zal zijn bij het opstellen van generieke bijproduct- en einde-afvalcriteria door het Rijk. Hierdoor kan Nederland op termijn een voortrekkersrol vervullen binnen Europa in dit marktsegment, wat naast het milieu ook de concurrentiepositie en de werkgelegenheid bevordert.

Conclusie

De risico's bij decentralisatie van de bevoegdheid zijn in de huidige toelichting onvoldoende doordacht, te weten: versnippering van kennis, een ongelijk speelveld en een toename van regeldruk. Deze risico's kunnen de ontwikkeling van een circulaire economie binnen Nederland afremmen in plaats van bevorderen. Wij hopen dat onze reactie ertoe leidt dat uw Rijk haar huidige bevoegdheden in art. 1.1. zesde lid Wm om per geval te besluiten tot einde-afval, zal behouden, en niet zal intrekken.

Met vriendelijke groet,

de directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied,

voor deze,

Helen Nelemans
teammanager Expertise Milieu & Duurzaamheid
directie Regulering & Expertise

Dit document is digitaal vastgesteld. Een fysieke of ingescande handtekening is daarom niet nodig. Meer informatie: <https://www.odnzkg.nl/mozard/toon/digitalewerkwijze>