



Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie
Wetstraat 200
1049 Brussel

Afd. Juridische en Institutionele Zaken
Herrmann Debrouxlaan 48
1160 Brussel

Datum 26 februari 2007
Kenmerk JIZ-20992/07
Blad 1/17
Bijlage(n) 3
Betreft Inbreuknummer 2006/2489 inzake Richtlijn
1999/31/EG (storten afvalstoffen)
C.c. DG Milieu

Auteur Mr M.E.C. van der Plas
Telefoon +32 (0)2 6791676
Fax +32 (0)2 6791793
E-mail matthijs.plas@minbuza.nl

In antwoord op uw brief van 15 december 2006 (kenmerk SG-Grefte(2006)D/207783 met bijlage C(2006) 6137) vestigt u de aandacht op de mogelijke onverenigbaarheid van het Nederlandse recht met de bepalingen van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, als aangevuld bij Beschikking 2002/33/EG (hierna: de richtlijn). U noemt hierin enerzijds een aantal onderdelen van artikel 2 van de richtlijn, waarvan u meent dat deze niet of onvolledig zijn omgezet. Deze onderdelen bevatten verschillende definities. Verder noemt u de artikelen 10, 11, eerste lid, onder c, en 14 van de richtlijn.

Anderzijds verzoekt u aan te geven in welke instrumenten van het Nederlandse recht bijlage II van de richtlijn is omgezet.

Hieronder gaat de Nederlandse overheid op uw opmerkingen in.

1) De omzetting van onderdelen van artikel 2 van de richtlijn.

Allereerst brengt de Nederlandse overheid in herinnering dat ingevolge artikel 249 EG een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch dat aan de nationale instanties wordt overgelaten vorm en middelen te kiezen. Dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, en dat de lidstaat de bevoegdheid is gelaten om vorm en middelen te kiezen voor omzetting is vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Dit beginsel is uitgewerkt in een groot aantal Hofarresten. Hier volstaat de Nederlandse overheid met het aanhalen van enkele overwegingen in C-233/00:



"76. Hoewel het dus essentieel is dat de rechtssituatie die uit de nationale omzettingsmaatregel voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is om de betrokken particulieren in staat te stellen kennis te krijgen van de omvang van hun rechten en plichten, neemt dit niet weg dat de lidstaten volgens artikel 189, derde alinea, van het verdrag (thans 249 EG) bevoegd zijn voor de uitvoering van de richtlijnen de vorm en de middelen te kiezen waarmee het door de richtlijnen nagestreefde resultaat het best kan worden bereikt, en dat blijkens deze bepaling de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs in elke lidstaat een optreden van de wetgever vereist. Het Hof heeft dan ook herhaaldelijk geoordeeld dat een formele overname van de voorschriften van een richtlijn in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling niet altijd nodig is en dat, afhankelijk van de inhoud van de richtlijn, een algemeen rechtskader kan volstaan. Met name kan door het bestaan van algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht de omzetting door specifieke wet- of regelgeving overbodig zijn, op voorwaarde dat deze beginselen de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale overheid daadwerkelijk garanderen en dat, ingeval de betrokken bepaling van de richtlijn rechten voor particulieren beoogt te scheppen, de rechtssituatie die uit deze beginselen voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties.

77. Daarom moet in elk concreet geval de aard worden vastgesteld van de in de richtlijn opgenomen bepaling waarop het beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft, om vast te stellen hoe ver de omzettingplicht van de lidstaten gaat."

Om de volle werking van een richtlijn te verzekeren is het dus niet steeds nodig alle bepalingen daarvan letterlijk over te nemen in de nationale wetgeving. Zo is dat bijvoorbeeld voor definities niet in alle gevallen nodig. Wel moeten natuurlijk de rechten en verplichtingen die met de definities samenhangen, duidelijk kenbaar zijn voor een ieder, en ook afgedwongen kunnen worden voor de rechter. De noodzaak tot omzetting van de definities die in de richtlijn zijn opgenomen, hangt er met name van af of voor de volle werking van de richtlijn verzekerd moet worden dat de gedefinieerde termen in de gehele gemeenschap op dezelfde manier worden gehanteerd. Dit moet worden gezien in de verdere context van het communautaire recht, in het bijzonder van de met die richtlijn beoogde harmonisatie en de daarin opgenomen rechten en plichten.

Tegen deze achtergrond gaat de Nederlandse overheid in op de onderdelen van artikel 2, die u in uw brief noemt. Om te adstrueren dat de met de definities samenhangende verplichtingen adequaat zijn omgezet zal zij daarbij – waar zinvol – aandacht besteden aan de bepalingen die naar de gedefinieerde termen verwijzen, hoewel de omzetting daarvan niet in het geding is.



Artikel 2, onder b – definitie stedelijk afval - en artikel 2, onder m – definitie biologisch afbreekbare afvalstoffen

U merkt op dat de eerstgenoemde definitie niet is omgezet en dat de tweede niet is opgenomen in de Nederlandse wetgeving inzake stortplaatsen.

“Stedelijk afval” is in de richtlijn gedefinieerd als: huishoudelijk afval, alsmede andere afvalstoffen die gezien hun aard of samenstelling met huishoudelijk afval kunnen worden gelijkgesteld.

“Biologisch afbreekbare afvalstoffen” zijn omschreven als: afvalstoffen die aëroob of anaëroob kunnen worden afgebroken, zoals voedsel- en tuinafval, en papier en karton. Deze termen komen voor in artikel 5, tweede lid, van de richtlijn, dat gaat over een nationale strategie voor de vermindering van naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen. Voor biologisch afbreekbaar stedelijk afval bevat het tweede lid van artikel 5 voortschrijdende taakstellingen. De strategie moet deze taakstellingen garanderen.

Toen de richtlijn in werking trad, was het beleid er in Nederland al op gericht om geen biologisch afbreekbare afvalstoffen naar stortplaatsen over te brengen.

De volgende instrumenten zijn voor dit doel ingezet.

- *Stortheffing*

Een stortheffing op het storten van afvalstoffen, met een hoge heffing op het storten van brandbaar afval. Dit heeft in de praktijk een sterk sturende werking op hergebruik en nuttige toepassing en op het terugdringen van het storten van afvalstoffen.

- *Stimulering van gescheiden inzameling*

In de Wet milieubeheer (thans artikel 10.21, tweede lid) was reeds de verplichting voor gemeenten opgenomen om groente-, fruit- en tuinafval dat vrijkomt bij huishoudens, gescheiden in te zamelen. Deze verplichting heeft er toe geleid dat op het moment dat de richtlijn werd gepubliceerd, al bijna 54% van dit type afval gescheiden werd ingezameld. (zie Rapportage Monitoring prioritaire afvalstoffen. Gegevens 1999. RIVM/LAE, maart 2001 – bijgevoegd als bijlage 1). Dit percentage is sindsdien op dit niveau gebleven. Verder waren in de provinciale milieuverordeningen reeds bepalingen opgenomen dat gemeenten ook papier/karton en textiel gescheiden moesten inzamelen.

- *Realisatie van verwerkingscapaciteit*

Parallel aan bovengenoemde verplichting om groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in te zamelen is in de jaren negentig van de vorige eeuw verwerkingscapaciteit gerealiseerd om het groente-, fruit- en tuinafval tot compost te kunnen verwerken. Deze capaciteit bleek ruim voldoende te zijn. De vrije capaciteit is ingezet voor het verwerken van biologisch afbreekbaar bedrijfsafval.

Kenmerk JIZ-20992/07

Blad 3/17



- *Stimulering van hergebruik*

Door middel van verschillende maatregelen is gestimuleerd dat afvalstoffen worden hergebruikt en nuttig toegepast, dat afvalstoffen die niet worden hergebruikt worden verbrand met energiewinst en dat storten van brandbare afvalstoffen wordt teruggedrongen.

- *Stortverboden*

Reeds voor het moment van publicatie van de richtlijn waren stortverboden van kracht. Het betreft stortverboden voor groente-, fruit- en tuinafval, papier of karton, houtafval, slib, afkomstig van inrichtingen voor het biologisch zuiveren van afvalwater, plantaardig afval, afkomstig van land- of tuinbouw, veilingafval, marktafval, plantsoen- of groenafval en huishoudelijke afvalstoffen (artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortverboden afvalstoffen, thans het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (hierna: Bssa); respectievelijk categorie 9, 22, 23, 25, 26, 28, 30).

Het resultaat van de inzet van deze instrumenten is onder meer geweest dat op het tijdstip waarop de richtlijn werd gepubliceerd, nog maar 12% van het Nederlandse huishoudelijk afval werd gestort;

ongeveer de helft daarvan was biologisch afbreekbaar (zie de hiervoor aangehaalde Rapportage Monitoring prioritaire afvalstoffen).

Ten tijde van de omzetting van de richtlijn mocht worden aangenomen, en kon voor een deel worden aangetoond, dat door middel van de genoemde maatregelen de doelstellingen van artikel 5, tweede lid, van de richtlijn konden worden bereikt. Daarom hoefde ter voldoening aan de opdracht van artikel 5, eerste lid, (het ontwikkelen van een nationale strategie voor de vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen) geen afzonderlijk nieuw wettelijk instrumentarium in het leven geroepen.

De begrippen stedelijk afval en biologisch afbreekbare afvalstoffen worden bovendien gehanteerd in artikel 6, onder c, onder i) respectievelijk iii), van de richtlijn. Volgens onderdeel c kunnen stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen (een van de categorieën stortplaatsen die de richtlijn kent) onder meer worden gebruikt voor stedelijk afval (i) en stabiele, niet-reactieve gevaarlijk afvalstoffen die aan bepaalde eisen voldoen (iii). Daarbij is bepaald dat deze gevaarlijke afvalstoffen niet worden gestort in cellen die zijn bestemd voor biologisch afbreekbare ongevaarlijke afvalstoffen.

In artikel 11c van het Bssa is geregeld dat in de vergunningvoorschriften wordt aangegeven tot welke klasse de stortplaats, of een onderdeel daarvan, behoort. In artikel 11b, eerste lid, van dat besluit is onder meer bepaald dat het bevoegd gezag aan de vergunning het verbod verbindt op de stortplaats afvalstoffen te accepteren, die niet voldoen aan de criteria voor acceptatie op een stortplaats van de desbetreffende klasse. Die criteria zijn opgenomen in bijlage I bij dat besluit.



In de nota van toelichting bij het besluit waarbij ter omzetting van de richtlijn enkele algemene maatregelen van bestuur werden gewijzigd, is in de toelichting bij Bijlage I van het Bssa ingegaan op de wijze waarop erin wordt voorzien dat de dergelijke gevaarlijke afvalstoffen in een separaat compartiment op een stortplaats voor niet-gevaarlijke afvalstoffen terecht komen.

Wat de omschrijving in de richtlijn van het begrip "biologisch afbreekbare afvalstoffen" betreft, zij nog opgemerkt dat het letterlijk overnemen daarvan in wetgeving geen meerwaarde zou hebben, omdat alle elementen van de omschrijving al in de term zelf besloten liggen: het bijvoeglijk naamwoord "afbreekbaar" houdt al in dat het gaat om afvalstoffen die "afgebroken kunnen worden", de toevoeging "aëroob of anaëroob" heeft tot gevolg dat het begrip noch uitgebreid, noch beperkt wordt; de zinsnede na "zoals" geeft een niet uitputtende opsomming van de afvalstoffen waar het hier om gaat. Nu deze definitie niet nodig is om de volle werking van de richtlijn te verzekeren, brengt het beginsel van soberheid met wetgeving met zich dat deze definitie niet in de Nederlandse wetgeving wordt overgeschreven.

Artikel 2, onder g – definitie stortplaats

U merkt op dat deze onvolledig is omgezet, aangezien niet is vermeld welke soorten voorzieningen eveneens zijn inbegrepen in de definitie en welke ervan zijn uitgesloten. De richtlijn omschrijft een stortplaats als:

een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond), met inbegrip van:

- interne afvalstortplaatsen (d.w.z. stortplaatsen waar een afvalproducent zijn eigen afval op de plaats van de productie verwijdert), en
- een terrein dat permanent (d.w.z. meer dan een jaar lang) wordt gebruikt voor de tijdelijke opslag van afval,

maar met uitzondering van:

- voorzieningen waar afvalstoffen worden uitgeladen ter voorbereiding van verder transport voor terugwinning, behandeling of verwijdering elders, en
- van opslag van afval voorafgaand aan terugwinning of behandeling voor een periode van in de regel minder dan drie jaar, of
- van opslag van afvalstoffen voorafgaand aan verwijdering, voor een periode van minder dan een jaar.

In het Nederlandse recht is in artikel 8.47, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer een stortplaats omschreven als: een inrichting waar afvalstoffen worden gestort, dan wel het gedeelte van een inrichting waar afvalstoffen worden gestort, indien in de inrichting niet uitsluitend afvalstoffen worden gestort. Onder c is vervolgens aangegeven dat een "bedrijfsgebonden stortplaats" een stortplaats is "waar uitsluitend afvalstoffen worden gestort, die afkomstig zijn van binnen de inrichting waartoe de stortplaats behoort".



De toevoeging in onderdeel c komt overeen met de strekking van hetgeen in de richtlijn volgt na "met inbegrip van", bij het eerste streepje.

Hoe het deel dat volgt na het tweede streepje (dus vanaf "een terrein" tot "voor een periode van minder dan een jaar") is geïmplementeerd, is uitgelegd in de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enige andere besluiten ter uitvoering van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel D, artikel 11 e). Volgens artikel 11 e van het Bssa wordt voor een inrichting voor de opslag van afvalstoffen een vergunning ten hoogste voor een jaar verleend. Het bevoegd gezag kan echter de vergunning voor ten hoogste drie jaar verlenen, indien de vergunninghouder aantoont dat de opslag wordt gevolgd door nuttige toepassing van de desbetreffende afvalstoffen.

Hiermee wordt de strekking van deze passage van de omschrijving in de richtlijn geïmplementeerd.

Immers: opslag die langer dan een jaar duurt, valt niet langer onder de vergunning ingevolge artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor opslag, maar komt onder de regels voor stortplaatsen te vallen (tweede streepje). Zo'n opslag kan buiten die regels blijven, als de opslagplaats minder dan drie jaar wordt gebruikt en de afvalstoffen worden opgeslagen in afwachting van nuttige toepassing. Een plaats waar afval wordt overgeslagen en dus maar tijdelijk ligt in het kader van transport (derde streepje) valt niet onder de verplichtingen voor stortplaatsen. Afval dat wordt opgeslagen om daarna te worden teruggewonnen of behandeld, ligt doorgaans minder dan drie jaar op de opslagplaats (vierde streepje) en hiervoor kan dus de op grond van artikel 8.1 te geven opslagvergunning blijven gelden – in plaats van de regels ter implementatie van de richtlijn.

Voor opslag voorafgaand aan verwijdering kan de opslagvergunning niet worden verlengd, waarmee voldaan is aan het bepaalde na het vijfde streepje.

Daarmee is deze definitie volgens de Nederlandse overheid zodanig omgezet dat de volle werking van de richtlijn in dit opzicht wordt bereikt.

Artikel 2, onder k – definitie eluaat.

U merkt op dat deze niet is omgezet.

In de richtlijn is dit omschreven als: de oplossing die wordt verkregen door een doorsijpelingsstest in het laboratorium. Dit komt overeen met wat deskundigen in het algemeen onder dit begrip volstaan.

Er was tot nu toe geen aanleiding om dit begrip in de Nederlandse wetgeving om te zetten, aangezien het in de richtlijn niet voorkwam. In de later toegevoegde Bijlage II komt het begrip wel voor. Zo nodig wordt het in het kader daarvan omgezet.



Artikel 2, onder 1 – definitie exploitant

U merkt op dat deze niet is omgezet.

In de richtlijn is de exploitant omschreven als: de natuurlijke of rechtspersoon die voor een stortplaats verantwoordelijk is volgens de interne wetgeving van de lidstaat waar de stortplaats zich bevindt; deze persoon kan wisselen van de voorbereidende tot de nazorgfase.

Uit deze terminologie wordt duidelijk dat het hier gaat om een aanwijzing dat het nationale recht moet aangeven wie verantwoordelijk is voor de stortplaats, waarbij gedifferentieerd kan worden naar de verschillende fasen. In het Nederlandse stelsel is deze verantwoordelijkheid in het algemeen toebedeeld aan respectievelijk de aanvrager, de vergunninghouder of degene die een inrichting drijft. Het woord exploitant komt in een aantal bepalingen in de richtlijn voor. Voor zover nodig is, zijn deze richtlijnbevestigingen terug te vinden in de volgende Nederlandse regelgeving:

- ❖ In artikel 7, onder a, van de richtlijn staat dat de aanvraag om een vergunning de identiteit van de aanvrager bevat, maar als deze niet de exploitant is, moet in de aanvraag de exploitant worden vermeld.

Dit is geregeld in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna Ivb). In artikel 5.1, eerste lid, onder a, is namelijk bepaald dat bij een aanvraag naam en adres van de aanvrager moeten zijn vermeld, en in artikel 5.11, onder i, staat dat in een aanvraag die betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een categorie, genoemd in bijlage I bij het Ivb, onder 28.4 of 28.5, de naam en het adres worden vermeld van degene die de feitelijke leiding van de activiteiten in de inrichting heeft. Stortplaatsen vallen onder de categorieën, genoemd onder 28.4 of 28.5.

- Artikel 8, onder a, onder II, van de richtlijn stelt een beroeps- en technische opleiding verplicht voor exploitanten en personeel.

Dit is geregeld in artikel 2a van het Stortbesluit bodembescherming, waar staat dat het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften verbindt ten aanzien van de vakbekwaamheid van degene die de inrichting drijft en van de opleiding van in de inrichting werkzame personen.

- In artikel 8, onder c, van de richtlijn staat dat de voorafgaande inspectie van het stortterrein niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de exploitant uit hoofde van de vergunningvoorwaarden.

De verantwoordelijkheid van degene die een inrichting drijft, is een algemeen beginsel in het Nederlandse recht. Het is immers verboden zonder een vereiste vergunning een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben (zie artikel 8.1, eerste lid, Wet milieubeheer). Bij overtreding van de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden opgetreden

- ❖ In artikel 10 van de richtlijn komt de term "exploitant" voor in de bepaling over de kosten van sluiten en nazorg. Hieronder wordt daarop ingegaan bij artikel 10.



- In artikel 11, eerste lid, onder a, van de richtlijn wordt bepaald dat de houder of exploitant voor de aanvaarding met de juiste documentatie moet kunnen aantonen dat de afvalstoffen kunnen worden aanvaard en voldoen aan de aanvaardingscriteria. Onder b volgen de procedures die de exploitant bij ontvangst in acht neemt, onder d is bepaald dat de exploitant de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis stelt van weigering afvalstoffen te aanvaarden op de stortplaats.

De acceptatieprocedure is geregeld in artikel 11 d van het Bssa en bijlage II daarbij: volgens dat artikel verbindt het bevoegd gezag aan de vergunning het voorschrift dat degene die de stortplaats drijft, bij het in ontvangst nemen van afvalstoffen de procedure in die bijlage volgt.

- ❖ In artikel 11, eerste lid, onder d, van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat vóór de aanvaarding van de afvalstoffen op de stortplaats, de exploitant, onverminderd het bepaalde in Verordening (EEG) nr.259/93, de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis stelt van een weigering afvalstoffen op een stortplaats te aanvaarden.

Ervan uitgaande dat een redelijke uitleg van de richtlijn bepaling met zich brengt dat deze zo gelezen wordt dat de exploitant de bevoegde autoriteit ingeval van weigering daarvan in kennis stelt (en dat dus niet doet alvorens afvalstoffen te aanvaarden), is dit omgezet in artikel 11 c, eerste lid, onder d, jo artikel 11 d van het Bssa en bijlage II bij dat besluit.

- Ingevolge artikel 12, onder a, van de richtlijn moet de exploitant een controle- en toezichtsprogramma uitvoeren als omschreven in bijlage III.

Dit is in het Nederlandse recht geregeld in de artikelen 9, 10 en 11 van het Stortbesluit bodembescherming en in de Regeling voor baggerspecie op land (hierna: Regeling baggerspecie) alsmede in de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming (hierna: Usb).

- In artikel 12, onder b, van de richtlijn is bepaald dat de exploitant de bevoegde autoriteit in kennis stelt van alle significante milieu-effecten die bij de controle- en toezichtprocedures aan het licht zijn gekomen, en gevolg geeft aan besluiten van dat gezag over corrigerende maatregelen, welke maatregel op kosten van de exploitant worden genomen. Tevens moet de exploitant controleresultaten overleggen aan de bevoegde autoriteit.

In artikel 9, derde lid, van het Stortbesluit bodembescherming is bepaald dat aan de vergunning het voorschrift wordt verbonden dat de bedoelde gegevens aan het bevoegd gezag worden gezonden. Een en ander is verder uitgewerkt in de Usb en in de Regeling baggerspecie. Naar aanleiding van die informatie kan het bevoegd gezag corrigerende maatregelen opleggen. Ingevolge hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, dat over handhaving gaat, kan het bevoegd gezag dan zo nodig bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen nemen. Voor stortplaatsen voor baggerspecie is een en ander uitgewerkt in de Regeling baggerspecie.



- ❖ Artikel 13 van de richtlijn betreft de sluitings- en nazorgprocedure. In onderdeel a van dat artikel komt onder ii) de term exploitant voor in de bepaling dat – waar dienstig – bepaald wordt dat voor een stortplaats of een deel daarvan met de sluitingsprocedure wordt begonnen wanneer de bevoegde autoriteit op verzoek van de exploitant toestemming verleent (onder iii) wordt vervolgens aangegeven dat dit ook een ambtshalve besluit kan zijn.

De sluitingsprocedure houdt wijziging of intrekking van de vergunning in. Het bevoegd gezag kan dit ambtshalve doen (artikel 8.24 van de Wet milieubeheer), de procedure daarvoor kan ingevolge artikel 8.26 van de Wet milieubeheer ook worden geïnitieerd door de vergunninghouder (=exploitant). Titel 8.3 van de Wet milieubeheer bevat regels over gesloten stortplaatsen.

- In artikel 13, onder b, van de richtlijn is bepaald dat een stortplaats of een deel ervan pas als definitief gesloten wordt beschouwd als de bevoegde autoriteit een eindinspectie heeft uitgevoerd, alle verslagen van de exploitant heeft beoordeeld en aan hem heeft medegedeeld dat zij de sluiting goedkeurt. En voorts dat dit niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de exploitant uit hoofde van de vergunningvoorwaarden.

In het Nederlandse recht is dit geregeld in artikel 8.47, derde lid, van de Wet milieubeheer. Voor de verantwoordelijkheid van de exploitant, zie hierboven bij artikel 8, onder c.

- In artikel 13, onder c, van de richtlijn is geregeld dat de exploitant, na definitieve sluiting, verantwoordelijk blijft voor onderhoud, toezicht en controle in de nazorgfase, zolang de bevoegde autoriteit zulks nodig acht, rekening houdend met de tijd gedurende welke de stortplaats gevaar kan opleveren.

Dit is in het Nederlandse recht geregeld in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer.

- Volgens artikel 13, onder d, van de richtlijn is de exploitant verantwoordelijk voor toezicht op en analyse van het stortplaatsgas, het stortplaatspercolaat en het grondwater in de omgeving.

Dit is geregeld in artikel 8.49, eerste lid, van de Wet milieubeheer, en voor de nazorgfase 8.50 van die wet. In Hoofdstuk 6 van de Usb is dit nader uitgewerkt.

- In artikel 14, onder a, van de richtlijn is bepaald dat de exploitant binnen een jaar na inwerkingtreding van de richtlijn aan de bevoegde autoriteit een aanpassingsplan voorlegt, met daarin de in artikel 8 bedoelde gegevens en correctiemaatregelen: zie hieronder in paragraaf 3 van deze brief, waar wordt ingegaan op de omzetting van artikel 14.

Uit het bovenstaande blijkt dat in het Nederlandse stelsel de volle werking wordt bereikt van hetgeen bedoeld is met de bepaling in de richtlijn die de lidstaten opdraagt aan te geven wie in de verschillende fasen de exploitant is.

Artikel 2, onder n – definitie houder

U merkt op dat dit niet is omgezet.

Kenmerk JIZ-20992/07

Blad 9/17



“Houder” is in de richtlijn omschreven als: de producent van de afvalstof of de natuurlijke of rechtspersoon die in het bezit ervan is.

De Houder is in het Nederlandse rechtstelsel degene die iets onder zich heeft.

- Artikel 11, onder b, 2^e streepje, van de richtlijn verplicht de exploitant voor aanvaarding de overeenstemming te verifiëren met de beschrijving in de door de houder overgelegde documentatie.

Deze bepaling vergt geen formele omzetting van het begrip houder.

- Artikel 13, onder d, van de richtlijn gaat over de verantwoordelijkheid van de exploitant, onverminderd eventuele communautaire of nationale wetgeving met betrekking tot aansprakelijkheid van de houder.

Deze bepaling vergt evenmin formele omzetting van het begrip houder.

Artikel 2, onder o – definitie **aanvrager**

U merkt op dat dit niet is omgezet:

Inderdaad is deze term zelf niet omgezet in het Nederlandse recht.

“Aanvrager” is in de richtlijn omschreven als: de persoon die overeenkomstig deze richtlijn een aanvraag voor een stortplaats indient.

Dit komt overeen met de betekenis van deze term in het gewone spraakgebruik (zie van Dale: aanvrager: iemand die iets aanvraagt). Uit oogpunt van wetgevingstechniek is in een dergelijk geval het opnemen van een definitie in wetgeving af te raden.

De term komt in de richtlijn voor in de volgende bepalingen.

- In artikel 7, onder a en i, van de richtlijn is bepaald dat de aanvraag om een stortvergunning tenminste de identiteit van de aanvrager bevat en de door de aanvrager gestelde financiële zekerheid, dan wel andere gelijkwaardige voorzieningen als voorgeschreven bij artikel 8, onder a, onder iv.

De volle werking van de genoemde onderdelen van artikel 7 is verzekerd door de eerdergenoemde artikelen 5.1, eerste lid, onder 1 en 5.11, onder i, alsmede 5.13, tweede en derde lid, van het Ivb. Hiervoor is het niet nodig het begrip aanvrager in de nationale wetgeving te omschrijven.

- Volgens artikel 8, onder a, onder iv), van de richtlijn verleent het bevoegd gezag geen vergunning tenzij de aanvrager financiële zekerheid heeft gesteld, of tenzij een equivalent daarvoor is voorzien.

De verplichting financiële zekerheid te stellen is geregeld in artikel 8.15, eerste lid, en van de Wet milieubeheer jo 12, eerste, tweede en vierde lid, van het Stortbesluit bodembescherming. Voor gesloten stortplaatsen is dit te vinden in de artikelen 8.47, 8.49 en 15.44 van de Wet milieubeheer. Voor baggerspecie zijn er bijzondere bepalingen in de Regeling baggerspecie.

- In artikel 9, onder d, van de richtlijn staat dat de aanvrager periodiek verslag uitbrengt aan het bevoegd gezag over soorten en hoeveelheden gestort afval en over de resultaten van het toezichtsprogramma.

Kenmerk JIZ-20992/07

Blad 10/17



Dit is geregeld in artikel 9, derde lid, van het Stortbesluit bodembescherming en artikel 7 van het de Usb, in de Regeling baggerspecie en in artikel 11c, derde lid, Bssa (soorten en hoeveelheid).

In geen van deze gevallen kan er onzekerheid bestaan over wie bedoeld is met de term "aanvrager", zodat voor het bereiken van de volle werking van de richtlijn geen omzetting van dit begrip vereist is. Het ontbreken daarvan kan dus niet leiden tot een inbreuk op het communautaire recht.

Artikel 2, onder p – definitie bevoegde autoriteit

U merkt op dat dit niet is omgezet.

De "bevoegde autoriteit" is in de richtlijn aangeduid als: de autoriteit die door de lidstaat wordt aangewezen als verantwoordelijk voor het verrichten van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken.

Uit het bovenstaande blijkt dat niet bedoeld is een in nationale wetgeving over te nemen definitie te geven, maar dat het gaat om een aanwijzing aan de lidstaat dat deze ervoor moet zorgen dat duidelijk is door welk orgaan de taken worden uitgevoerd.

In alle gevallen waarin de richtlijnbeoordelingen een taak bevatten voor de overheid, is het in het Nederlandse stelsel duidelijk welk orgaan daarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hierbij om de volgende richtlijnbeoordelingen:

Artikel 8, onder a: de bevoegde autoriteit geeft geen vergunning tenzij is aangetoond dat – deze zinsnede behoeft zelf geen omzetting, het gaat om hetgeen daarna volgt.

Artikel 8, onder c: de bevoegde autoriteit inspecteert het terrein vóór het storten – dit is geregeld in artikel 10, eerste lid, onder a, van het Stortbesluit bodembescherming en in de Regeling baggerspecie.

Artikel 9, onder d: de aanvrager brengt verslag uit aan de bevoegde autoriteit – zie hierboven bij "aanvrager".

Artikel 11, eerste lid, onder d: de exploitant stelt de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis van weigering afvalstoffen te aanvaarden – zie hierboven bij "exploitant".

Art.12, onder b: de exploitant stelt de bevoegde autoriteit in kennis van significante nadelige milieueffecten en geeft gevolg aan corrigerende maatregelen die deze autoriteit oplegt - zie hierboven bij "exploitant".

Art.13, onder a, onder ii) en iii): met sluiting van een stortplaats wordt begonnen wanneer de bevoegde autoriteit op verzoek van de exploitant toestemming verleent of de bevoegde autoriteit daartoe een met redenen omkleed besluit neemt - Zie hierboven bij "exploitant".

Art.13, onder b: een stortplaats wordt pas definitief als gesloten beschouwd na eindinspectie door de bevoegde autoriteit - zie hierboven bij "exploitant".

Art.13, onder c: een exploitant blijft verantwoordelijk in de nazorgfase zolang de bevoegde autoriteit dat nodig acht; de exploitant stelt die autoriteit in kennis van significante nadelige milieueffecten – zie hierboven bij "exploitant".



Art.13, onder d: een exploitant is verantwoordelijk voor toezicht op en analyse van stortplaatsgas etc, zolang de bevoegde autoriteit van oordeel is dat de stortplaats gevaar op kan leveren voor het milieu – zie hierboven bij “exploitant”.

Art.14, onder a: binnen een jaar na implementatiedatum legt de exploitant de bevoegde autoriteit een aanpassingsplan ter goedkeuring voor – zie paragraaf 4, waar wordt ingegaan op omzetting van artikel 14.

Art.14, onder b: na presentatie van het aanpassingsplan beslissen de bevoegde autoriteiten of de exploitatie mag worden voortgezet – idem.

Art.14, onder c: op basis van dat goedgekeurde plan geeft de bevoegde autoriteit toestemming voor de noodzakelijke werkzaamheden en bepaalt zij een overgangperiode – idem.

Bijl I, 2, derde bolletje: de bevoegde autoriteit kan bepalen dat de verplichting vervuild water en percolaat op te vangen niet van toepassing is – dit zijn aspecten die al zijn beoordeeld bij de locatiekeuze.

Bijl I, 3.3: de bevoegde autoriteit kan oppervlakteafdicthting voorschrijven – dit is geregeld in de artikelen 3 en 4, tweede lid, en 5 van het Stortbesluit bodembescherming en de artikelen 4 en 5 van de Usb, alsmede in de Regeling baggerspecie.

Bijl I, 3.4: Indien de bevoegde autoriteit besluit dat percolaatopvang en –behandeling niet nodig of is vastgesteld dat stort geen potentieel gevaar voor bodem, grondwater of oppervlaktewater, kunnen eisen verzacht worden – idem.

Bijl III, 2: bevat een aanbeveling aan de bevoegde autoriteit – deze behoeft naar haar aard niet te worden omgezet.

Uit deze opsomming blijkt dat het om de volledige werking van de richtlijnbepalingen te bereiken niet zinvol is de term “bevoegd gezag” te definiëren, maar dat het erom gaat dat het bij de nationale bepalingen die deze richtlijnbepalingen omzetten, duidelijk is aan welk orgaan de taken en bevoegdheden zijn toebedeeld. Dit is in de Nederlandse situatie steeds het geval.

2) De omzetting van artikel 10

U merkt op dat deze bepaling onvolledig is omgezet.

Dit artikel gaat over de kosten die moeten zijn gedekt door de prijs die de exploitant in rekening brengt voor het storten op de stortplaats. Dat zijn: alle kosten voor inrichting en exploitatie van een stortplaats, voorzover mogelijk met inbegrip van de in artikel 8, onder a, onder iv), bedoelde kosten voor het stellen van de financiële zekerheid of het equivalent daarvan, alsmede de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van tenminste 30 jaar.

De onvolledigheid zou de zinsnede “alsmede de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van tenminste 30 jaar” betreffen.



Uit de letterlijke bewoordingen van deze bepalingen kan men afleiden dat hetgeen volgt na "voor zover mogelijk" niet in alle gevallen omzetting behoeft. In het Nederlandse recht heeft die omzetting toch plaats gehad, en wel als volgt.

In artikel 8.36f van de Wet milieubeheer is aangegeven welke kosten een inrichting in rekening brengt bij ontvangst van afvalstoffen. In het eerste lid, onder b en c, staat dat daarbij rekening wordt gehouden:

b. met de kosten van de voorzieningen die bewerkstelligen dat de inrichting, nadat zij buiten gebruik is gesteld, geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, daaronder mede begrepen de kosten van de krachtens artikel 15.44, eerste lid, verschuldigde heffing, en

c. met de kosten van financiële zekerheid in categorieën van gevallen waarvoor het stellen van financiële zekerheid krachtens artikel 8.15 is voorgeschreven.

Op grond van artikel 8.15 van de wet zijn in het Besluit financiële zekerheid milieubeheer stortplaatsen aangewezen als inrichtingen waarvoor kan worden voorgeschreven dat financiële zekerheid wordt gesteld voor het nakomen van vergunningverplichtingen en voor aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de inrichting veroorzaakte nadelige gevolgen voor het milieu.

In titel 15.11 van de Wet milieubeheer is de financiering van de zorg voor gesloten stortplaatsen geregeld. Als equivalent van het stellen van financiële zekerheid is daar in artikel 15.44 en volgende een provinciale heffing ingesteld, waaruit een fonds wordt gevoed, dat is bestemd voor de zorg voor gesloten stortplaatsen (zie artikel 15.47). De dekking van deze kosten is niet in de tijd beperkt en loopt dus langer dan het minimum van 30 jaar in de richtlijn.

Uit het vorenstaande blijkt dat ook van de gewraakte zinsnede de volledige werking in het Nederlandse recht is verzekerd.

3) De omzetting van artikel 11, eerste lid, onder c, van de richtlijn

U merkt op dat dit niet is omgezet.

Deze bepaling luidt:

De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat vóór de aanvaarding op de stortplaats (...) de exploitant van de stortplaats elke op de stortplaats aanvaarde aflevering schriftelijk bevestigt.

De Nederlandse overheid leest deze bepaling zo, dat bij de aanvaarding een schriftelijke bevestiging moet worden gedaan, aangezien het niet valt in te zien hoe een bevestiging van een "aanvaarde aflevering" voor die aanvaarding kan plaats hebben. Tegen deze achtergrond is aan artikel 11, eerste lid, onder c, van Richtlijn 1999/31/EG uitvoering gegeven in artikel 10.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer.



In die bepaling is voor onder andere stortplaatshouders aan wie afvalstoffen worden afgegeven, een verplichting opgenomen om aan een daartoe aangewezen meldingsinstantie met betrekking tot iedere afgifte een aantal daarbij aangegeven gegevens te melden. In het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zijn over de wijze waarop aan deze meldingsverplichting uitvoering moet worden gegeven, nadere regels opgenomen.

De Nederlandse overheid gaat er van uit dat deze bepaling hiermee is omgezet in Nederlandse regelgeving.

4) De omzetting van artikel 14 van de richtlijn

Dit artikel bevat een aantal bepalingen van overgangsrecht.

U merkt op dat deze bepaling impliciet is omgezet in de algemene juridische context van het Stortbesluit bodembescherming en de Wet milieubeheer. Een meer nauwkeurige omzetting van de verschillende onderdelen van deze bepaling en de hierin vermelde termijnen zou naar uw mening meer aangewezen zijn.

Artikel 14 bepaalt dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor vergunning is verleend of die in gebruik zijn op het moment van omzetting van de richtlijn niet mag worden voortgezet, tenzij zo spoedig mogelijk – doch ten laatste binnen acht jaar na de uiterste omzettingsdatum van de richtlijn (dus acht jaar na 16-7-2001) – een aantal maatregelen is getroffen.

Dit zijn de volgende maatregelen:

- a) binnen één jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum legt de exploitant van een stortplaats de bevoegde autoriteit ter goedkeuring een door hem opgesteld aanpassingsplan voor met de in artikel 8 bedoelde gegevens alsmede de corrigerende maatregelen die hij nodig acht om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;
- b) na de presentatie van het aanpassingsplan beslissen de bevoegde autoriteiten op basis van dat aanpassingsplan en deze richtlijn definitief of de exploitatie al dan niet mag worden voortgezet. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om stortplaatsen waarvoor niet overeenkomstig artikel 8 een vergunning tot voortzetting van de exploitatie is verleend zo spoedig mogelijk te sluiten overeenkomstig artikel 7, onder g), en artikel 13;
- c) op basis van het goedgekeurde aanpassingsplan voor de stortplaats geeft de bevoegde autoriteit toestemming voor de noodzakelijke werkzaamheden en bepaalt zij een overgangsperiode voor de uitvoering van het plan. Elke bestaande stortplaats moeten binnen acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;



- d) i) binnen een jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum, zijn de artikelen 4, 5, 11 en bijlage II van toepassing op stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen,
ii) binnen drie jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum is artikel 6 van toepassing op stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen

Zoals eerder in deze brief onder 1. in herinnering is gebracht vereist het communautaire recht niet steeds een formele overname van de voorschriften van de richtlijn in een uitdrukkelijke en specifieke nationale bepaling, maar moet de lidstaat wel de volledige toepassing van de richtlijn daadwerkelijk garanderen, en - ingeval de richtlijn bepaling rechten voor particulieren beoogt te scheppen - zorgen dat de rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigden hun rechten kunnen kennen en geldend maken voor de nationale rechter,

In de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de richtlijn is uiteengezet hoe dit in artikel VI van dat besluit is geregeld. Hieronder wordt dat kort toegelicht.

De datum van acht jaar na 16 juli 2001 is te vinden in het tweede lid van artikel VI. Daar staat dat het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk, doch voor 16 juli 2009, de vergunning intrekt, indien niet voor 16 juli 2002 een aanpassingsplan is ingediend. Daardoor wordt bereikt dat de exploitatie niet wordt voortgezet als de maatregelen niet zijn getroffen na 16 juli 2009.

Dat plan moet volgens het eerste lid van artikel VI worden ingediend voor 16 juli 2002 (de datum genoemd in artikel 14, onder a, in de richtlijn), en het bevat de gegevens die zijn bedoeld in het derde lid van artikel VI (verplichtingen voor vakbekwaamheid, financiële zekerheid en andere richtlijnverplichtingen, die staan in de bepalingen die de richtlijn in het nationale recht omzetten). Dat zijn de in artikel 8 van de richtlijn bedoelde gegevens. In de nota van toelichting is bij artikel VI nauwkeurig uitgelegd welke (met het oog hierop opgestelde of reeds bestaande) nationale bepalingen corresponderen met de in artikel 8 bedoelde gegevens.

De intrekking van de vergunning heeft tot gevolg dat de stortactiviteiten moeten worden gestaakt. Nadat aan de daarvoor geldende wettelijke voorwaarden is voldaan, wordt de stortplaats vervolgens definitief gesloten met inachtneming van de bepalingen in de Wet milieubeheer over sluiting die de desbetreffende bepalingen in de richtlijn omzetten (onder meer artikel 7, onder g - plan voor sluiting en nazorg - en 13 - sluitings- en nazorgprocedure). Over de voortzetting van de stortplaats besluit het bevoegd gezag dan voor 1 januari 2004 (zie het vijfde lid van artikel VI). Voor die datum past het de voorschriften van de vergunning aan. Die aanpassing is erop gericht dat op 16 juli 2009 aan de voorwaarden van de richtlijn wordt voldaan. Is dat niet mogelijk, dan wordt de vergunning ingetrokken. De datum van 1 januari 2004 is zo gekozen dat er genoeg tijd over is om voor 16 juli 2009 te kunnen voldoen aan de richtlijnvoorwaarden.



Onderdeel c van artikel 14 van de richtlijn geeft het bevoegd gezag de vrijheid te bepalen op welk moment voor 16 juli 2009 aan die voorwaarden moet worden voldaan.

Onderdeel d van artikel 14 van de richtlijn bevat bepalingen over stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen. Volgens onderdeel i) daarvan zijn daarop de artikelen 4, 5 en 11 van de richtlijn en bijlage II bij de richtlijn vanaf 16 juli 2002 van toepassing en volgens onderdeel ii) is dit met artikel 6 het geval vanaf 16 juli 2004. De onderdelen i) en ii) zijn omgezet door het zesde respectievelijk het zevende lid van artikel VI.

Uit het vorenstaande blijkt dat artikel 14 niet weliswaar niet letterlijk is opgenomen in de Nederlandse regelgeving, maar dat de strekking daarvan nauwgezet wordt gevolgd.

5) Bijlage II

U verzoekt aan te geven in welke instrumenten van het Nederlands recht bijlage II van Richtlijn 1999/31/EG, als aangevuld bij Beschikking 2003/33/EG van de Raad van 19 december 2002, is omgezet en in voorkomend geval de juridische bepalingen ter zake mede te delen.

De omzetting van Beschikking 2003/33/EG in nationale bepalingen is nog gaande. De juridische en technische complexiteit van de te regelen materie en het in verband hiermee te voeren overleg met actoren zijn er de oorzaak van dat de omzetting veel tijd vergt en nog niet is afgerond. Dit geldt in het bijzonder voor de uitwerking van een goed uitvoerbare methodiek voor het bemonsteren en testen van afvalstoffen (deel 3 van de bijlage bij de beschikking).

De omzettingbepalingen zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en in een ministeriële regeling. De ontwerp-algemene maatregel van bestuur is grotendeels gereed (zie bijlage 2 bij deze brief). In de in voorbereiding zijnde ministeriële regeling zullen met name de bepalingen over bemonsteren en testen opgenomen worden (de hoofdlijnen van de hieraan ten grondslag liggende methodiek zijn vastgesteld, zie bijlage 3 bij deze brief).

De formele vaststellingsprocedure van de omzettingenregelgeving start in mei 2007. Na vaststelling door de Ministerraad en onderwerping aan inspraak kan het ontwerpbesluit samen met de ontwerpministeriële regeling in augustus 2007 aangeboden worden ter notificatie overeenkomstig Richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en van regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij. De reden daarvan is dat deze regelgeving onder meer nadere invulling geeft aan enkele bepalingen in de richtlijn. In dezelfde periode wordt het besluit aangeboden aan de Raad van State met het oog op het verkrijgen van een advies.

Kenmerk JIZ-20992/07
Blad 16/17



Na de verwerking van dit advies en toezending van het besluit aan de Tweede Kamer in het kader van de zogenaamde nahangprocedure kan de omzettingsregelgeving in werking treden, naar verwachting in februari 2008.

Het besluit en de regeling zullen u zo spoedig mogelijk nadat zij zijn vastgesteld, worden toegezonden.

De Nederlandse overheid gaat ervan uit dat met het vorenstaande voldoende is ingegaan op de punten die in uw brief van 12 december 2006 aan de orde zijn gesteld.

De Permanent Vertegenwoordiger,
voor deze,

Thijs van der Plas,
Ambassaderaad