

Voorzitter

Orde van de Eerste Kamer zal schriftelijk worden gestemd. Door mij worden tot stemopnemers benoemd mevrouw Lodders-Elfferich, tevens voorzitter, mevrouw Tan, mevrouw De Wolff en mevrouw Dupuis. Ik verzoek de leden hun stem uit te brengen.

Mevrouw **Lodders-Elfferich** (voorzitter van het stembureau): Voorzitter. Na een buitengewoon boeiende stemming hebben wij mogen vaststellen dat er 64 stemmen zijn uitgebracht, waarvan 62 op mevrouw E.C. Janssen en 2 op de heer of mevrouw Heijnis.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik stel vast, dat mevrouw Janssen de volstreekte meerderheid van stemmen op zich heeft verenigd en dat zij daarmee is benoemd tot plaatsvervangend griffier van de Eerste Kamer. Ik dank de stemopnemers voor de door hen verrichte werkzaamheden. Ik feliciteer mevrouw Janssen met haar benoeming. In een van de volgende vergaderingen zal haar beëdiging tot plaatsvervangend griffier van de Eerste Kamer plaatsvinden.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Goedkeuring van de op 26 mei 1997 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst, opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c, van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (Trb. 1997, 249), van het op 19 juni 1997 te Brussel totstandgekomen Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1997, 251), van het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) en van het op 1 mei 1999 te Straatsburg totstandgekomen Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie (Trb. 2000, 131) (Goedkeuring van**

enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie II) (27509, R1671);
- **Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 98/49/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L 209) (27649);**
- **Tijdelijke fiscale stimulering van de aankoop van schone personenauto's en bestelauto's (27660);**
- **Wijziging van de Wet privatisering ABP in verband met de wijziging van de indexeringsfrequentie (27674).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (26638).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Baarda** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Onlangs heeft de minister een nota uitgebracht met als titel "Met recht verantwoordelijk". Dit is een discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving. In het voorwoord van de nota schrijft de minister dat de Nederlandse milieuwetgeving niet erg eenvoudig in elkaar zit en daardoor een samenhangende aanpak van de problemen bemoeilijkt. Dat is precies de spijker op zijn kop. De centrale vraag is dan natuurlijk wat wij dan doen met dat gegeven. Hoe wordt de ingewikkeldheid doorbroken en de handhaafbaarheid sterk verbeterd? Geconstateerd wordt dat het milieubeleid voortdurend in beweging is en er een gebrek aan samenhang is. De conclusie van genoemde discussienota is dat de huidige milieuwetgeving onvoldoende aansluit bij een aantal relevante ontwikkelingen en dat de

handhaafbaarheid van de milieu-regelgeving moet worden vergroot. Dit is bijna een open deur voor wie denkt aan de recente ernstige tekortkomingen in het kader van de handhaving. Ik hoef alleen maar Enschede en Volendam te noemen. De CDA-fractie is dan ook benieuwd naar de verdere discussie over het wetsvoorstel handavingsstructuur en ziet met belangstelling een concreet uitvoeringsprogramma tegemoet, dat door de minister voor eind 2001 is aangekondigd.

Kijken wij dan naar het onderwerpelijke wetsvoorstel met betrekking tot de structuur verwijdering afvalstoffen, dan moet opnieuw worden vastgesteld dat het dan gaat om ingewikkelde wetgeving. In het voorlopig verslag heeft de CDA-fractie erop gewezen dat het in deze raamwet gaat om welgeteld 24 algemene maatregelen van bestuur en 14 ministeriële regelingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ook 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. Het kan schertsend bedoeld zijn, maar toch! In de memorie van antwoord is nogal de nadruk gelegd op het belang van uitgebreide voorlichting. Natuurlijk is dat van belang, maar er moet zeker meer gebeuren. Milieuwetgeving behoort inzichtelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Dit wetsvoorstel is zéér complex, waardoor met name de regelgeving en uitvoeringsregelingen ingewikkeld zijn. Dat geeft weer forse problemen bij de handhaving. Hoe denkt de minister dit aan te pakken? Ik noem een concreet voorbeeld. Een betrekkelijk subonderwerp als de codering van afvalstoffen in het kader van de Europese afvalstoffenlijst – Eural – leidt in de praktijk tot een scala aan door de overheid niet te beantwoorden vragen. Met name het bedrijfsleven ziet door de bomen het bos niet meer.

In de memorie van antwoord is de minister ingegaan op de vragen van de CDA-fractie inzake de bevoegdheden van de verschillende overheden. Toch zien wij niet duidelijk welke rol de provincies nog moeten spelen nu onder meer de provinciale milieu-verordening wordt vervangen door een algemene maatregel van bestuur. Dat laatste is overigens

Baarda

vanwege de administratieve rompslomp een goede zaak.

In de stukken hebben wij gewezen op de consequenties van het rapport van de werkgroep Markt en overheid voor de afvalsector. De minister heeft daarvan gezegd dat de resultaten van de analyses van de werkgroep Markt en overheid voor verschillende beleidsterreinen zijn meegenomen bij het opstellen van een wetsontwerp Markt en overheid. Wij achten dit zeker van belang. Immers, de afvalmarkt – in Nederland goed voor 10 mld gulden – is werkgebied voor de markt en de overheid. Dit onderscheid vervaagt steeds meer! Hoe kijkt de minister aan tegen de taak van de overheid en dan met name die van de lokale overheden?

Bij de uitvoering van de afvalstoffenwetgeving wordt een belangrijke plaats toegekend aan het LAP, het Landelijk afvalbeheersplan. Voor de onderbouwing van bepaalde onderdelen van het LAP wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De resultaten van het MER zijn met name van belang voor de nadere uitwerking van het beleidskader in de sector- en capaciteitsplannen. Helaas is bij het opstellen van het MER een aanzienlijke vertraging opgetreden, waardoor het niet mogelijk is om het gehele ontwerp-LAP volgens de aanvankelijke planning eind april 2001 gereed te hebben. In de memorie van antwoord wordt aangegeven dat het beleidskader in de vorm van een ontwerp volgens planning in mei 2001 gereed zal zijn. Kan de minister thans aangeven wat de stand van zaken is en informatie geven over de hoofdlijnen van het LAP? Hoe beoordeelt de minister in dat kader het overleg met het bedrijfsleven? Immers, het afvalgebeuren is big business geworden. Veel zal worden geregeld in het LAP. De minister wil onder andere af van het storten van afval, een loffelijk streven dat echter in de praktijk nog lang niet haalbaar is. Denkt de minister de hoeveelheid te storten afval te kunnen beperken door de stortbelasting (WBM) fors te verhogen? Waarop is de mening gebaseerd, dat die verhoging tot minder storten leidt? Is het niet een ordinaire indirecte belasting die de lasten van de burger verhoogt, zonder dat resultaat bereikt wordt? Waarom wordt niet een deel van de stortbelasting aangewend om nieuwe ontwikkelingen, innovaties,

die tot minder storten kunnen leiden, te stimuleren?

In de schriftelijke voorbereiding heeft de CDA-fractie gevraagd naar de nazorg, de verantwoordelijkheden en de financiering in het kader van gesloten stortterreinen. In de memorie van antwoord heeft de minister aangegeven dat de desbetreffende regeling op dit moment wordt geëvalueerd en dat deze evaluatie medio dit jaar zal worden afgerond. Nader zal worden ingegaan op noodzakelijke maatregelen voor het realiseren van een verantwoorde nazorg en de financiering van deze maatregelen. Kan de minister al aangeven aan welke noodzakelijke maatregelen wordt gedacht, hoe de financiering daarvan zal plaatsvinden en ten laste van welke overheden deze financiering zal worden gebracht?

Ten slotte, voorzitter, de Europese dimensie. De CDA-fractie heeft gevraagd naar de capaciteitsplanning op Europese schaal. In de memorie van antwoord heeft de minister eigenlijk gezegd dat Europa daarvoor nog niet klaar is. Nederland staat op het standpunt, zo schrijft de minister, dat landsgrenzen voor verbranding als vorm van verwijdering pas kunnen worden geopend wanneer er in het buitenland een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau is bereikt. Dit standpunt houdt natuurlijk ook grensoverschrijdende samenwerking tegen. Toch komt Europa ook op het gebied van het afvalstoffenbeleid steeds dichterbij. En de centrale vraag kan worden gesteld of Nederland daar eigenlijk wel klaar voor is.

Met belangstelling wachten wij de antwoorden van de minister op onze vragen af.

□

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De leden van de fractie van de PvdA hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord op het onderhavige wetsvoorstel. Er zijn door de verschillende fracties vele vragen gesteld waarop een antwoord is gegeven, maar in feite is een aantal vragen niet beantwoord. Ik wil een tweetal daarvan hier nog eens naar voren halen.

De eerste is de door ons en door andere fracties gestelde fundamentele vraag over de basisfilosofie inzake de verwerking van afvalstof-

fen. Geantwoord is dat de afvalstoffenplannen in goed overleg tot stand zullen komen en dat de regionale overheid en de lokale overheid verantwoordelijk blijven voor een belangrijk deel van de uitvoering. In zekere zin is de basisfilosofie verlaten die enige jaren geleden is ingezet en waarbij de verantwoordelijkheid voor het afvalstoffenbeleid bij de regionale overheden werd gelegd. Die werden geacht ervoor te zorgen dat de afvalstoffen op een behoorlijke wijze werden verwerkt en die waren dus gedwongen waren om voorzieningen te treffen voor het verwerken van de afvalstoffen binnen hun grenzen. Het is inderdaad verstandig die grenzen niet te rigide te hanteren en deze zodanig doorlaatbaar te maken dat er van de ene naar de andere provincie kan worden geschoven, maar nu dreigt in feite het kind met het badwater weggegooid te worden, want nu wordt het helemaal naar de rijksoverheid geschoven. De rijksoverheid komt daardoor in de bijzondere en wat moeilijke positie te verkeren, dat zij niet alleen de afvalstoffenplannen moet voorbereiden en uitvoeren, maar ook moet vaststellen.

De overheveling van de primaire verantwoordelijkheid voor het afvalstoffenbeleid naar het rijksniveau in combinatie met de tegelijkertijd ingezette tendens naar het inzetten van particuliere afvalstoffenverwerkers zou wel eens kunnen betekenen dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van dit beleid niet worden vergroot. Wij zien nu al dat er een zeer klein aantal professionele afvalstoffenverwerkers is, wat de mogelijkheden voor overheden zou kunnen verminderen om een behoorlijk toezicht te houden en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid te garanderen. Vandaar dat wij de minister in het verlengde van de uitgebreide schriftelijke beantwoording nogmaals vragen hoe hij die verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden op de onderscheiden niveaus ziet en hoe hij de rol ziet van de particuliere afvalstoffenverwerkers. Opvallend was, dat het beleid dat in het verleden werd gevoerd en waarbij de regionale overheden zo'n belangrijke rol vervulden, er bij een evaluatie helemaal niet zo slecht af bleek te komen. Mede in het kader van Europa worden wij evenwel

Rabbinge

gedwongen om het Rijk daarin een belangrijke rol te geven, wat zoals gezegd tot gevolg heeft, dat nu in feite zowel het beleid als het opstellen en de uitvoering van de plannen bij de rijksoverheid komen te liggen. Dat is een zaak waarop wij kritisch moeten zijn. Het zou verstandig zijn als de minister ons duidelijk kon maken op welke wijze de garantie wordt gegeven dat datgene wat in het verleden goed is gelopen behouden blijft en dat datgene wat slecht liep op een andere wijze wordt georganiseerd.

De tweede vraag heeft betrekking op het antwoord op de vraag naar de toepassing van de zogenaamde situatietekensmethode zoals die door de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid is ontwikkeld en uitgebreid is beschreven en toegepast in WRR-rapport 41 uit 1992, getiteld Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid. In de memorie van antwoord staat hierover dat het genoemde rapport bedoeld was om de landbouwkwalificatie in beeld te brengen. Dat is onjuist. In het genoemde rapport wordt aangegeven hoe de situatietekensmethode kan worden gehanteerd. Ik stel dit nu aan de orde omdat op het vierde NMP vaak is gereageerd met vragen als: Hoe ga je daaraan handen en voeten geven? Zijn er veel actoren die bijdragen aan het milieuprobleem? Is het moeilijk of gemakkelijk om het milieuprobleem via beïnvloeding te veranderen? Welke kosten zijn daaraan verbonden en welke faciliterende mogelijkheden heeft de overheid? Naarmate de eigenschappen van het milieuprobleem veranderen, verandert ook het type aanpak. Als er veel actoren zijn, is het vrijwel ondoenlijk om alleen de dwangmethode te hanteren. Als er weinig actoren zijn – bijvoorbeeld bij de SO₂-uitstoot door krachtcentrales – is het vrij gemakkelijk om dat voor elkaar te krijgen. Een verstandige en enigszins objectieve methode schiet op verschillende mechanismen in. Het kan via dwang door de overheid, via transacties (heffingen of subsidies) of via overreding. Uiteraard kan ook een combinatie worden gehanteerd. De instrumenten worden vooral bepaald door de aard van het milieuprobleem waarbij je vooral let op de handhaafbaarheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Dit alles lijkt niet aan de orde bij het thans voorliggende plan, vooral niet als je in ogenschouw neemt het antwoord op de vragen over het zwerfvuil. Gesteld wordt dat dit probleem op een adequate wijze – bijvoorbeeld via statiegeldheffing – zal worden opgelost. Niet duidelijk is echter op grond waarvan die keuze is gemaakt. Mij gaat het erom dat wat systematischer wordt bezien op welke wijze je welk instrument voor welk milieuprobleem inzet in het kader van het afvalstoffenbeleid. Dat slaat niet alleen op huishoudelijk afval, maar ook op bedrijfsafval, zwerfafval enz.

De antwoorden op technische vragen waren doorgaans in orde. Ik heb twee fundamentele vragen aan de orde gesteld inzake het niveau van de primaire verantwoordelijkheid voor het afvalstoffenbeleid en de wijze waarop hardnekkige milieuproblemen als het zwerfvuil het beste kunnen worden aangepakt. Een handhaafbaar, doelmatig en doeltreffend milieubeleid wordt verkregen door de juiste instrumenten in te zetten op het juiste niveau. Daarom hecht mijn fractie zeer aan een goed antwoord van de minister.

□

De heer **Ginjaar** (VVD): Voorzitter. Rond de beginjaren zeventig werd de betekenis van de milieuproblematiek nogal eens als volgt beschreven: luchtverontreiniging was het klemmendst, de waterverontreiniging het meest dringend en de afvalproblematiek het grootst, zowel qua probleem als qua omvang. Van bodemverontreiniging wisten wij nog niet zoveel.

Toch zou het nog tot eind zeventiger jaren duren voor er een afvalstoffenwet kwam, gebaseerd op provinciale voorzieningsgebieden met provinciale afvalplannen, "Pappen", waarbinnen verbranden en storten geregeld werden. De Wet chemische afvalstoffen was slechts een registratiesysteem. Pas langzamerhand drong het besef door dat er meer was dan verbranden en storten; de begrippen preventie en hergebruik gingen een steeds belangrijker rol spelen, vergelijk de ladder van Lansink. Voortschrijdend inzicht in de problematiek leidde tot een wetswijziging begin jaren negentig, gevolgd door een rapport van de zogenaamde commissie-Epema. Het intensieve overleg dat

vervolgens plaatsvond over de wijze waarop aan het afvalstoffenbeleid in de komende jaren het beste vorm kan worden gegeven, heeft geleid tot het voorliggende wetsvoorstel, dat een aantal duidelijke kenmerken heeft: landelijke sturing in verband met schaalvergroting op de landelijke afvalmarkt, het daarmee gepaard gaande opheffen van de provinciegrenzen, het introduceren van marktwerking, voorbereiding op geïntegreerd Europees milieubeleid en later zelfs de opheffing van de landelijke grenzen voor het verbranden. Het wetsvoorstel tracht, met de ervaring die de laatste twintig jaar is opgedaan en rekening houdend met maatschappelijke en technische ontwikkelingen, de structuur van het beheer verder te verbeteren.

Het wetsvoorstel wordt allerwegen, ook door de minister, als bijzonder complex getypeerd. Zozeer zelfs dat dit bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer tot de verzuchting leidde, dat slechts enkelen in dit land de wet volledig kunnen doorgronden. De problematiek is in feite even groot als in de zeventiger jaren. Dat behoeft ook niet te verbazen, gezien de aspecten die bij de afvalproblematiek een rol spelen. In de eerste plaats natuurlijk de verschillende categorieën afval, zoals huishoudelijk afval, bedrijfsafval, gevaarlijk afval. En binnen deze categorieën de grote differentiatie aan typen en soorten, elk met eigen karakteristieken en kenmerken en eigen specifieke verwijderings- en verwerkingsmethoden. We hebben Rijk, provincies, gemeenten en ook waterschappen, elk met eigen bestuurlijke en regelgevende verantwoordelijkheden, behorende bij een aantal verschillende wetten en verordeningen. Er is het bedrijfsleven met vele uiteenlopende activiteiten, specialisaties, werkterreinen en belangen. Er is een vergunningenbeleid, er zijn meld- en registratieverplichtingen. En er zijn, niet het minst belangrijk, Europese kaderrichtlijnen. Wij beschikken niet over genoeg dimensies om de relaties tussen alle factoren en actoren op inzichtelijke wijze in beeld te brengen. Het is dan ook geen wonder dat de subtitel van dit wetsvoorstel "structuur beheer afvalstoffen" is.

De wet is een typische kaderwet, waarvan, naast de direct toepasbare artikelen, de uitvoering in vele nadere regelgeving moet worden

Ginjaar

vastgelegd. Zo is er een Landelijk afvalbeheersplan, bijbehorende capaciteits- en sectorplannen en algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze zullen ook aan deze Kamer worden gezonden, zodat wij ook in dit huis tot integrale beoordelingen kunnen komen, met name wat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid betreft.

Vanochtend zag ik een persbericht van de ministerraad van 15 juni, waarin staat dat de ministerraad instemt met het voorontwerp beleidskader eerste Landelijk afvalbeheersplan. Er staan een aantal belangrijke doelstellingen van het afvalbeheersplan bij. Je kunt zonder meer zeggen dat die bijzonder ambitieus zijn. Dat roept vragen op ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het is te hopen dat, anders dan bij het Nationaal Milieubeleidsplan, bij de uiteindelijke versie van dit beheersplan wel degelijk een financiële paragraaf aanwezig is.

Als we de totale problematiek met een helikopterachtige blik overzien, dan vallen een aantal punten op: de materie is niet alleen zeer verbroken, maar tevens onoverzichtelijk en moeilijk te vatten; er is onduidelijkheid over de inzet van beschikbare instrumenten; de verantwoordelijkheden zijn zeer gespreid, waarbij zij lang niet altijd op elkaar zijn afgestemd; en afvalverwijdering en -verwerking zijn in feite bedrijfsmatige activiteiten, met stoffen die in eerste instantie economisch geen toegevoegde waarde hebben. Tegen deze achtergrond wil de VVD-fractie zich beperken tot een viertal punten, te weten: handhaving, het nutsbedrijf, recycling en zwerfafval.

Sinds Lekkerkerk is milieucriminaliteit een bekend begrip. Het figureert regelmatig op de politieke agenda. Toch heeft het nog tot medio 1997 geduurd voordat er sprake was van een enigszins gecoördineerde aanpak met bestuursconvenanten; een ontwikkeling, die wij zeer positief beoordelen. Ook in het voorliggende wetsvoorstel krijgt het onderwerp handhaving – overigens als onderdeel 18 van de Wet milieubeheer – aandacht en dat is terecht. Immers, niet voor niets wordt in de vijfde halfjaarlijkse voortgangsrapportage milieuwet-handhaving gesteld: "Handhaving moet garant staan voor een zo goed mogelijke naleving van de milieuregels" en "Zonder handhaving is de

naleving vaak onvoldoende en zonder naleving zijn regels niet zinvol". Deze opmerkingen zijn ons uit het hart gegrepen. Het is dan ook terecht dat de Inspectie milieuhygiëne, nog immer het oog en het oor van de minister, een belangrijke uitbreiding van personeelssterkte krijgt, waarmee overigens eerdere inkrimpingen teniet worden gedaan. Uit de genoemde voortgangsrapportage blijkt wel hoe complex die handhavingproblematiek is.

Toch blijft ook nu de handhaving de VVD-fractie zorgen baren. Daar zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats heeft afval in principe nog altijd geen toegevoegde economische waarde, waardoor het zich ontdoen ervan altijd financiële lasten met zich zal brengen, tenzij het als uitgangsstof voor verdere productie kan dienen. De definitie van het begrip "afval" is hierbij, mede gezien de Europese jurisprudentie, van groot belang. Nog steeds is dat begrip voor velerlei uitleg vatbaar. Hoe het ook zij, er zal daardoor toch altijd een zekere neiging bestaan om in verband met de financiële last tot een vorm van niet-legaal gedrag over te gaan. Het antwoord op een desbetreffende vraag van de D66-fractie geeft aan dat ook de minister niet goed weet hoe daarmee moet worden omgegaan.

De tweede reden van onze zorg over die handhaving is de veelheid van toezichhoudende en handhavende instanties. De uiteenzetting van de minister op onze vraag in dat kader spreekt boekdelen. De regelgeving is hoe dan ook technisch en complex, hetgeen maar al te gemakkelijk tot ontwijkend gedrag kan leiden. Maar het kan ook interpretatieverschillen veroorzaken tussen de verschillende overheden, zowel per bestuursovereenkomst als tussen provincies. Deze overheden laten zich vaak kennen door een verschillende wijze van optreden. De VVD-fractie stelt dat het maar helemaal de vraag is of de bestuursovereenkomsten voldoende hard zijn om deze onvolkomenheden te voorkomen. Daarnaast is regelmatig de vraag aan de orde of het wel zo gewenst is dat verschillende bestuursorganen gelijkelijk bevoegd zijn. Ook bij het in de Tweede Kamer aan de orde zijnde wetsvoorstel voor de uitbreiding van de wets-handhaving inzake het milieu komt deze vraag aan de orde. Wij zullen

daar in dit huis op een later tijdstip nog wel over komen te spreken. Nu stel ik echter al de vraag of toch de Inspectie milieuhygiëne bij de uitvoering van de bestuurs-overeenkomst niet een veel meer sturende rol moet spelen, gezien de uiteenlopende bevoegdheden en belangen van de verschillende bestuursorganen. Gedacht kan worden aan een vorm van een concurrente handhaving-bevoegdheid, die kan worden gebruikt indien het primair bevoegde gezag niet handhaaft. Brengt de nu voorgestelde landelijke sturing niet een vorm van landelijke handhaving met zich?

Een tweede punt van aandacht is de nutsfunctie van de verwijdering. In de nota naar aanleiding van het verslag onderschrijft de minister de opvatting van de VVD-fractie en de PvdA-fractie dat deze nutsfunctie voorop dient te staan, zoals hij ook betoogd heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Een nutsfunctie wordt gezien als een maatschappelijke basisvoorziening, waarvan de overheid de aanwezigheid, de continuïteit en de kwaliteit op een of andere manier moet garanderen, aldus de minister. De nutsfunctie is dus een publiek domein. Wat verstaat de minister precies onder het garanderen van de nutsfunctie? Betreft dat het totaal aan voorzieningen of ook elke voorziening afzonderlijk, zoals verbrandingsinstallaties en stortplaatsen? Hoe moet in dit verband de zinsnede gelezen worden, dat de minister er geen voorstander van is dat overheden zich terugtrekken uit de eigendom van de desbetreffende inrichtingen? Het is een logische gedachte, waar het gaat om het treffen van voorzieningen voor afvalstoffen die geen toegevoegde economische waarde hebben. Echter, als die overheden zich wel terugtrekken, blijft dan de nutsfunctie gehandhaafd? Wat gebeurt er als bijvoorbeeld een zuiver commercieel bedrijf uit het buitenland een dergelijk bedrijf in Nederland overneemt: hoe blijft dan de nutsfunctie gehandhaafd en hoe staat de overheid garant voor de kwaliteit en de continuïteit?

Ook kan de opmerking van de minister op gespannen voet staan met de uitspraak in hetzelfde debat, dat de functie ook vervuld kan worden op de markt maar dan met

Ginjaar

maximale overheidsregulering. Wat verstaat de minister precies onder "markt"? Wie beslist welke benadering wordt gekozen? De voorwaarden die hij daarbij stelt – wij kunnen ons daarin vinden – doen eerder denken aan de verzelfstandiging van een overheidsorgaan dan aan privatisering. Overigens is, zoals recente voorbeelden tonen, ook die formule niet altijd een garantie tot succes.

Op korte termijn zullen voor brandbaar afval de grenzen opengaan; de voorwaarde daarbij is dat er sprake is van een level playing field. Hoe groot schat de minister de kans in dat aan deze voorwaarde inderdaad voldaan wordt? Zullen andere landen bijvoorbeeld onze emissie-eisen overnemen, of zullen wij onze eisen moeten verlagen? Welke zullen de consequenties zijn, als buitenlandse bedrijven nochtans onder de Nederlandse prijzen gaan opereren? In de huidige situatie zijn risico's aangegaan in een beschermde markt. Heeft de overheid dan geen taak in het beperken van deze risico's bij een open markt? Dit, gezien ook het standpunt van de minister dat de afvalverwijdering een nutsfunctie is. Daarbij laat zich onmiddellijk de vraag stellen welke de voordelen zijn van de open grenzen, als de voorwaarde van een level playing field volledig vervuld is. Immers, dat betekent gelijke emissie-eisen en gelijke andere eisen die men zou kunnen stellen.

Een van de belangrijkste onderdelen die bij de structuur van het beheer van afvalstoffen vorm moeten worden gegeven, is de zogenaamde capaciteitsplanning voor storten en verbranden. Een belangrijke vraag daarbij is op welke wijze de minister omgaat met enerzijds het aanbod van afvalstoffen voor verbranden en storten – en de onderlinge verhouding daarin – en anderzijds de verwerkingscapaciteit, mede in verband met de open markt. Daarbij komt dat deze verhouding naar onze overtuiging geen constant gegeven is, maar duidelijke schommelingen in de tijd kan geven. Zal dit leiden tot een uniform prijspeil of tot verevening van inkomsten? Ik wil daarbij onmiddellijk opmerken dat deze discussie mij doet denken aan eerdere discussies, lang geleden, over een landelijk nutsbedrijf met regionale kantoren. Hoe stelt de minister zich voor hier te handelen, als de verbrandings-

activiteiten door private ondernemingen worden uitgevoerd, zoals door sommigen bepleit?

Ik maakte al melding van de ladder van Lansink, door deze voorgesteld in 1980. Het betreft een principe dat even eenvoudig is als inzichtelijk: preventie, hergebruik, verbranden en storten als opeenvolgende kenmerken van het verwijderingsproces. Een verfijning van het principe heeft zijn plaats in de afvalstoffenwetgeving gekregen, maar daarmee is de toepassing van de vaste volgorde verdwenen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het steeds beter mogelijk wordt de milieubelasting te meten en door de nieuwe verwijderingsprocessen die ontwikkeld worden. Een genuanceerde toepassing van het verfijnde ladderprincipe is daardoor mogelijk. Dit kan er echter toe leiden dat bepaalde afvalstoffen niet alleen geschikt zijn voor recycling, maar ook als brandstof in kolencentrales kunnen worden toegepast, aldus bijdragend tot het opwekken van energie. Dit levert een keuze-probleem, als het uitgangspunt is om afval zo hoogwaardig mogelijk in te zetten. De vraag is dan op welke wijze dit probleem in de structuur van het beheer van afvalstoffen past. Kan de minister hierover zijn licht laten schijnen?

Ten slotte wil ik nog een enkele opmerking maken over het zwerfafval, een onderwerp van alle tijden. De ouderen onder ons zullen zich ongetwijfeld nog wel de slogan "Laat niet als dank voor het aangenaam verpozen ..." herinneren. Het onderwerp is de laatste tijd weer volop in de belangstelling gekomen door het voornemen van de minister om voor bepaalde soorten drankverpakking statiegeld in te voeren. Een voornemen dat grote bezwaren bij het bedrijfsleven oproept, zodat wellicht het volgende convenant verpakkingsafval op het spel staat. De VVD-fractie zou dit zeer betreuren, gezien de uitstekende resultaten die tot nu toe met de convenanten bereikt zijn, ook al is dit voor de vluchtige waarnemer van de schappen in winkels niet altijd aanstonds duidelijk. De VVD-fractie vraagt zich dan ook in gemoede af of het wel van wijs beleid getuigt dit onderwerp zo pregnant op de beleidsagenda te zetten. Toegegeven, blikjes en plastic flesjes op straat, in bermen en plantsoenen vormen geen fraai gezicht, maar dat geldt

voor alle mogelijke soorten zwerfafval. Dat merkte ik vanmorgen toen ik Den Haag binnenreed. Al dat zwerfafval moet door reinigingsdiensten worden opgeruimd. Drinkverpakkingen vormen daarvan slechts een gering deel.

Het ontstaan van zwerfafval is een probleem van consumentengedrag vis-à-vis de aangeboden producten, een welvaartprobleem bij uitstek. Het behoort tot de diffuse, moeilijk grijpbare milieuproblematiek. Wanneer dat gedrag ongunstige neveneffecten heeft, zoals in dit geval, is de vraag aan de orde hoe de overheid dit gedrag kan beïnvloeden en voorzover de overheid sturend kan optreden, dient zij dit te doen op basis van goed inzicht in wat de mensen beweegt in relatie tot het milieu.

De problematiek moet gezien worden als een sociaal dilemma in de zin van strijdigheid tussen individuele en gemeenschapsbelangen. Voor het individu is het vaak op korte termijn gemakkelijker zich milieuvriendelijk te gedragen. Hij zal dat slechts niet doen als zijn eigen belang ligt in het verlengde van het algemeen belang. Dat leidt tot de vraag: hoe lossen we dit probleem op? Doen we dat door het invoeren van statiegeld of met het trachten op andere wijze tot gedragsverandering te komen? Naar de mening van de VVD-fractie is gebleken dat het eerste in sommige gevallen een bruikbare oplossing is: de petfles. Deze oplossing moet echter als een wel heel zwaar instrument worden gezien. Gelet op de omvang van het onderhavige probleem is het namelijk meer optisch van aard. Zwerfafval wordt niet voor niets gekarakteriseerd als het meest zichtbare milieuprobleem.

Het zou goed zijn om te weten bij welke hoogte van het statiegeld daadwerkelijk effect te verwachten is. Bovendien is het de vraag hoeveel van de totale hoeveelheid van deze verpakkingsafval als zwerfafval moet worden aangemerkt. Het is ook goed om te weten hoe de administratieve lasten en de logistieke kosten zich verhouden tot de oplossing van dit probleem. Of wil de minister ten principale dit soort verpakkingen als retouremballage aanmerken en op deze wijze de hoeveelheid huishoudelijk afval verminderen? Dat is echter een totaal andere invalshoek, een totaal ander beleidsprobleem en

Ginjaar

dit behoeft ook een andere benadering.

Het zal duidelijk zijn dat de voorkeur van de VVD-fractie uitgaat naar een goede voorlichtings-campagne om te komen tot vrijwillige inzameling. Kijk maar eens naar de wijze waarop andere afvalstoffen worden ingezameld, zoals glas. Ook over de inzameling van glas was men aanvankelijk heel sceptisch, maar die scepsis is geheel en al gelogenstraf.

De minister gaf in de Tweede Kamer aan dat hij verder praat met het bedrijfsleven en hij noemde daarbij een aantal interessante gesprekspunten. Het lijkt ons niet juist daarop verder in te gaan. Wel wil de VVD-fractie suggereren bij dit overleg tevens het integrale productenbeleid te betrekken.

Voorzitter. Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

Voorzitter: Jurgens

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter. Op veel terreinen vindt een stevige discussie plaats over de vraag of en zo ja, op welke wijze de overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van de desbetreffende taken. Er zijn voorbeelden te over van het privatiseren van overheidstaken. De elektriciteitssector is het meest actuele onderwerp. Wat het verwijderen van afvalstoffen betreft, bestaat echter een redelijk eensgezind beeld. De nutsfunctie staat daarbij voorop. Het gaat immers om een maatschappelijke basisvoorziening waarvoor de overheid zich verantwoordelijk weet uit een oogpunt van bescherming van het milieu en gezondheid van de burger. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid richt zich dan vooral op de zorg voor de eindverwerking en dus de zorg voor het realiseren van voldoende capaciteit voor het verbranden of storten van afvalstoffen. Het is dan opmerkelijk om te constateren dat de minister in de memorie van antwoord aan deze Kamer aangeeft dat deze nutsfunctie niet wettelijk is vastgelegd, maar dat het gaat om een door de overheid aan zichzelf opgelegde taak. Dat laatste moeten wij dan maar aannemen, maar het is toch een merkwaardige figuur. Het gaat inderdaad onbetwist om een

nutsfunctie. Deze wet gaat juist over de structuur van het beheer van afvalstoffen en zou de uitgelezen plaats zijn om taken en verantwoordelijkheden scherp neer te leggen, maar blijkbaar is dat achterwege gebleven. Is dat niet een omissie te noemen? Een door de overheid aan zichzelf opgelegde taak die een wettelijke verankering ontbeert, kan in principe zonder veel omhaal van woorden weer overboord worden gezet. Gaarne krijg ik op dit punt een reactie van de minister.

Dat neemt niet weg dat mijn fractie graag de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel steunt. Gelet op de schaalvergroting die zich op het gebied van de afvalstoffenverwerking heeft voorgedaan, is het inderdaad wenselijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid te centraliseren en primair op rijksniveau te leggen.

Op veel momenten en plaatsen is gemoreerd dat met dit wetsvoorstel de voorstellen van de commissie-Epema voor een belangrijk deel zijn geïmplementeerd. Een van de belangrijkste aanbevelingen van deze commissie had betrekking op het opheffen van de provinciegrenzen. Met ingang van 1 januari 2000 zijn de provinciegrenzen opgeheven voorzover het gaat om brandbare afvalstoffen. Hierdoor ontstaat voor deze categorie meer concurrentie tussen Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties en stortplaatsen. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag wordt met deze introductie van meer marktwerking de efficiency van de afvalmarkt verbeterd. De openstelling van de provinciegrenzen en de daarmee gepaard gaande grotere concurrentie suggereert toch op zijn minst dat er meer brandbaar afval heen en weer zal worden gesleept op zoek naar een goedkope verwerkingsplaats.

Met dit uitgangspunt in tegenpraak lijkt hetgeen in de memorie van antwoord aan deze Kamer is aangegeven in reactie op de geuite zorgen dat het opheffen van provinciegrenzen op zichzelf op gespannen voet kan staan met de doelstelling in het afvalstoffenbeleid van transportpreventie en voorkoming van onnodig gesleep met afvalstoffen. In de memorie van antwoord staat dat het opheffen van de provinciegrenzen niet leidt tot veel extra transport. De tarieven voor verbranden en storten groeien immers steeds meer naar elkaar toe

en regionale verschillen worden steeds kleiner. Bovendien vindt door horizontale en verticale integratie van bedrijven een zodanige schaalvergroting en concentratie plaats dat er voor ontdoeners geen noodzaak meer is om afval door heel Nederland te transporteren. Tot zover de memorie van antwoord.

Het is nu het een of het ander. Of het opheffen van de provinciegrenzen is een belangrijke stap in het introduceren van meer marktwerking of het opheffen van de provinciegrenzen heeft feitelijk nauwelijks effect, bevordert ook nauwelijks de gewenste marktwerking en had achterwege kunnen blijven. Mijn fractie ziet graag een reactie van de minister om dit punt op te helderen.

Ik wil toch een opmerking maken over het karakter van het wetsvoorstel. Ik ben niet de eerste en zal wellicht ook niet de enige zijn die er iets over zegt. Het gaat om een raamwet die moet functioneren tegen de achtergrond van een buitengewoon complexe werkelijkheid. Immers, de afvalstoffenproblematiek betreft vele soorten afval en afvalstromen en tal van verwerkers en verwerkingsinstallaties. Bovendien worden drie overheidslagen ingeschakeld met verschillende taken en verantwoordelijkheden. Van diverse kanten zijn terecht vragen gesteld over de transparantie van het wetsvoorstel. Het gaat bijvoorbeeld om het aspect handhaving. Uiteraard kan de minister niet veel meer doen dan hij heeft gedaan; dat is steeds plichtmatig aangegeven dat het wetsvoorstel een duidelijk kader biedt voor de uitvoering en handhaving van het afvalstoffenbeleid. Dat is evenwel vooral stellerderwijs en heeft meer het karakter van een bezweringsformule dan een door argumenten onderbouwd oordeel. Dat kan haast ook niet anders, want uiteindelijk gaat het om de wijze waarop het beleid in concreto vorm krijgt. Het gaat om de inhoud van het geheel aan algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, vele tientallen.

Mijn fractie had en heeft twijfels over de transparantie van dit alles. Het zou de minister sieren, indien hij hiervoor op zijn minst enig begrip zou kunnen opbrengen. Wellicht kan de minister tot een ruimere kwalificatie komen wat het aspect toezicht en handhaving betreft. In de

Hessing

stukken ziet mijn fractie op dit punt niet steeds een strakke lijn ontstaan.

Zo worden in de nota naar aanleiding van het verslag vooralsnog alle kaarten gezet op sluitende bestuursovereenkomsten. De noodzaak daarvoor is volgens de minister aanwezig, gelet op het feit dat er vele instanties zijn te duiden die toezichttaken hebben op het gebied van afvalverwijdering. De minister stelt zich heel terughoudend op als hij niet uitsluit dat concentratie van handhavingsactiviteiten op één niveau voor de handhaving van specifieke milieuvorschriften de uitkomst kan zijn van de in een provincie of regio gemaakte afspraken. Overigens, als de coördinatie van handhavingsarrangementen op provinciaal of regionaal niveau gaat plaatsvinden, wie of wat gaat dan gezaghebbend controleren of de gekozen aanpak inderdaad sluitend is en wie of wat is dan bevoegd in te grijpen? Los daarvan, is het überhaupt verstandig om op het punt van de handhaving de kaarten te zetten op onderlinge bestuursafspraken? Handhaving dient immers robuust en ondubbelzinnig vorm te worden gegeven. Welke argumenten heeft de minister voorhanden om duidelijk te maken dat op deze manier de handhaving de gewenste vorm en uitvoering krijgt? Als er één onderdeel is dat zich leent voor een precieze en uitgebreide beschrijving in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, dan is het wel het aspect van de handhaving. Maar juist dit onderdeel wordt voor een belangrijk deel overgelaten aan het vrije spel der bestuurlijke krachten, en dat levert vooralsnog geen sterk beeld op.

Verder in de memorie van antwoord wordt aangegeven dat mede naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede nader onderzoek zal plaatsvinden naar het heroverwegen van de bevoegdhedenverdeling ten aanzien van de vergunningverlening en handhaving van bepaalde categorieën van inrichtingen. De passage hierover is onduidelijk: wordt de bevoegdhedenverdeling heroverwogen of wordt de heroverweging als zodanig nader onderzocht en dus heroverwogen? Los daarvan blijkt uit deze passage dat op het punt van de handhaving de zaak nog op de schop kan gaan, hetgeen ingrijpende gevolgen kan hebben voor de Wet milieubeheer en

dus voor hetgeen vandaag wordt vastgelegd. Of ziet de minister dat anders? Is overigens al een indicatie te geven van waar het naartoe gaat? Worden handhavingstaken en -bevoegdheden inderdaad geconcentreerd en, zo ja, op welke wijze? En wanneer ontstaat daar duidelijkheid over?

Er is nog wel het een en ander te verduidelijken over de handhaving. In de memorie van antwoord wordt ruiterlijk toegegeven dat het moeilijk ligt als het gaat om de bestuursrechtelijke handhaving bij bepaalde activiteiten die buiten inrichtingen plaatsvinden en waar niet duidelijk een bevoegd gezag is aan te wijzen. Dat geldt bijvoorbeeld bij de handhaving van de zorgplicht en van het verbod om buiten een inrichting (gevaarlijke) afvalstoffen te storten of te verbranden. In het wetsvoorstel verbetering handhavingsbevoegdheden, dat op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling is, wordt deze bevoegdheid toebedeeld aan diverse betrokken overheidsinstanties, waarbij het aan hen is overgelaten om in bestuursovereenkomsten – daar zijn wij weer – precieze afspraken te maken over de feitelijke invulling. Dit is dus een lacune in de handhaving, die via een bestuurlijk houtje-touwtjeverband op papier wordt gedicht.

Alles overziende krijgt mijn fractie vooralsnog geen warm gevoel bij het onderdeel handhaving. Er bestaat onduidelijkheid over wie nu precies wat gaat doen. Om dat scherper in beeld te krijgen zullen bestuurlijke afspraken geanalyseerd moeten worden. Er is nog geen sluitende handhaving, want er is een aperte lacune. Vervolgens wordt als gevolg van de gebeurtenissen in Enschede de bevoegdhedenverdeling nader overwogen. Verder komt er vanuit Brussel nog het nodige op ons af. Dit alles brengt mijn fractie ertoe, de minister nadrukkelijk te vragen of het niet zinvol is de voortgang op dit punt overzichtelijk en separaat in kaart te brengen en de Kamer daarover met enige regelmaat te informeren.

Het is wenselijk dat de wetgeving als zodanig niet uitnodigt tot normoverschrijdend gedrag. Tegen deze achtergrond bevreemdt het mijn fractie in hoge mate dat gemeenten zich aan hun zorgplicht kunnen onttrekken voorzover het gaat om grove huishoudelijke afvalstoffen. Immers, gemeenten

hebben de mogelijkheid om een grens te stellen aan de mogelijkheden om deze afvalstoffen ter inzameling aan te bieden. Maar juist omdat wordt geconstateerd dat illegale dumpingen zich vooral lokaal voordoen – waar anders, zou je haast zeggen – is dit natuurlijk de kat op het spek binden. De uitzonderingsmogelijkheid beoogt te voorkomen dat grote hoeveelheden afval aan de gemeente ter inzameling worden aangeboden. Deze verklaring wekt de suggestie dat door het begrenzen van de gemeentelijke zorgplicht ook het aanbod van afval wordt beperkt. Dat lijkt niet geheel realistisch. Het behoeft dus weinig fantasie om te voorzien dat door deze uitzonderingsmogelijkheid de illegale dumping en verbranding van afvalstoffen zal toenemen, terwijl juist op dit punt de handhaving tekortschiet. Hoe ziet de minister deze gemeentelijke vrijheid in relatie tot het handhavingsprobleem?

Ten slotte een uitstapje naar de Europese regelgeving op het terrein van handhaving. Op 13 maart jongstleden heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een richtlijn inzake milieubescherming door het strafrecht openbaar gemaakt. Het oogmerk van de Commissie is: voor een belangrijke categorie EG-milieurichtlijnen strafrechtelijke handhaving verplicht te stellen. Het gaat maar liefst om een vijftigtal richtlijnen. In hoeverre zal het handhavingsregime van de onderhavige wet als gevolg van deze richtlijn moeten worden aangepast? Een van de belangrijkste redenen voor de Commissie om tot deze stap over te gaan, is de constatering dat de middelen waarover in het kader van strafrechtelijke vervolging en strafrechtelijk onderzoek kan worden beschikt, per saldo krachtiger zijn dan de instrumenten van het bestuursrecht en het burgerlijk recht. De Commissie gaat er daarbij klaarblijkelijk van uit dat het wenselijk is om vergunningverlening en handhaving uit elkaar te trekken. Dat is op zichzelf een plausibele gedachtegang, maar het is de vraag in hoeverre hier voor de Nederlandse situatie winst te boeken valt, zeker als op het punt van handhaving een meer centrale insteek gekozen wordt. Een dergelijke benadering maakt het immers mogelijk dat er op bestuurlijk niveau een grotere scheiding tussen vergunningverlening aan de ene kant en handhaving aan de andere kant

Hessing

ontstaat. Hoe oordeelt de minister al met al over deze strafrechtelijke benadering die vanuit Brussel op ons af dreigt te komen?

Ter afronding wil ik nog weten wat de stand van zaken is met betrekking tot het onderzoek dat thans wordt of al is uitgevoerd naar mogelijkheden om, vooruitlopend op het mogelijk opengaan van de landsgrenzen in 2005, in de grensregio's transport van brandbaar afval te onderwerpen aan nader te bepalen restricties.

De vergadering wordt van 14.41 uur tot 15.00 uur geschorst.

□

Minister **Pronk**: Voorzitter. Dank aan degenen die hebben gesproken naar aanleiding van dit wetsvoorstel, dat belangrijk en tegelijkertijd redelijk ingewikkeld is. Het heeft de bedoeling een kaderwet te zijn. Er zullen dus nog regelingen op de verwachte aanvaarding van deze kaderwet volgen. Ik hoop dat dat spoedig kan gebeuren. Wij zijn momenteel hard bezig met de voorbereiding van deze uitvoeringsregelingen. Bovendien zijn we tegelijkertijd bezig – overheid en bedrijfsleven – om het Landelijk afvalbeheersplan in procedure te brengen. Met de aanvaarding van dit wetsvoorstel zal een belangrijke stap worden gezet, omdat hiermee een sluitstuk wordt geformaliseerd van een discussie die lang heeft geduurd, waarbij het eind 1996 gepubliceerde kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Epema-Brugman een belangrijke rol heeft gespeeld.

Die discussie is gevoerd tussen regering en Kamer, naar aanleiding van de adviezen, waarbij de sectoren in belangrijke mate betrokken waren. Toen is vastgesteld – daarmee heeft dit wetsvoorstel zeer sterk te maken – dat we zouden streven naar het vervallen van de provinciegrenzen, en dat we zouden streven naar het op centraal niveau brengen van de sturing van de afvalverwijdering, waarbij één regelmatig te herzien Landelijk afvalbeheersplan zou worden opgesteld, wat in overleg met alle betrokkenen zou worden geaccordeerd en besproken met het parlement. Daarbij zou het belangrijke element van de regelgeving centraal worden geplaatst en zou de stortsector worden geherstructureerd.

Bovendien was er een belangrijke ontwikkeling ten aanzien van de Europese regelgeving. Wij hebben het nationale beleid in overeenstemming gebracht met de Europese terminologie. Dat heeft op een groot aantal punten geleid tot wijziging van artikelen omtrent afvalstoffen in de diverse hoofdstukken van de Wet milieubeheer. In het overleg met de overzijde hebben we bovendien gediscussieerd over een nog verdergaande verschuiving van bevoegdheden, wat heeft geleid tot de aanneming van een aantal amendementen, waardoor het centrale karakter van regelgeving en sturing – dat heeft ook consequenties voor de handhaving – nog wat is aangescherpt.

Het is geen totaal nieuwe wet: het is de wijziging van een bestaande wet. Wij hebben die niet helemaal opnieuw geschreven, maar wel aanzienlijk gewijzigd. Of de wet daardoor transparanter is geworden? Het is in ieder geval wel de bedoeling. Het is ook de bedoeling de wet handhaafbaarder en toetsbaarder te maken. Het gaat daarbij uiteraard niet alleen om voorlichting. Als je daarvan afhankelijk bent, dan bevind je je op glad ijs. Ook de wet zelf zal zo duidelijk mogelijk moeten zijn, maar je wordt daarin beperkt doordat je te maken hebt met interpretaties van Europese begrippen die je niet altijd eenzijdig kunt vastleggen, ook vanwege juridische procedures.

Een voorbeeld daarvan is het begrip "afval", een essentieel kernelement van de wet. Wij hebben dat omschreven. Europa heeft het ook omschreven. Het gaat om de toepassing in specifieke gevallen. Interpretaties daarvan zijn vastgelegd door het Europees Hof. Dat heeft consequenties voor de procedures bij de Raad van State. De onzekerheid omtrent de uitspraken van de Raad van State over de nog lopende procedures was er de reden van dat ik geen definitief bevredigend antwoord heb kunnen geven op de vraag van de fractie van D66 daarover. Ik weet niet goed hoe ik daarmee om moet gaan. Als ik het zelf zou mogen bepalen, dan wist ik het precies, maar dat mag ik niet helemaal. De procedures zijn lang en onderling conflicterend. Dat betekent dat wij niet altijd weten, het bedrijfsleven helaas ook niet, waar wij aan toe zijn. Wat mij betreft is het

een terrein dat nog steeds op zijn definitieve vormgeving wacht.

Dat heeft weer consequenties voor de vraag wanneer een volledige Europese harmonisatie kan plaatsvinden. Voor een deel is dat een beslissing dezerzijds. Wanneer zijn wij van mening dat er een Europees level playing field is? Voor een deel moet die vraag echter ook worden beantwoord door de Europese bestuurlijke instellingen, de Europese Commissie, die ons ergens toe zou kunnen dringen – het woord "dwingen" laat ik maar achterwege – en de Europese instanties die terzake juridische uitspraken kunnen doen. Ik kan dus richting geven, maar niet alles volledig bepalen. Aan de overzijde van het Binnenhof heb ik voorbeelden gegeven van het verschil in opvatting over de vraag of iets al of niet als verwijdering kan worden beschouwd. Dat verschil van opvatting wordt niet geheel opgelost door de nuancering die wij hebben aangebracht in de ladder van Lansink. In dat kader hadden wij de nuttige toepassing verbreed met een toepassing in de vorm van energieopwekking. Het is geen verbranding als een vorm van verwijdering, maar verbranding van een zodanig hoog calorisch rendement dat het als een vorm van energieopwekking, als een nuttige toepassing kan worden beschouwd. Dat is voor een deel een oplossing van bestaande problemen. Dat kan ons ook helpen bepaalde terreinen van het milieu-, het klimaat-, het energie- en het afvalbeleid onderling beter aan elkaar te knopen. Het is echter niet afdoende, omdat er ook vormen van nuttige toepassing aanwezig worden geacht, die door anderen worden gezien als verwijdering. Dat kun je alleen maar oplossen door procedures die uiteindelijk tot uitspraken leiden die de toekomst min of meer vastleggen.

Ik ga nu terug naar een aantal hoofdvragen die naar aanleiding van dit wetsvoorstel zijn gesteld. Er zijn vragen gesteld over de omschrijving van de verschillende verantwoordelijkheden, die van de partners en met name die van de overheidspartners. Er is gevraagd naar het karakter van de nutsfunctie. De heer Ginjaar heeft gevraagd wat ik versta onder het garanderen van de nutsfunctie en of dat het totaal aan voorzieningen betreft of dat het gaat om afzonderlijke voorzieningen. Wat mij betreft kan de nutsfunctie – die bij verwijde-

Pronk

ring overigens niet als zodanig expliciet is geformuleerd in het wetsvoorstel; dat had gekund, maar daar is niet voor gekozen – worden omschreven als een maatschappelijke basisvoorziening die niet gemist kan worden. Dat is de nutsfunctie van een bepaalde economische activiteit. Of iets een nutsfunctie heeft, hoeft naar mijn mening niet te worden vastgelegd in de wet. Het belangrijkste is de vraag hoe een en ander is geregeld en of uit de afbakening van bevoegdheden en de zekerstelling dat bepaalde elementen van die economische beslissing ook echt worden uitgevoerd, op een verantwoorde wijze kan worden afgeleid of iets ook als een nutsfunctie wordt beschouwd. Het gaat naar mijn mening meer om het hoe dan om het of van de nutsfunctie.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag of iets als een nutsfunctie wordt beschouwd en de vraag wie dan terzake de bevoegdheid heeft. Ik ga er in de analyses die ik pleeg altijd van uit dat er drie hoofdelementen zijn op grond waarvan overheden een essentiële rol dienen te spelen in de voorziening. Het eerste element betreft de externe effecten van economische handeling. Ik wil daarbij een onderscheid maken als het gaat om de omvang van die externe effecten. Zijn het kleine neveneffecten of zijn ze aanzienlijk? Het tweede element is de ingrijpendheid daarvan. Zelfs qua omvang kleinere effecten kunnen een ingrijpend en onomkeerbaar effect hebben voor bijvoorbeeld de gezondheid van mensen. Het derde element is de verstrekkendheid van effecten. Doen ze zich ook ver weg in de keten of in de regio voor? Een analyse van deze drie elementen kan leiden tot de conclusie dat de overheid zelf een zware rol dient te vervullen ten aanzien van het desbetreffende voorzieningenniveau.

Een tweede belangrijke categorie betreft de structuur van de markt. Wanneer er op basis van de verhouding tussen kosten en opbrengsten een marktstructuur ontstaat die aanleiding kan geven tot zodanige economische macht, monopolieposities of een zeer waarschijnlijk tekortschietende capaciteit, dat het voorzieningenniveau niet kan worden gegarandeerd tegen een voor de consument redelijke prijs, kan dat een tweede belangrijke reden zijn voor de

overheid om zeer essentiële elementen van het voorzieningenniveau naar zich toe te trekken.

Een derde argument voor de overheid om iets als essentieel, als een maatschappelijke basisvoorziening te beschouwen, heeft te maken met de verdelingsaspecten: de verwachting dat het geheel overlaten van een voorziening aan de markt tot een zeer grote mate van ongelijkheid in de toegang zal leiden.

Overigens hebben de drie verschillende hoofdredenen voor het beschouwen van een voorziening als een basisvoorziening, verschillende consequenties voor de wijze waarop de overheid haar rol wenst te vervullen. Zij doen zich niet alle drie altijd gezamenlijk voor. Voor dit onderwerp lijken mij de eerste twee argumenten belangrijker dan het derde. De regelgeving en de mate waarin de overheid haar rol dient te spelen op dat terrein moeten afhankelijk worden gesteld van het karakter van de drie mogelijke gevolgen, te weten verdeling, externe effecten en marktstructuur. Dat is een belangrijke reden om niet in het algemeen te stellen dat het om een maatschappelijke basisvoorziening gaat en dat om die reden deze voorziening voor 100% in handen dient te zijn van de nationale overheid.

Op basis van de analyse van deze drie mogelijke effecten, die zijn onder te verdelen in subeffecten, moet de overheid kunnen garanderen dat met bepaalde karaktertrekken van het voorzieningsproces, het productieproces en het distributieproces van de desbetreffende voorziening zodanig rekening is gehouden dat de effecten zich niet meer voordoen, dat er geen ongelijke of onmogelijke toegang is tot de voorziening, dat er geen marktstructuur ontstaat op grond waarvan er een privaat surplus is waardoor de capaciteit onvoldoende is of tegen veel te hoge kosten aan de consument in rekening wordt gebracht en dat er geen onaanvaardbare externe effecten zijn, noch qua ingrijpendheid noch qua omvang noch qua verstrekkendheid. Ook als een voorziening als een gedeeltelijk maatschappelijke nutsfunctie wordt beschouwd, wordt het toch maatwerk.

Om die reden is bij het vastleggen van een en ander in de wet het "hoe" belangrijker dan het "of". Wij hebben na goed overleg met de

sectoren en de andere overheden geprobeerd, het "hoe" tamelijk gedetailleerd in deze kaderwet vast te leggen. De stelling van de heer Hessing is dat het bij de keuze voor de afvalverwijdering als nutsvoorziening vooral om de zorg voor de verwijdering gaat. Het gaat er dan vooral om dat de overheid ervoor instaat, dat er voldoende capaciteit is voor de verwijdering. Alle andere treden van de ladder van Lansink kunnen zich lenen voor afval als product, als tussenstof of grondstof in een andere fase van het economische proces. Dan gaat het niet om maatschappelijke nutsfuncties. Het zorgdragen voor een goede verwijdering van afval is wel een nutsfunctie. De overheid is gehouden ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is voor het verbranden of storten van afvalstoffen tegen een redelijke betaling. Er mag niet zoveel door een bepaalde sector aan worden verdiend dat de consument het allemaal op z'n bordje krijgt. Er zal uit efficiencyoverwegingen een zekere mate van competitie dienen te zijn op de desbetreffende markt. De overheid kan dat mede reguleren. Het moet ook op een zodanige wijze gebeuren dat er geen onaanvaardbare externe effecten uit voortvloeien, bijvoorbeeld op de gezondheid. Als dat de belangrijke elementen zijn, zal de overheid vooral moeten garanderen dat stortplaatsen beveiligd zijn en de kwaliteit van het drinkwater niet aantasten evenmin als de gezondheid van de mensen in de omgeving. Datzelfde geldt voor residuïstoffen die de lucht zouden kunnen verontreinigen na verbranding.

In het kader van de ladder van Lansink heb ik eraan toegevoegd dat het wenselijk is de prioriteiten te differentiëren en dat in het kader van de verwijdering van afvalstoffen, verbranden te prefereren is boven storten. Ik doe mijn uiterste best om te komen tot minder storten. Dat is a hell of a job, want het aanbod is groot en de verbrandingscapaciteit is helaas te gering. Een van de belangrijke taken in het kader van het Landelijk afvalbeheersplan wordt het mogelijk maken van een zodanige capaciteit dat er minder wordt gestort en meer op een nuttige wijze wordt verbrand. De overheid zou dat kunnen regelen door zelf voor 100% deel te nemen in de bouw van verbrandingscapaciteit van hoogcalorische waarde.

Pronk

Daarvoor hebben wij niet gekozen. Wij kiezen ervoor de markt zo te ondersteunen, te reguleren en te faciliteren dat zij zelf komt tot een adequate omvang van die verbrandingscapaciteit. Dat is ook een van de essentiële elementen van het Landelijk afvalbeheersplan dat momenteel in discussie is. Ik geloof dat de heer Baarda erop wees dat het voorontwerp afgelopen vrijdag door het kabinet is gekomen. Dit plan is het resultaat van zeer langdurig overleg met de mede-overheden en de sector. Wij zullen na de discussie over dat voorontwerp met de Tweede Kamer een ontwerp uitbrengen. Dat ontwerp zal waarschijnlijk in oktober aanstaande kunnen verschijnen. Omdat het niet in het persbericht heeft gestaan, meld ik hier dat dit ons ook de gelegenheid geeft om een interdepartementaal beleidsonderzoek naar het afvalbeleid uit te voeren in de komende maanden. De resultaten van dat interdepartementaal beleidsonderzoek, dat een goed instrument is om een snelle en onafhankelijke blik te werpen op een bepaald probleem, zullen hun weg vinden in het ontwerp van het Landelijk afvalbeheersplan. Daarbij komt onder andere de vraag naar de adequate verbrandingscapaciteit aan de orde. Zo langzamerhand wordt dit een nijpend probleem. De tijdelijke verschillen in het aanbod krijgen meer en meer een structureel karakter. Zo is het moeilijk om voldoende verwerkingscapaciteit te vinden voor afval, dat het gevolg is van het ruimen van veehouderijen. Het gaat hier om zeer grote hoeveelheden die nauwelijks te verwerken zijn en die ook niet gestort behoren te worden met het oog op de gezondheidseffecten.

Een tweede belangrijk element is de vraag naar het hoe en wanneer openen van de grenzen van de EU-lidstaten voor brandbare afvalstromen.

Voorzitter: Korthals Altes

Minister **Pronk**: Voorzitter. Er zijn diverse vragen gesteld over de verdeling van verantwoordelijkheden. Wij onderscheiden een nutsfunctie die gevolgen heeft voor de publieke verantwoordelijkheden. Daarbij zijn de diverse overheden in het geding. Gegeven de schaalvergroting van het vraagstuk en gegeven de Europese ontwikkelingen

op de afvalmarkt, is het nodig te komen tot een centralisatie van verantwoordelijkheden. De provincies en gemeenten dragen in bepaald opzicht ook specifieke verantwoordelijkheden. De heer Hessing had het over het overlaten van een en ander aan het vrije spel der bestuurlijke krachten. Deze terminologie wekt een bepaalde suggestie. Stel je voor dat je iets zou overlaten aan het vrije spel der marktkrachten! Je wilt echter op de een of andere manier de nutsfunctie inhoud geven en bepaalde activiteiten op het gewenste overheidsniveau uitvoeren. Je hoeft echter niet alles te centraliseren en aldus kom je tot een afbakening van bevoegdheden op de diverse publieke niveaus. Het tegengaan van het vrije spel van maatschappelijke krachten als het gaat om een nutsfunctie impliceert het in het publieke domein brengen van bepaalde activiteiten. Die activiteiten kunnen heel goed door een andere overheid dan de rijksoverheid worden verricht. Dit zal allemaal goed moeten worden afgesproken. In de nota naar aanleiding van het verslag spreek ik van de noodzaak van sluitende bestuursovereenkomsten; dat noem ik geen vrij spel van bestuurlijke krachten. Het gaat daarbij vaak wel om een moeilijke onderhandeling, omdat het voor overheden niet gemakkelijk is om eenmaal verworven bevoegdheden af te staan aan andere overheden.

Velen hebben hierover gesproken; niet zozeer over de verantwoordelijkheden op zichzelf, maar over de afbakening van de bevoegdheden met betrekking tot de handhaving. Ik heb in de afgelopen jaren geprobeerd om een en ander op het terrein van de handhaving zo goed mogelijk te regelen. Dat komt mede tot uitdrukking in het wetsontwerp handhavingsbevoegdheden dat deze Kamer hopelijk binnen afzienbare tijd zal bereiken. Er zal een afbakening komen van de bevoegdheden op de verschillende niveaus; ze worden dus niet bij voorbaat alle naar het nationale niveau overgeheveld.

In de discussienota over de toekomst van de Wet milieubeheer ben ik daarop uitvoerig ingegaan. Vorige week had ik hierover een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie, waarin mij bleek dat er tussen de fracties in de Tweede Kamer enige verschillen bestaan. Dat zijn niet eens traditio-

nele verschillen: ze komen erop neer dat de VVD meer dan in het verleden handhaving van rijksoverheidswege wil, terwijl met name de PvdA hecht aan de continuering van afspraken over delegatie van handhavingsbevoegdheden naar medeoverheden die in de jaren negentig zijn gemaakt. Mijn opvatting op dit moment is de volgende; ik heb geprobeerd om die, wellicht in een wat ambtelijke taal, vast te leggen in dit wetsontwerp. Er zijn eerstelijns- en tweedelijns handhavingsbevoegdheden voor de rijksoverheid. De lijst eerstelijns handhavingsbevoegdheden is bekend; die is beperkt. Er zijn meer tweedelijns handhavingsbevoegdheden, waarbij de rijksoverheid kijkt of medeoverheden goed handhaven. Ik ben van mening dat de lijst eerstelijns handhavingsbevoegdheden niet dient te worden verkort, maar dat er aanleiding zou kunnen zijn – ik zeg het voorzichtig – om deze in de komende jaren enigszins uit te breiden en er dus meer onderwerpen in onder te brengen met betrekking tot de handhaving op hoger niveau. Daarbij doet zich het probleem voor van de koppeling tussen handhaving en vergunningverlening op het huidige niveau, omdat dat op dit moment het uitgangspunt is van de bestuurlijke regulering. Niet verkorten dus, maar wellicht een uitbreiding.

In de tweede plaats ben ik van mening dat als de rijksoverheid een tweedelijns handhavingsbevoegdheid heeft en zij bekijkt of de provinciale en gemeentelijke overheden goed handhaven, zij dat niet louter bestuurlijk of administratief moet doen. Zij dient veel meer te kijken naar de feitelijke consequenties van de handhaving op het niveau van de medeoverheden. Er moet dus niet gekeken worden naar de inputfactoren, naar de vraag of de capaciteit voldoende is en ook niet of alle formulieren in orde zijn. De indicatoren zullen vooral outputgericht gezien en getoetst moeten worden. Dat kan alleen maar als de nationale handhavende tweedelijns instantie steekproefsgewijs – als een soort schaduw – zelf tweedelijns activiteiten onderneemt om de eerstelijnsactiviteiten door inspecties te toetsen. Het moet nog eens worden overgedaan; er moet bekeken worden of het goed gebeurt. Het gaat niet om alle activiteiten en het moeten geen vervangende

Pronk

activiteiten zijn, maar het gaat om steekproefsgewijs toetsen en schaduwen. Dat is een andere uitvoering van tweedelijns handhavingsbevoegdheden door een tweedelijns handhavingsinstantie op het nationale niveau.

Dit is ook aan de orde bij afvalverwerking. Men moet niet slechts achter het bureau op administratieve wijze de formulieren voor de stortplaatsen bezien, maar soms moet men ook net doen alsof men een eerstelijnsinstantie is op een ander niveau, die het nog eens dunnetjes overdoet. Daarmee worden de andere instanties alert gehouden.

Uit administratieve onderzoeken en door steekproefsgewijs te schaduwen kan worden geconstateerd dat eerstelijnsactiviteiten door medeoverheden niet adequaat worden uitgevoerd. De nationale overheid moet dan aanwijzingen kunnen geven om die rol te vervullen. Het gaat daarbij om het versterken van de mogelijkheden van de rijksoverheid in het kader van haar tweedelijnsinspectie en de handhavingsbevoegdheid om via aanwijzingen in te grijpen. Daarvan is nu onvoldoende sprake. Wij kunnen nu adviezen geven, verzoeken, publiceren en aan de schandpaal nagelen, maar wij kunnen geen echte aanwijzingen geven en dat is wel hard nodig, willen wij dat de nutsfunctie goed kan worden vervuld.

Een dergelijk systeem zou ik adequaat achten. Het alternatief gaat mij te ver, namelijk de algemene lijn te hanteren dat, als bepaalde eerstelijnsactiviteiten onvoldoende op het provinciale of gemeentelijke niveau worden ondernomen, deze activiteiten naar het rijksniveau overgeheveld dienen te worden. Ik vind het nodig dat aanwijzingen kunnen worden gegeven om iets goed te doen. Wellicht kan aan de hand daarvan op een gegeven moment geconcludeerd worden dat het toch niet werkt en dat er veel te veel aanwijzingen moeten worden gegeven. Dat heeft natuurlijk te maken met het karakter van de desbetreffende activiteiten. Vervolgens kan dan worden geconcludeerd dat voor die activiteiten de lijst met eerstelijns handhavingsbevoegdheden toch uitgebreid dient te worden.

Dit kan allemaal naar voren komen in de discussie over de toekomst van

de Wet milieubeheer. Ik beschouw de discussienota over de handhaving als het laatste, wat daarbij is ingebracht. Nu gaan wij op basis daarvan aan een wet werken. De discussie zal wel worden voortgezet, maar wij wachten niet tot de discussie daarover achter de rug is. Ik zal alle opmerkingen die hier zijn gemaakt over de handhavings-elementen van deze wet, meenemen in mijn beschouwingen over de discussienota. Ook zal ik goed luisteren naar dat wat de Kamer te zeggen heeft over een ander wetsontwerp dat de Kamer binnenkort zal bereiken, een wetsontwerp inzake de handhavingsbevoegdheden.

Er komt nog een ander element bij kijken, namelijk de vraag die betrekking heeft op de opheffing van de provinciegrenzen. De provinciegrenzen worden opgeheven met een bepaald doel. Dat is het meest pregnant ter discussie gesteld door de geachte afgevaardigde de heer Hessing. Deze heeft gezegd dat het opheffen van de provinciegrenzen een belangrijke stap is in het introduceren van meer marktwerking – dat was de bedoeling – maar dat ik in de memorie van antwoord aan de Kamer eigenlijk had aangegeven dat er niet zoveel extra transport zal voortvloeien uit het opheffen van de provinciegrenzen, zodat er niet zo heel veel effect is. Daarmee zou een en ander met elkaar op gespannen voet staan of had achterwege kunnen blijven.

Welnu, dat lijkt een logische constatering, maar het ligt toch wat anders. Wij hebben gewacht met het opheffen van de provinciegrenzen voor het brandbaar en straks ook het onbrandbare afval. Er werd zeer verschillend over gedacht door de sector, de provincies en door verschillende fracties in de Tweede Kamer. Wij hebben gezegd dat wij de provinciegrenzen pas wilden opheffen nadat er aan bepaalde voorwaarden zou zijn voldaan. Die voorwaarden hadden betrekking op het creëren van een gelijk speelveld voor het verbranden en het storten van afval. Dat laatste was niet het geval en dat leidde tot druk om afval ergens anders te verwerken. Met het invoeren van de stortbelasting, van heffingen op het storten zelf, is geprobeerd een gelijk speelveld te creëren tussen storten en verbranden. Wij gaan daarmee door in de komende jaren. Dit heeft een andere

capaciteitssituatie doen ontstaan, waar het betreft de verhouding tussen vraag en aanbod met betrekking tot die beide vormen van verwijdering, hetgeen het mogelijk heeft gemaakt te komen tot het opheffen van de provinciegrenzen – althans min of meer, want het is nooit helemaal het geval. Ik gaf dit zo-even al aan, toen ik het had over mijn zorgen met betrekking tot het toenemende aanbod van niet te storten maar te verbranden afval. Toen het voorgaande min of meer het geval was, konden we de provinciegrenzen opheffen als een uitkomst of sluitstuk van het desbetreffende proces. Dat kan tot provinciegrenzen overschrijdend transport leiden, maar het hoeft niet te leiden tot veel méér transport, want provinciegrenzen overschrijdend transport kan soms kortere afstanden met zich brengen dan transport binnen provincies.

Het heeft ook te maken met het Europese beleid. Wij hebben een onderzoek doen plegen naar de vraag in hoeverre al een level playing field aanwezig is binnen Europa. Er blijkt uit dat de voor Nederland belangrijkste ontwikkelingen zijn gelegen in de nabuurlanden: België, Duitsland en Frankrijk. Dat is ook gekwantificeerd. Ik zal de resultaten van het onderzoek met een standpunt voorzien aan de Kamer doen toekomen en wel in het kader van de discussie over het Landelijk afvalbeheersplan. In overleg met de Kamer zal ik nog eens formuleren wat precies de criteria voor een level playing field zijn. Je moet namelijk niet met vage formuleringen werken, maar weten waaraan je toe bent. In het kader van het Landelijk afvalbeheersplan heb ik dan ook de criteria aangegeven. Tegelijkertijd zal ik de mogelijkheden aangeven voor de grensoverschrijdende transporten over heel korte afstand in de grensregio's. Dit zal ik doen ondanks het feit dat de landsgrenzen hiervoor nog gesloten zijn. Deze mogelijkheden hebben namelijk te maken met het voordeel van verplaatsing over korte afstand boven over lange afstand. Soms kan het dus nuttig zijn iets bijvoorbeeld vlak over de grens in Duitsland te verwijderen in plaats van het in Nederland te storten of het te verbranden, maar dan ver buiten de desbetreffende Nederlandse grensprovincie. Het vlak over de grens definitief verwijderen kan

Pronk

een vorm van transportvermindering zijn en op grond van milieu-overwegingen daarom heel verstandig. Het desbetreffende onderzoek zal de Kamer binnen enige tijd bereiken.

Voorzitter. De heer Hessing heeft gevraagd of gemeenten zich wel kunnen onttrekken aan de inzamelingsplicht voor grof huishoudelijk afval. Het antwoord is: nee. Gemeenten hebben en houden de wettelijk plicht tot inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Ik herinner de heer Hessing in dit verband aan het gestelde in artikel 10.22. Er is wel een uitzondering op het gestelde mogelijk, maar die kan alleen maar bij algemeen maatregel van bestuur ingevoerd worden. Thans heb ik echter niet het voornemen een dergelijke algemene maatregel van bestuur op te stellen. De mogelijkheid is wel genoemd, maar ik ben dus niet van plan die in te vullen. In overleg met de gemeenten zijn wij namelijk tot de conclusie gekomen dat dit thans geen toegevoegde waarde zou hebben.

De heer Hessing heeft met betrekking tot de verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving aan het slot van zijn interventie een aantal vragen gesteld. Hij deed dat naar aanleiding van voorgenoemde Europese regelgeving op het terrein van het strafrecht en het milieu. Ik kan en wil op deze vragen nu geen antwoord geven. Het gaat hierbij namelijk nog maar om een ontwerpvoorstel van de Europese Commissie met betrekking tot het opstellen van een EU-richtlijn die strafrechtelijke handhaving verplicht zal stellen. De eerste besprekingen over het voorstel van de Commissie moeten nog plaatsvinden en de gedachtevorming erover is nog lang niet voltooid. Ik heb begrepen – mij zelf heb ik er nog niet mee beziggehouden – dat in de juridisch-wetenschappelijke pers tegen geluiden zijn geformuleerd. Men wijst mij op een recent artikel van de heer Buruma in het Nederlands Juristenblad. Zodra het wenselijk is dat wij ons interdepartementaal met dit onderwerp bezighouden, zal ik dat doen. Ik ben de heer Hessing overigens dankbaar voor het feit dat hij ons op dit onderwerp attent maakte.

De Commissie gaat er inderdaad van uit, dat soms de middelen in het kader van de strafrechtelijke

vervolgving krachtiger zijn dan die in het kader van het bestuurlijk en burgerlijk recht. Ik kan mij dat indenken, soms. De Commissie gaat er ook van uit dat het wenselijk is om vergunningverlening en handhaving uit elkaar te trekken. Daarover wordt zeer verschillend gedacht. Kernleerstuk in het Nederlandse beleid is het op één niveau hebben van vergunningverlening en handhaving. In een aantal concrete situaties kom ik soms tot de conclusie, overigens op basis van ervaring met problemen, dat het beter is om ze toch uit elkaar te trekken, bijvoorbeeld naar aanleiding van het onderwerp dat regelmatig aan de overzijde van het Binnenhof aan de orde is, te weten de tweepettenproblematiek. Je lost het nooit principiële volledig op, maar naar mijn mening kun je het soms oplossen door het toch uit elkaar te trekken. Ik heb er echter geen definitief oordeel over.

De heer Baarda heeft in verband met de verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving nog eens gewezen op de ingewikkeldheid van de uitvoering, bijvoorbeeld wat de Europese afvalstoffenlijst betreft. Ik heb al iets gezegd over de verschillende interpretaties daarvan. Er worden lijsten opgesteld waarin is aangegeven welke van de nu gebruikte coderingen overeenkomen met de nieuwe Europese codering. Dat zal allemaal worden vastgelegd in ministeriële regels c.q. algemene maatregelen van bestuur. Ik weet nooit precies wat waaronder zal worden gebracht, maar het wordt vastgelegd in overleg met het bedrijfsleven.

De heer Baarda heeft gezegd: voorlichting is niet genoeg. Dat is zo. Daarom is het belangrijk om op basis van deze kaderwet intensief overleg te voeren over alle regelingen met de sector zelf. Als je het eerst allemaal organiseert en pas daarna gaat voorlichten, kom je er nooit uit. Je zult ook min of meer overeenstemming moeten krijgen met de sector, uiteraard zonder je verantwoordelijkheden te verleggen naar anderen, over de opzet van de regelgeving, ook vanuit handavings-overwegingen. Voorlichting zul je als een sluitstuk daarvan moeten organiseren.

Ik wil graag nog enkele diverse punten benoemen. De heer Rabbinge heeft gesproken over het vraagstuk van het zwerfafval als een voorbeeld

van de wijze waarop het desbetreffende rapport van de WRR van 1992 zou kunnen worden toegepast. In dat rapport werd gesproken over de situatiekenmerken en methoden. De heer Rabbinge heeft er eerder over gesproken in een van de vorige discussies in dit huis, mogelijk bij de laatste begrotingsbehandeling. In het rapport wordt gezegd dat je een milieuprobleem eerst moet analyseren: hoeveel actoren zijn er, hoe hoog zijn de kosten van de aanpak en hoe hardnekkig is het probleem? Dan kun je kijken op welke manier je het probleem het beste kunt aanpakken: dwang, overreding of transactie.

Het antwoord daarop is: ja, je zult een probleem moeten analyseren en dan de instrumenten daarop moeten aanpassen. Eigenlijk heb ik zo-even hetzelfde gezegd in verband met de analyse van een vraagstuk en de keuze van de economische-ordestructuur die moet worden gecreëerd om het probleem aan te pakken. Dat is, afhankelijk van de mate van externe effecten, enz., een nog verder reikende methode dan het kijken naar de instrumenten. Je zult ook de instrumenten moeten aanpassen aan de economische-ordestructuur waarbinnen je het probleem aanpakt.

In het NMP maak ik een onderscheid tussen een zestal verschillende categorieën van instrumenten, zij het niet zo systematisch als in het WRR-rapport. Ten eerste de heffing, bijvoorbeeld stortbelasting. Ten tweede alles wat te maken heeft met marktwerking, bijvoorbeeld de verhandelbare emissierechten. In het NMP staat een uitvoerige analytische discussie over de voors en tegens van deze twee categorieën van instrumenten, waarbij is geanalyseerd onder welke voorwaarden het ene of het andere instrument de voorkeur verdient, afhankelijk van de aard van het probleem. Ten derde de vrijwillige samenwerking. In het NMP wordt een discussie weergegeven over de convenanten, over de voorwaarden waaronder convenanten kunnen werken. Een deel van die voorwaarden heeft te maken met de aard van het desbetreffende probleem. Een ander deel heeft te maken met de vraag hoe marktpartijen zich op vrijwillige basis opstellen. Ten vierde de regelgeving met een dwangkarakter. Ten vijfde de bewustmaking. Ten zesde de internalisering van alle kosten.

Pronk

Deze zes categorieën van instrumenten sluiten elkaar niet uit, maar moeten elkaar vaak versterken. Soms is het noodzakelijk om in een convenant afspraken te maken over internalisering van kosten. Soms is het noodzakelijk om bij bewustmaking ook marktinstrumenten in te zetten om die bewustmaking duurzaam te organiseren. Ik geef deze voorbeelden niet willekeurig.

Morgen heb ik een vervolgoverleg met het bedrijfsleven, naar ik hoop het laatste, over het probleem van het zwerfafval. Het is niet het belangrijkste probleem, maar het wordt door burgers gezien als een zeer irritant element in de leefomgeving. Ik heb het zelf niet zo pregnant geafficheerd. Het is pregnant geafficheerd door mijn gesprekspartners: men wil het probleem niet opgelost zien op de wijze waarop ik het graag opgelost wil zien. En daarmee is plotseling een pregnante politieke discussie ontstaan. Ik probeer het probleem aan te pakken door een combinatie van bewustmaking en marktinstrument. Je krijgt als individuele burger wat terug voor je aanpak door iets terug te brengen in plaats van het weg te gooien. Er is een economisch belang en je wilt het natuurlijk gewoon niet: je wilt geen rotzooi op straat maken en je helpt het tegengaan dat anderen rotzooi maken.

Er wordt een combinatie gemaakt van voorlichting, bewustmaking en het creëren van een eigen belang. Ik probeer dit te bewerkstelligen in het kader van een vrijwillige afspraak door het een onderdeel te maken van een convenant. Ik ben bereid om het onderdeel te laten zijn van regelgeving; daarvoor heb ik algemene maatregelen van bestuur achter de hand voor het geval een convenant niet werkt. Ze liggen in een la en niemand heeft ze nog gezien. Nogmaals, het gaat niet om het grootste probleem, maar wel om een probleem dat naar mijn mening vereist samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, voorlichting aan en bewustmaking van consumenten en internalisering van kosten.

Gemeenten zijn honderden miljoenen per jaar kwijt aan het opruimen van zwerfafval. Ik wist dat niet, totdat de Vereniging van Nederlandse gemeenten mij dat meedeelde. Ik heb toen zelfs nog gevraagd of dat wel echt waar was.

Dat zwerfafval bestaat niet qua eenheid, maar wel qua volume en gewicht voor een groot deel uit het verpakkingsmateriaal waarop ik statiegeld wil toepassen. Geconstateerd moet worden dat dit in andere landen aardig werkt. Verder moet geconstateerd worden – een van de afgevaardigden heeft dat een paar maanden geleden al gezegd bij de behandeling van de milieubegroting – dat je op straat niets vindt waar statiegeld op zit. Grotere flessen waar statiegeld op zit, vind je gewoon niet bij het zwerfafval. In de praktijk blijkt dus al dat dit marktinstrument werkt. Immers, als je ergens geld voor krijgt, laat je het niet op straat liggen. Op grond van deze ervaringsgegevens kun je de desbetreffende instrumenten gaan toepassen. Welnu, ik wil dat proberen, maar ik doe dat natuurlijk het liefst in overleg met het bedrijfsleven.

De heer Ginjaar heeft mij gevraagd of de ladder van Lansink nog steeds actueel is en, zo ja, of die genuanceerd wordt toegepast. Daar zitten voor een paar afvalstromen inderdaad enkele nuanceringen in. De heer Ginjaar heeft evenwel zelf al aangegeven dat er sprake is van het beter kunnen meten van de milieueffecten van een en ander, van Europese ontwikkelingen op dit punt en nieuwe technologieën. De treden van de ladder van Lansink zullen dus enigszins gedifferentieerd moeten worden.

De heer Baarda heeft gevraagd wie de kosten van de nazorg op stortplaatsen betaalt. Ik meen dat ik hier al op ben ingegaan in de memorie van antwoord. De nazorg voor op 1 september 1996 nog in gebruik zijnde stortplaatsen wordt gefinancierd uit een provinciale heffing. Over de financiering van de nazorg op gesloten stortplaatsen moet nog een beslissing worden genomen. De evaluatie van de nazorgsystematiek zal binnenkort afgerond worden. Ik zal die vervolgens inbrengen in de discussie met het parlement over het voorontwerp van het Landelijk afvalbeheersplan, het LAP.

In antwoord op de vraag van de heer Hessing of ik de Kamer met regelmaat wil informeren over de handhaving, moet ik zeggen dat ik dacht dat ik dat al deed. Ik stuur namelijk twee keer per jaar een uitgebreide brief over het handhavingbeleid. Die brief die

iedere keer langer wordt, gaat over de structuur van de handhaving, de ontwikkelingen terzake en concrete situaties. Ik meen dat deze brief ook iedere zomer en winter aan deze Kamer wordt gestuurd. Die brief is in ieder geval een poging om de Kamers niet steeds te bombarderen met allerlei rapporten, waardoor zij door de bomen het bos niet meer kunnen zien, maar om iedere zes maanden een systematisch overzicht van de handhaving te geven. Ik heb voor die structuur gekozen, omdat ik veel belang hecht aan het dichtens van de kloof tussen beleid en handhaving via aanscherping van de handhaving.

Voorzitter. Ik meen dat ik hiermee op alle vragen en opmerkingen van de Kamer ben ingegaan. Als dat niet het geval is, is dat in ieder geval niet met opzet gebeurd en dan merk ik dat wel in tweede termijn.

De **voorzitter**: We moeten natuurlijk ook proberen, de brieven niet zo lang te maken dat we door de hoeveelheid papier de bossen helemaal niet meer zien!

□

De heer **Baarda** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen die wij in eerste termijn hebben gesteld. Opnieuw heeft de minister deze wetgeving redelijk ingewikkeld genoemd. Dat is eigenlijk de teneur van de discussienota "Met recht verantwoordelijk". Wat is de betekenis van die discussienota, en waartoe moet die leiden? Tot een vereenvoudiging van de milieuwetgeving – dat heeft onze instemming – zodat deze beter hanteerbaar en handhaafbaar wordt? De minister heeft antwoord gegeven op onze vragen over Europees beleid. De vraag is gesteld, wanneer sprake is van acceptabel Europees beleid. Ik heb uit de beantwoording van onze vragen in de memorie van antwoord geproefd dat de minister zegt dat Europa qua regelgeving nog niet zover is als Nederland. Ik vraag mij dan af, hoe de discussie bij de voorbereiding van Europese richtlijnen plaatsvindt. Dat is namelijk met name van belang voor de grensgebieden, waarover wij gesproken hebben. Ik ben de minister overigens erkentelijk voor zijn uitspraak dat hij, zij het beperkt, transport in de grensregio's mogelijk

Baarda

wil maken. Mij is namelijk gebleken dat daaraan toch wel behoefte is.

De minister doet naar eigen zeggen zijn best om het storten te verminderen. Welke instrumenten heeft de minister daarvoor? De storttarieven zijn genoemd; wij zouden geen voorstander zijn van een verhoging van stortbelasting. In eerste termijn heb ik het zwerfafval niet aan de orde gesteld, omdat het recent uitvoerig in de Tweede Kamer aan de orde is geweest. Maar gaande deze discussie brengt mij dit tot de vraag, welke waarde de minister hecht aan convenanten die worden gesloten met het bedrijfsleven, waarbij ik met name doel op het Nationaal offensief ter vermindering van het zwerfafval.

Uiteraard zal mijn fractie steun verlenen aan dit wetsvoorstel.

□

De heer **Ginjaar** (VVD): Voorzitter. Ik zeg de minister hartelijk dank voor diens beantwoording van de vragen. De essentie van de opmerking over de ladder van Lansink was, wat er gebeurt als een bepaalde stof kan worden gebruikt voor energie-opwekking en tegelijkertijd mogelijkheden biedt voor recycling. Ik neem aan dat in het Landelijk afvalbeheersplan daarop verder wordt ingegaan, maar dat was de essentie.

Wat is gezegd over zwerfafval doet mij enigszins denken aan een discussie van jaren geleden over de petflessen. We hadden glazen flessen, die werden gedeponereerd bij het huisvuil. Bepaalde flesjes gingen retour. Voor het glasafval werd vervolgens vrijwillige inzameling bedacht, wat nu als een trein loopt. Daarna kwamen die grote petflessen. Het probleem was toen het volume van het huishoudelijk afval. Dat heeft geleid tot het systeem van statiegeld, dat goed functioneert. Maar de essentie van het probleem was de omvang van het huishoudelijk afval. Met de verpakkingen die aan de orde zijn bij het onderwerp zwerfafval gaat het om die kleine flesjes, om blikjes en eventueel om drankverpakkingen. Ik heb begrepen dat voor drankverpakkingen andere mogelijkheden aanwezig zijn. Maar hoe je het ook wendt of keert, feit is dat de vraag aan de orde is, hoeveel van die kleine flesjes in het zwerfafval terechtkomen. Hoe groot is het volume van de flesjes die wel in het huishoudelijk afval, maar niet

in het zwerfafval terechtkomen? Met andere woorden, zit achter de benadering van de minister – hij somde een aantal interessante mogelijkheden op – niet de vraag verscholen naar de omvang van het totale huishoudelijk afval, als gevolg van de toename van het aantal plastic flesjes? In dat kader doet zich een heel andere beleidsvraag voor. Als wij bijvoorbeeld statiegeld gaan heffen over die kleine plastic flesjes in het zwerfafval, dan heeft dat ook repercussies voor de hoeveelheid plastic flesjes in het totale huishoudelijk afval. Hetzelfde geldt voor blikjes. Dat aspect mis ik in de benadering van de minister.

De minister heeft een aantal behartigenswaardige opmerkingen gemaakt over de handhaving. Daar komen wij ongetwijfeld op terug bij de behandeling van de wijziging van de Wet milieubeheer.

Dan iets over de nutsfunctie. Ik vind dat er op dat punt enige ambiguïteit in het betoog van de minister zit. De essentie van zijn benadering is dat hij spreekt over nutsfuncties en niet over nutsbedrijven. De minister zegt dat de nutsfunctie niet voor 100% in handen van de overheid hoeft te zijn, in tegenstelling tot zijn opvatting over de waterleidingbedrijven. Ik ben het overigens helemaal eens met het laatste. Dit doet mij denken aan de tijd dat ik het genoeg had soms iets te mogen zeggen tegen voorgangers van deze minister. Tegen een van zijn voorgangers besloot ik elk betoog van mij met de opmerking dat ik toch voorstander bleef van een landelijk functionerend openbaar nutsbedrijf, met lokale kantoren. Daar is het, begrijpelijkerwijs, nooit van gekomen, maar toch zit daar de essentie van het betoog van de minister en de ambiguïteit daarin. Het gaat namelijk niet voor 100% om een nutsbedrijf, in handen van een overheid.

De minister zegt dat de overheid moet garanderen dat vergaande nadelige effecten zich niet meer voordoen. De overheid moet instaan voor een duidelijk beleid. De overheid moet zorgen voor voldoende capaciteit. De vraag is echter op welk moment die overheid dat gaat doen. Op welk moment kan die overheid dat constateren? Dit soort ontwikkelingen pleegt vaak sluipend te gaan. Een particulier ophaalbedrijf gaat nu in het kader van de afvalverwerking samen met

een groot buitenlands bedrijf dat, behalve de afvalverwerking, ook nog belangen heeft op het gebied van gas, elektriciteit en water. De vraag doet zich voor hoe de overheid, de minister dan omgaat met het garanderen van de nutsfunctie in Nederland. Daarover biedt het betoog van de minister niet voldoende duidelijkheid.

□

De heer **Rabbinge** (PvdA): Voorzitter. Excuses dat ik zojuist afwezig was, maar ik moest aanwezig zijn bij een vergadering van de commissie Landbouw van de Eerste Kamer over de Reconstructiewet.

Wij zijn erkentelijk voor de uitgebreide beantwoording van de minister, maar ik blijf zitten met een tweetal problemen. Er is vrij uitgebreid ingegaan op de nutsfunctie, de bestuurslagen en de privatisering, maar de cruciale vraag in dat opzicht is onvoldoende beantwoord. Die vraag is of, als de nationale overheid beleidsafvalplannen vaststelt, de uitvoering en de handhaafbaarheid daarvan op een andere wijze moeten worden georganiseerd. Ik vond hetgeen de minister zei over de eerste en tweedelijnsverantwoordelijkheid enigszins bevredigend. In de wetgeving, in de voorstellen en in de beantwoording zijn die dingen echter niet aan de orde geweest. Ik vond het prachtig dat de minister hier zo'n gloedvol betoog hield over dat soort aspecten, maar het ware verstandiger en duidelijker geweest als de zaken wat meer waren uitgewerkt. Het is namelijk van belang dat juist bij dit wetsvoorstel dit punt beter wordt uitgewerkt, zodat beter zichtbaar wordt hoe wordt gewerkt aan de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen en de dingen niet met elkaar worden verward. Anders wordt je op een goed moment namelijk scheidsrechter in je eigen wedstrijd en dat is geen goede ontwikkeling.

Ik onderschrijf de vragen die de heer Ginjaar heeft gesteld over de privatisering. Ook op dat punt moet helderheid gecreëerd worden. De minister kan niet volstaan met het betoog dat hij heeft gehouden over de nutsfunctie. Er moet ook helderheid komen over de wijze waarop de private partijen en publieke sector worden ingeschakeld

Rabbinge

bij het afvoeren van afval, zeker als het op Europees niveau wordt bekeken. De ontwikkelingen in Nederland gaan nu al in de richting van twee grote afvalverwerkings-bedrijven. Binnenkort hebben wij zelfs een monopolist. Hoe wordt daar dan mee omgegaan?

Ik heb verder gesproken over de situatiekenmerkenmethode. De minister zei dat hij een zestal verschillende typen instrumenten heeft. Mijns inziens kunnen die in drie delen worden opgesplitst: transactie, bijvoorbeeld via het heffingeninstrument en de marktwerking; de overreding via internalisering van het milieuprobleem en internalisering van de milieukosten; dwang. Het is van belang dat als je gaat kijken naar de aard van de milieuproblemen, je ook gaat kijken hoeveel actoren er zijn, wat de mogelijkheden zijn om veranderingen aan te brengen en hoe hardnekkig het milieuprobleem is. Als het gaat om de inzet van de instrumenten is het van belang welke criteria er worden gehanteerd. Die criteria heb ik in het betoog van de minister niet gehoord. Het gaat in feite om doeltreffendheid, doelmatigheid en handhaafbaarheid. Als die criteria worden gehanteerd, zie je dat een mix van instrumenten kan worden gebruikt. Het is goed om dat aan de orde te stellen, want juist doordat je daar op een verstandige wijze mee omgaat, kom je tot een beleid dat handhaafbaar, doelmatig en doeltreffend is en kan de legitimiteit van niet alleen dit beleid, maar ook van ander beleid gewaarborgd worden.

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording van de door mij gestelde vragen. Ik kan nu volstaan met een enkele vraag en opmerking. Mijn eerste vraag betreft de nutsfunctie. Die staat enigszins omschreven in de wet. Artikel 10.5 geeft een duiding van taken en verantwoordelijkheden van met name de rijksoverheid en de minister. De minister gaf aan dat de verbrandingscapaciteit eigenlijk tekort schiet. Een aaneenschakeling van incidenten laat zo langzamerhand een structureel capaciteitsprobleem te zien. De minister noemde het voorbeeld van de veestapels die nu geruimd worden

en waarvoor capaciteit nodig is. Die schiet aanmerkelijk tekort. In artikel 10.5 wordt echter aangegeven dat de minister bij de vaststelling van het Landelijk afvalbeheersplan rekening houdt met het belang van doelmatig beheer van afvalstoffen. Dat vereist dat de capaciteit van de voorzieningen voor het beheer van afvalstoffen is afgestemd op het aanbod van afvalstoffen. Het is een nadrukkelijke verantwoordelijkheid van de minister om daar rekening mee te houden. Wat betekent dat? Op welke moment overschrijdt de minister de zijkant van het speelveld en gaat hij zelf op dat speelveld staan om ook echt activiteiten te ontplooiën? Ik krijg de indruk van de minister zo langzamerhand zelf tot de conclusie komt dat het capaciteitstekort zodanig nijpend is dat er op afzienbare termijn een moment komt dat hij zich geroepen zal voelen om uitvoering te geven aan dat artikel of dat artikel te activeren. Geef ik hiermee een goede interpretatie aan de zorgen die de minister heeft geuit?

De minister heeft een helder beeld geschetst van de inzet van de rijksoverheid bij de handhaving. Ik ben het met hem eens dat het niet zozeer om de inrichting gaat, als wel om de resultaten, de output. Handhaving hoeft niet ten principale op centraal niveau getrokken te worden. Het gaat om een sluitende aanpak en om een goede afstemming van de verantwoordelijkheden van de onderscheiden overheidslichamen. Je kunt je afvragen of via de beroemde bestuursovereenkomsten de sluitende afspraken ook gemaakt worden en of er optimaal resultaat wordt verkregen. Ik heb van de minister begrepen dat hij dit zal toetsen via de tweedelijns toetsingsbevoegdheid, als instrument om te bezien in hoeverre de handhaving sluitend is.

De Europese Commissie heeft een ontwerprichtlijn uitgebracht, waarmee zij redelijk voortvarend te werk is gegaan. Ik sluit niet uit dat wij daarmee op afzienbare termijn iets mee moeten, wellicht zelfs in het kader van het wetsvoorstel inzake verbetering handhavingsbevoegdheden dat nog aan de overzijde van het Binnenhof in behandeling is. Het kan zijn dat tegen de tijd dat dit hier is afgerond, wij weer staan voor de noodzaak van aanpassing vanwege genoemde Europese richtlijnen.

□

Minister **Pronk**: Voorzitter. Ik heb de heer Hessing al bedankt voor zijn attendering op deze ontwikkeling. Ik zal nagaan of het gewenst is, hiermee al rekening te houden bij de voortgang van het desbetreffende wetsvoorstel.

Aan mijn opmerkingen over de nutsfunctie voeg ik het volgende toe. Aan de overzijde van het Binnenhof heb ik uitvoerig uiteengezet dat de nutsfunctie de totale afvalverwijderingsstructuur betreft. Kern van de zaak is dat de capaciteit voldoende is. Ik heb de drie criteria die ik daarbij hanteer reeds genoemd. Onder het criterium voldoende valt ook het tegengaan van negatieve consequenties, zowel qua prijs, externe effecten als toegankelijkheid. De nutsfunctie geldt de totale capaciteit. De overheid is daarvoor verantwoordelijk. Aan de overzijde van het Binnenhof is gevraagd in hoeverre de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de individuele installaties, de individuele bedrijven. Mijn antwoord daarop was dat de overheid geen verantwoordelijkheid draagt, behalve wanneer beleidswijzigingen van de kant van de overheid individuele bedrijven in moeilijkheden brengen. Ik voeg daar nu de keerzijde van de medaille aan toe: wanneer individuele installaties het totale beleid in moeilijkheden kunnen brengen. Dit heeft te maken met het tweede van de drie criteria, te weten de marktstructuur. Stel dat de markt zodanig is, dat de optelsom van de individuele bedrijven, bijvoorbeeld ten gevolge van een monopolistische structuur, onvoldoende capaciteit biedt. Wil de overheid dan zelf op de markt treden? Mijn antwoord daarop is "ja". Ik ben altijd van opvatting geweest dat wanneer een bepaalde functie, deels nutsfunctie, van een economische activiteit goed kan worden vervuld door min of meer aan regels gebonden marktpartijen, het heel verstandig van de overheid is om zelf mee te spelen op die markt, niet om de hele markt te socialiseren, maar om op die manier een maatgevende, normstellende en mede-prijsbepalende functie te kunnen uitoefenen. Het grote voorbeeld daarvan was naar mijn mening in de jaren zeventig de Postbank, maar die functie is inmiddels veranderd en verwaterd.

Pronk

Ik heb de afgelopen paar jaar ook overwogen om op dit gebied wat te gaan doen, want ik maak mij grote zorgen over het achterblijven van de hoogwaardige verbrandingscapaciteit. Ik ben hard bezig om vergroting van die capaciteit te stimuleren. Ik heb er binnenkort ook gesprekken over met de sector. Natuurlijk vraagt de sector mij bepaalde dingen te doen. De sector vraagt bijvoorbeeld voldoende aanbod op langere termijn te garanderen. Dat is een terechte vraag en een van de redenen om de landsgrenzen gesloten te houden. Als het de sector niet lukt, zal de overheid zich genoopt zien om zelf te gaan investeren. Ik heb het bijvoorbeeld overwogen toen wij bezig waren met het opstellen van alle mogelijke wensen voor de komende tien jaar in het kader van ICES. Het gaat om gigantische bedragen. Dat is een reden voor de overheid om de markt haar kansen te geven, maar wanneer dat niet lukt, zal de overheid moeten investeren of mede moeten investeren.

De opmerkingen van de heer Ginjaar in dezen waren voor mij verrassend. Hij heeft gezegd, dat hij eigenlijk voorstander is van een landelijk functionerend openbaar nutsbedrijf. Ik ben dat eigenlijk ook, maar gegeven alle mogelijke politieke opvattingen, de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op deze markten en de daardoor ontstane huidige situatie, zie ik dat niet meer gebeuren. Hij heeft zich dat natuurlijk ook gerealiseerd. De vraag wat je dan op dit moment doet. Ik heb daar een opmerking over gemaakt naar aanleiding van de vraag van de heer Hessing.

De heer Ginjaar zelf heeft gevraagd wanneer de overheid komt met een bepaalde beslissing, gegeven het feit dat zich sommige processen sluipenderwijs voordoen. Hij wees op de internationalisering van een en ander. Ik zal niet nalaten deze zeer relevante vraag aan de orde te stellen in de discussies die ik voer in het kader van het ontwerp-Landelijk afvalbeheersplan. Ook mij ontgaan natuurlijk niet de vragen en opmerkingen over de capaciteitsontwikkeling en de snelle veranderingen in de marktstructuur. De opmerking die de heer Ginjaar heeft gemaakt, is een voorbeeld van die veranderingen en ook ik heb de krant gelezen de afgelopen week. Die ontwikkeling baart mij zorgen. Ik ben

terzake alert. De heer Ginjaar heeft mij met zijn opmerkingen gesteund in eventuele voornemens die ik zou kunnen hebben. Dat geldt met name het voorbeeld dat hij noemde met betrekking tot het water.

Op dit moment is mijn instructie al strijk en zet dat de bestaande invloed van de overheid op de markt en haar eigendommen in deze structuur gehandhaafd moet worden en dat er niets mag worden vervreemd. Gemeentelijke overheden hebben op dit moment nog steeds de mogelijkheid om zich ergens van te ontdoen, maar in overleg ben ik er voortdurend op uit dat tegen te gaan. Mocht het te laat worden, dan zal ik niet aarzelen soortgelijke initiatieven te ontwikkelen als ik heb gedaan met betrekking tot water, maar ook dat is een langdurig wetgevingsproces. De discussie over het Landelijk afvalbeheersplan kan daarvoor een heel belangrijke mogelijkheid bieden. Niet voor niks heb ik ingestemd met de suggestie van mijn collega's om naast het Landelijk afvalbeheersplan ten behoeve van het ontwerp ervan een interdepartementaal beleidsonderzoek op te starten naar de daarin voorgestelde sturingsinstrumenten. Dat biedt ons een extra mogelijkheid om er nog eens goed naar te kijken.

Voorzitter. De heer Ginjaar heeft nog een vraag gesteld over de ladder van Lansink. Recycling is belangrijker dan energieopwekking. Dat laatste is overigens ook een nuttige toepassing. Energieopwekking van een bepaalde calorische waarde, waarvoor de normen nog moeten worden gesteld, is weer belangrijker dan definitieve verwerking door middel van verbranding. Dat was de strekking van mijn antwoord toen ik het had over de differentiatie van de ladder van Lansink.

De door de heer Baarda genoemde discussienota zal mede moeten worden gericht op vervolgwetgeving die beoogt vereenvoudigingen aan te brengen. Ik ben het echter eens met het lid van de Tweede Kamer dat zei dat minder regels geen doel op zichzelf zijn. Als echter regels met elkaar in strijd zijn of elkaar overlappen, is vereenvoudiging op haar plaats.

Voorzitter. Ik durf nooit te zeggen dat Europa nog niet zo ver is als Nederland en ik hoop ook niet dat ik dat ergens op papier heb staan. Een dergelijke borstklopperij is niet geheel in overeenstemming met de

realiteit. Soms zijn we verder dan andere landen, maar op andere terreinen zijn die landen weer verder. Zo is Duitsland verder met het scheiden van huishoudelijk afval en de aanpak van het probleem van het zwerfafval. Overigens ben ik niet van plan om reeds bereikte emissie-eisen af te zwakken om te komen tot een betere afstemming in EU-verband. In andere landen worden eisen gesteld aan de verbranding die riskanter zijn voor de volksgezondheid dan de Nederlandse eisen. Bovendien is de Europese regelgeving dynamisch; je bent voortdurend op weg naar scherpere eisen. Het heeft dan geen zin om een stapje terug te doen als je uiteindelijk toch weer vooruit moet.

Wat betreft het tegengaan van storten denk ik in de eerste plaats aan innovatiebevordering. Het opslaan van slib leidt tot veel ruimteverlies. Als je slib kunt toepassen als bouwstof, zou je een belangrijk alternatief hebben gevonden voor delfstoffen en het storten. In de tweede plaats denk ik aan de vergroting van de verbrandingscapaciteit en in de derde plaats aan een verhoging van de storttarieven. Het spijt mij voor de heer Baarda, maar het is de bedoeling dat die tarieven aanzienlijk worden verhoogd. Dat is namelijk de enige manier om het storten tegen te gaan. Ik ben ook nog minister van ruimtelijke ordening en als zodanig vind ik stortplaatsen zonde van de ruimte in Nederland.

Tot slot het zwerfafval, waarover de heren Ginjaar en Rabbinge opmerkingen hebben gemaakt. Statiegeld vind ik doeltreffend. Ik constateer dat het zwerfafval geen elementen bevat waarop statiegeld wordt geheven. Als je dat doet, dan komen ze niet in het zwerfafval. Het is dus een doeltreffend instrument. Is het ook doelmatig? Dan gaan kosten een rol spelen. Kosten voor de consument zijn er niet, behalve het renteverlies van het statiegeld en dat is verwaarloosbaar. Naar mijn indruk zijn de kosten van de inzamelstructuur voor de desbetreffende producten relatief gering, want wat is de opbrengst niet voor alle ondernemingen die de vraag naar die eensloks- en eenhupsproducten in plaats van naar de grote gezinsverpakkingen zo hebben weten te stimuleren? Het gaat om gigantische opbrengsten en om de internalisering van kosten. Het is dus naar mijn

Pronk

mening doelmatig. Is het handhaafbaar? Dit is veel beter te handhaven dan een verbod op het weggooiën van flesjes, blikjes en kartonnen drankverpakkingen; daar kun je de politie niet op zetten. Dit is handhaafbaar, want je hoeft weinig te handhaven, omdat er een economisch belang wordt geschapen, ingezet door de burgers die het afval zelf brengen. Uiteindelijk moet het natuurlijk in goed overleg gebeuren. Met dat overleg, over hoogte, inzamelingsstructuur en hygiënische aspecten, ben ik bezig.

Maar ik constateer dat de aanpak van een probleem, bijvoorbeeld van de omvang van het huishoudelijk afval, een oplossing genereert die weer een nieuw probleem doet ontstaan. Er is namelijk altijd ontwijkend gedrag en in dit convenant was dat de creatie van de kleine flesjes en blikjes. Die werden niet op de markt gebracht om een huisgezin in staat te stellen om gezellig drankjes te drinken, maar om mobiel, onderweg te drinken. Vergelijk het maar met een mobiele telefoon: je telefoneert niet meer thuis of in een cel, maar onderweg; je drinkt onderweg en de verpakking gooi je weg. Naast de omvangrijke hoeveelheid huishoudelijk afval is er dus een nieuwe omvangrijke hoeveelheid zwerfafval ontstaan, die ook hieruit bestaat. Die neemt alleen maar toe. Het gaat dus altijd om het inzetten van een instrument op deze marginale hoeveelheid, een hoeveelheid die bovenop de bestaande hoeveelheid huishoudelijk afval komt. Ik heb niet de indruk dat de omvang van het huishoudelijk afval hierdoor zal toenemen; die zal eerder afnemen omdat er een verschuiving plaatsvindt van flesjes en blikjes in huishoudelijk afval naar flesjes en blikjes die op een bepaalde manier kunnen worden ingeleverd. Statiegeld heeft dus alleen positieve consequenties voor de omvang van het huishoudelijk afval en geen consequenties voor de verwerkingscapaciteit. Ook vanuit die overwegingen acht ik het doeltreffend, doelmatig en handhaafbaar. Over de modaliteiten wil ik gaarne doorspreken. Ik zal beide Kamers van dit huis, gegeven de gebleken interesse, op de hoogte stellen van de uitkomsten van dit overleg. Ik doe het uiteraard het liefst in de vorm een te bereiken overeenstemming op vrijwillige basis, met een stok achter de deur, zoals het behoort.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 16.38 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
19 juni 2001

Goedkeuring van de op 26 mei 1997 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst, opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (Trb. 1997, 249), van het op 19 juni 1997 te Brussel totstandgekomen Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1997, 251), van het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130) en van het op 5 mei 1998 te Straatsburg totstandgekomen Statuut betreffende de Groep van Staten tegen corruptie (Trb. 2000, 131) (Goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie II) (27509, R1671);

Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 98/49/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L 209) (27649);

Tijdelijke fiscale stimulering van de aankoop van schone personenauto's en bestelauto's (27660);

Wijziging van de Wet privatisering ABP in verband met de wijziging van de indexeringsfrequentie (27674);
25/26/27 juni 2001

Wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers houdende regels tot aanwijzing van bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering (27000);

Wijziging van de Statistiekwet 1950 in verband met wijzigingen in de Europese regels inzake het Intrastatstelsel (27614);
2, 3 en 4 juli 2001

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum (27033);

Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (27034);

b. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport te doen plaatsvinden op 26 juni 2001:

Wijziging van de Ziekenfondswet in verband met samentelling van uitkeringstijdvakken ingevolge de Werkloosheidswet voor de toepassing van artikel 3, eerste lid, onder a, van die wet, administratieve vereenvoudiging van de overgang van een particuliere ziektekostenverzekering naar de ziekenfondsverzekering en afschaffing van de nominale ziekenfondspremie voor personen jonger dan 18 jaar (Knelpunten Ziekenfondswet) (27586);

Justitie te doen plaatsvinden op 2, 3 en 4 juli 2001:

Invoering Boek 4 en Titel 3 van Boek 7 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, derde gedeelte (Overgangsrecht) (26822);

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de toepassing van maatregelen in het belang van het onderzoek en enige andere onderwerpen (26983);

Justitie te doen plaatsvinden op 9/10 juli 2001:

Uitvoering van de Richtlijn 98/50/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 1998 tot wijziging van de Richtlijn 77/187/EEG inzake de onderlinge aanpassing van wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (27469);
Volksgezondheid, Welzijn en Sport