

Vergaderjaar 2019–2020

35 267

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 december 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 31 oktober 2019 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van de VVD, CDA, D66, GroenLinks en SP hebben nog enkele vragen en opmerkingen. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden. Daar waar dit echter vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, zijn de vragen en opmerkingen per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

Inhoudsopgave

Algemeen	1
Inleiding	3
Implementatie wetgeving	4
De inhoud van het wetsvoorstel	4
Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid	4
Bijproducten en einde-afvalstatus	6
Gescheiden inzameling afvalstoffen	11
Overige vragen	13
Gevolgen van het wetsvoorstel	15
Uitvoering, toezicht en handhaving	17
Artikelen	18

Algemeen

De leden van de CDA-fractie, D66-fractie, SP-fractie en de GroenLinks-fractie hebben vragen gesteld over de wijze waarop het voorstel voorziet in meer duidelijkheid over de vraag wanneer er sprake is van afval of niet. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het nieuwe toetsingskader voor bijproducten en de einde-afvalstatus hier nader toe te lichten. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de «voorwaarden» die gelden voor het bepalen van de status van bijproduct en einde-afval en de

mogelijkheid die er is om «criteria» vast te stellen voor de toepassing van deze voorwaarden op specifieke materialen.

Met dit wetsvoorstel worden in de eerste plaats de uniforme voorwaarden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen in de Wet milieubeheer zelf opgenomen. De voorwaarden bepalen wanneer geen sprake is van een afvalstof maar van een bijproduct of wanneer een afvalstof als gevolg van een handeling van nuttige toepassing de einde-afvalstatus heeft. Materialen die aan deze voorwaarden voldoen, worden niet als afvalstof beschouwd. Het is, zoals in Nederland al jaren de praktijk is, in eerste instantie aan de houder van materialen zelf om te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden voor de bijproduct- of einde-afvalstatus. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om bedrijven hierbij behulpzaam te zijn, zoals de «Leidraad afvalstof of product», de webtoets «Afval of Grondstof» en zogeheten rechtsoordelen (of afvalopinions). Het is in Nederland vervolgens aan het betreffende bevoegd gezag om toe te zien op de naleving van deze voorwaarden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de tweede plaats kan, indien daar aanleiding toe bestaat, worden overwogen om gedetailleerde criteria op te stellen voor de toepassing van de voorwaarden op specifieke afvalstromen. Hierbij hoort uiteraard ook een systeem van kwaliteitsborging, waarbij gedacht kan worden aan certificering en een conformiteitsverklaring. In Nederland hebben we nu al een ministeriële regeling met einde-afvalcriteria voor puingranulaat. Het wetsvoorstel verduidelijkt de grondslag om dergelijke criteria bij ministeriële regeling vast te stellen en de eisen die de kaderrichtlijn afvalstoffen daaraan stelt. Doel van deze criteria voor bijproducten en einde-afvalstoffen is tweeledig. Criteria kunnen enerzijds meer generiek duidelijkheid creëren voor de sector over de vraag wanneer bepaalde stromen geen afvalstof zijn. Anderzijds kunnen met dergelijke criteria specifieke waarborgen worden gecreëerd ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en ten behoeve van handhaving en toezicht.

Het is overigens alleen toegestaan om voor specifieke soorten bijproducten of einde-afvalstoffen bij ministeriële regeling gedetailleerde criteria vast te stellen voor zover er geen EU-criteria bestaan. Vanwege het belang van een gelijk speelveld in de EU hebben EU-criteria uiteraard de voorkeur, maar indien dat niet haalbaar is kunnen deze wanneer dat wenselijk is dus ook nationaal worden vastgesteld. Belangrijk om te benadrukken is dat het bestaan van Europese of nationale criteria niet noodzakelijk is voor het verkrijgen van de status van bijproduct of einde-afval. Voor die materialen waarvoor geen criteria bestaan volgt immers uit de definitie van «afvalstoffen» en de uniforme voorwaarden of sprake is van een afvalstof of niet.

Wat betreft de wenselijkheid om voor bepaalde materialen gedetailleerde criteria bij ministeriële regeling vast te stellen, is in de beleidsreactie op het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen¹ aangegeven dat een verkenning wordt uitgevoerd naar productregelgeving en andere normering met als focus de aansluiting op het afvalstoffenrecht. Hierbij wordt ook de mogelijkheid van einde-afval- en bijproductcriteria betrokken. Uitgangspunten van de verkenning zijn beide doelstellingen van de circulaire economie: grondstoffenbehoud en bescherming van mens en milieu. In deze verkenning zal ook worden gekeken naar hoe er, naast ministeriële regelingen met einde-afval- en bijproductcriteria en de andere bestaande instrumenten, een meer generieke aanpak aangeboden kan worden in de vorm van andere instrumenten, zoals handreikingen voor specifieke stromen. Conform de toezegging in het AO Circulaire

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 32 852, nr. 87.

Economie van 15 oktober jongstleden, wordt u over deze verkenning voor 1 juli 2020 geïnformeerd.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen of er sprake is van een kop op een Europese richtlijn omdat het toepassingsgebied wordt uitgebreid, en wat het gevolg zou zijn als die kop wordt weggelaten.

Er is bij deze implementatie geen sprake van een nationale kop op Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (hierna: wijziging kaderrichtlijn afvalstoffen). De uitbreiding van het toepassingsgebied van de kaderrichtlijn afvalstoffen houdt in dat in de richtlijn nu expliciet de circulaire economie wordt genoemd als een van de doelstellingen van de richtlijn. Dat was eerder niet het geval. Dit heeft geen gevolgen voor de nationale regelgeving maar is wel relevant bij de interpretatie van de bedoeling van bepalingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Bij de implementatie van deze wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen worden geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie daarvan noodzakelijk zijn.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre het wetsvoorstel aansluit bij de aanbevelingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de aanbevelingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen om meer duidelijkheid te geven over de vraag wanneer er sprake is van afval. Zoals in de beleidsreactie op het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen is aangegeven, worden nu in de eerste plaats de voorwaarden voor bijproduct- en einde-afvalstatus uit de kaderrichtlijn afvalstoffen in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) zelf opgenomen. Hiermee wordt bereikt dat, anders dan nu het geval is, in de wet zelf het uniforme toetsingskader is opgenomen om per geval te bepalen wanneer geen sprake is van een afvalstof maar van een bijproduct of wanneer een afvalstof als gevolg van een handeling van nuttige toepassing de einde-afvalstatus heeft bereikt en niet langer als afvalstof is. Daar waar de toepassing van deze algemene voorwaarden in de praktijk nog onvoldoende duidelijkheid geeft, biedt het wetsvoorstel in de tweede plaats, net als in de huidige situatie, de mogelijkheid om deze voorwaarden met gedetailleerde criteria nader toe te spitsen op bepaalde typen bijproducten of afvalstoffen en toepassingen daarmee. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Taskforce om de «per geval aanpak» van besluiten van het bevoegd gezag en rechtsoordelen van lenW over de afvalstatus aan te vullen met een meer generieke aanpak per afval- of materiaalstroom. In de algemene inleiding is nader toegelicht welke acties worden ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de amvb's en ministeriele regelingen naar de Tweede Kamer worden gestuurd en waarom niet het hele pakket aan regelgeving in één keer wordt voorgelegd.

Voor de implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen in Nederlandse regelgeving zijn zowel wijzigingen op wetsniveau als van lagere regelgeving nodig. Gelet op de verschillende procedures voor de totstandkoming van een wet, amvb en een ministeriele regeling is het niet mogelijk om alle regelgeving in één keer aan de Tweede Kamer voor te leggen. Een tijdige implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen zou op die manier niet mogelijk zijn. Bovendien worden de

(wijzigingen van) amvb's voorbereid mede op basis van grondslagen waarvan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld die te wijzigingen. Het gaat hierbij om zuivere implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen wordt de in artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) voorgeschreven procedure gevolgd. Voor een amvb geldt dat gelijktijdig met het verzoek aan de Afdeling advisering van de Raad van State om advies over het ontwerpbesluit te geven, beide Kamers der Staten-Generaal hierover worden geïnformeerd, met een uitgebreide beschrijving van de inhoud van de voorgenomen amvb. Nadat de amvb is vastgesteld wordt deze toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Voor een ministeriele regeling geldt dat deze, eveneens volgens artikel 21.6, zesde lid, Wm, ten minste vier weken voordat de regeling wordt vastgesteld aan beide Kamers der Staten-Generaal worden toegezonden. Dit zal in het voorjaar van 2020 gebeuren. Deze procedures uit artikel 21.6, zesde lid, Wm zijn specifiek bedoeld voor het opstellen van regels die uitsluitend strekken tot het implementeren van EU-regelgeving.

Implementatie wetgeving

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of met de grondslagen voor het vaststellen van regelgeving over gescheiden inzameling van afvalstromen een einde komt aan de landelijke wirwar van regels over gescheiden inzameling van afval bij huishoudens.

Op basis van de grondslag uit het wetsvoorstel wordt een amvb voorbereid die voorziet in de hoofdregel dat specifiek genoemde stromen huishoudelijk afval gescheiden moeten worden ingezameld door de gemeenten. Het gaat om bioafval, kunststoffen, metaal, glas, papier, gevaarlijk afval en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Door het opnemen van deze afvalstromen wordt op nationaal niveau aangegeven dat gescheiden inzamelen van belang is om het afval goed te kunnen recyclen. Op deze manier wordt een nationaal wettelijk kader geboden voor het verder bevorderen van gescheiden inzamelen van afval. De bestaande verplichtingen om groente-, fruit-, en tuinafval (uit de Wet milieubeheer) en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (uit de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) gescheiden in te zamelen worden overgeheveld naar de in voorbereiding zijnde amvb. Voor enkele stromen (bioafval, kunststoffen, metaal en glas) zal aan de gemeenten nog wel de mogelijkheid worden geboden om te beoordelen of sprake is van een uitzondering, ingevolge de kaderrichtlijn afvalstoffen, om van de hoofdregel af te wijken in hun afvalstoffenverordening. Voor plastic, metaal en glas gaat het uitsluitend om de mogelijkheid om afval na te scheiden indien dat een vergelijkbaar resultaat oplevert. Voor bioafval zijn meer uitzonderingen mogelijk. In het Landelijk afvalbeheerplan (hierna: LAP) zal daarnaast een «basisvoorzieningenniveau» voor afvalinzameling worden opgenomen. Een gemeente dient haar burgers voldoende, goede en aantrekkelijke gelegenheden te bieden voor het aanbieden van afval. Het «basisvoorzieningenniveau», zoals wordt opgenomen in het LAP, houdt in ieder geval in dat burgers weten wat er van hen verwacht wordt, weten welke afvalstromen te scheiden en waarom, en weet waar en hoe zij het afval kunnen aanbieden.

De inhoud van het wetsvoorstel

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

De leden van de CDA-fractie vragen voor welke afvalstromen de regering voornemens is om uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op te

leggen. Zij vragen of producenten van sigaretten en kauwgom hier ook voor in aanmerking komen.

Nederland heeft op basis van de Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (ook wel SUP-richtlijn genoemd) een verplichting om voor een aantal nieuwe producten uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op te leggen. Het gaat hierbij om ballonnen, vochtige doekjes, tabaksproducten met filters en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten en kunststofhoudend vistuig. Deze nieuwe regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten uiterlijk 31 december 2024 in werking zijn, met uitzondering van die voor de tabaksproducten met filters waar de uiterste datum op 5 januari 2023 is gesteld. Producenten van sigaretten krijgen daarmee een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgelegd. Voor producenten van kauwgom bestaat op dit moment nog geen Europees dan wel nationaal voornemen om uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op te leggen. Komend jaar wordt bekeken hoe voorkomen kan worden dat kauwgom op straat terecht komt en welk beleid hiervoor nodig is. Zo wordt, onder andere, onderzoek gedaan naar de rol die gedragsbeïnvloeding hierin kan spelen, maar zullen ook andere maatregelen overwogen worden. Er is op dit moment voor een tweetal nieuwe productcategorieën uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in voorbereiding, te weten voor textiel van kleding en matrassen.

De leden van de D66-fractie merken op dat voor producten uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt op basis van verschillende regelingen, besluiten of algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten. De leden vragen of de regering vanuit de eenvoud en de vergelijkbaarheid van regelgeving op termijn verwacht om regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op een meer vergelijkbare manier vorm te geven.

Op dit moment is een amvb in voorbereiding. Hierin worden de verantwoordelijkheden voor producenten vastgelegd. Een producent dient hieraan te voldoen als er een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op hem van toepassing is. Hiermee worden de verantwoordelijkheden en verplichtingen voor producenten bij iedere regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hetzelfde. Het blijft wel mogelijk om per productstroom nadere of aanvullende eisen te stellen en het is verplicht een specifieke afvalbeheerdoelstelling per productcategorie op te leggen.

De leden van de GroenLinks fractie vragen hoe de nog uit te werken amvb over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid invulling gaat geven aan de noodzaak om het proces van afvalvermijding veel eerder te beginnen, bij het ontwerp, de materiaalkeuze en de vraag hoe een afgedankt product als geheel, in delen of als grondstof weer terugkomt bij de producent.

Een producent is verantwoordelijk voor de producten die hij op de markt brengt. Met een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt de verantwoordelijkheid van de producent letterlijk uitgebreid en wordt de producent ook verantwoordelijk voor de afvalfase van zijn producten. Daarmee is de producent, met uitzondering van de gebruiksfase, verantwoordelijk voor de gehele levenscyclus van een product. Met een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid krijgt de producent de verplichting zijn producten na gebruik in te nemen, het afvalbeheer van een product te organiseren en de kosten daarvan te dragen. Daarbij worden normen opgelegd die de producent bij

dit afvalbeheer dient te halen, bijvoorbeeld in de vorm van een hergebruik- of recyclingdoelstelling. Doordat de producent zijn producten na gebruik dient in te nemen en organisatorisch en financieel verantwoordelijk is voor het afvalbeheer van deze producten, ontstaat een feedback-mechanisme en een directe prikkel om al bij het ontwerpen en produceren van het betreffende product te anticiperen op afvalpreventie en hergebruik.

De leden van de SP-fractie vragen of er daadwerkelijk sprake is van het vastleggen van minimumeisen aan producentenverantwoordelijkheid of dat alleen sprake is van het vaststellen van een kader om dit mogelijk te maken. De leden vragen tevens in hoeverre deze minimumeisen uiteindelijke worden vormgegeven in een amvb en op welke termijn. Ook vragen de leden in hoeverre de amvb gaat afwijken van bestaande wetgeving. Tot slot vragen de leden of met de implementatie de lat voor bedrijven hoger of lager wordt gelegd en of de minimumeisen in de toekomst voor meer stromen verplicht worden gesteld dan nu het geval is.

Op dit moment is een amvb in voorbereiding. Hierin worden de minimumeisen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen geïmplementeerd door verantwoordelijkheden voor producenten vast te leggen. De verwachting is dat amvb in het voorjaar van 2020 kan worden afgerond. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd. Met deze amvb worden de verantwoordelijkheden voor producenten bij iedere regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hetzelfde. Dit heeft ook gevolgen voor reeds bestaande regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De minimumeisen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen sluiten grotendeels aan bij de Nederlandse praktijk. Er is sprake van zuivere implementatie, maar dat betekent desalniettemin dat van bedrijven soms extra inspanningen zullen worden geëist. De wijzigingen ten opzichte van de bestaande wetgeving zullen in de toelichting op de amvb uitgebreid worden toegelicht. De verplichtingen uit de amvb zijn, met een overgangstermijn voor bepaalde bestaande regelingen, van toepassing op alle regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit geldt dus ook voor stromen waarvoor in de toekomst een regeling voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt opgelegd.

Bijproducten en einde-afvalstatus

De leden van de CDA-fractie vragen of de Europese Commissie ondanks de nationale wetgeving toch nog de bevoegdheid krijgt om uitvoeringsverordeningen inzake bijproducten en einde-afvalstatus uit te brengen. De leden vragen tevens of de regering het wenselijk vindt dat de Commissie die bevoegdheid nog zou moeten krijgen.

Op basis van de wijziging van kaderrichtlijn afvalstoffen behoudt de Europese Commissie de bevoegdheid om uitvoeringsverordeningen vast te stellen tot bepaling van EU-criteria voor het toepassen van de status van bijproduct en einde afval voor specifieke stromen. Alleen in het geval dat dergelijke criteria voor een afvalstroom ontbreken kan overwogen worden om nationale criteria voor de betreffende afvalstroom op te stellen. De bevoegdheid van de Europese Commissie is wenselijk omdat om die wijze het gelijk speelveld in de EU voor de betreffende afvalstroom het beste wordt gewaarborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de bevoegdheid van de Minister wordt opgenomen om bij ministeriele regeling te bepalen wanneer een specifieke soort afvalstoffen niet langer als afvalstoffen wordt beschouwd. De leden merken op dat een eigenstandige

bevoegdheid van de Minister inhoudt dat de Kamer hierover geen zeggenschap heeft.

De bevoegdheid om bij ministeriele regeling te bepalen wanneer een specifieke soort afvalstoffen niet langer als afvalstoffen wordt beschouwd, is een bestaande bevoegdheid van de Minister. Dat verandert niet met de implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen. In Nederland zijn op dit moment voor één specifieke afvalstroom einde-afvalcriteria vastgesteld, namelijk voor recyclinggranulaat.

De voorwaarden voor einde-afvalstatus worden met deze implementatie opgenomen in de Wet milieubeheer. De bevoegdheid om bij ministeriele regeling te bepalen wanneer een specifieke soort afvalstoffen niet langer als afvalstoffen wordt beschouwd, betreft de toepassing van deze voorwaarden op een specifieke afvalstroom. De criteria hebben dan ook een technisch en gedetailleerd karakter. Om die reden is er bij de bestaande bevoegdheid voor gekozen deze regelgevende bevoegdheid aan de Minister te delegeren. Ter implementatie van wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is nu wel in de grondslag opgenomen dat de regeling in overeenstemming moet zijn met de vereisten uit artikel 6, tweede lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen en rekening houden met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid van de stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van de handeling van recycling of andere nuttige toepassing.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader te motiveren of zij meer of minder verzoeken tot rechtsoordelen over einde-afval of bijproducten verwacht en waarom deze bevoegdheid wordt geschrapt.

De bevoegdheid om rechtsoordelen (afvalopinie) af te geven wordt niet geschrapt. De bevoegdheid die wordt geschrapt met het wetsvoorstel betreft mijn formele bevoegdheid om «per geval te besluiten» dat een afvalstof die een handeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan niet als afval wordt aangemerkt. In de praktijk is van deze bevoegdheid nog nooit gebruik gemaakt omdat dit niet past in het Nederlandse gedecentraliseerde systeem van bevoegdheden. Een formeel besluit van mij zou, anders dan een rechtsoordeel, de bevoegdheden van de relevante bevoegde gezagen onnodig doorkruisen. Bovendien draagt deze bevoegdheid niet bij aan meer uniformiteit met betrekking tot het bepalen van de einde-afval status, omdat een dergelijk besluit slechts ziet op één geval. De bevoegdheid om per ministeriele regeling nationale eind-afval criteria op te stellen voor generieke afvalstromen is hiervoor meer geschikt. Voor individuele bedrijven is er de mogelijkheid om bij het ministerie een rechtsoordeel te vragen als ondersteuning van beoordelingen en besluiten door zowel het desbetreffende bedrijf als het bevoegd gezag. Of er meer of minder verzoeken tot rechtsoordelen zullen komen is afhankelijk van de behoefte bij de individuele bedrijven. Uit het rapport van de Taskforce herijking afvalstoffen blijkt dat er nog steeds behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de status van materiaal. In de inleiding is uiteengezet hoe het wetsvoorstel hieraan bijdraagt en welke stappen verder worden gezet om hier meer duidelijkheid over te bieden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe lichten of zij voordelen ziet in Europees geharmoniseerde bijproductcriteria. Tevens vragen zij of er specifieke stromen zijn waar door het ontbreken van EU-bijproductcriteria zich knelpunten voordoen.

Het is ten eerste van belang dat er uniforme voorwaarden zijn voor het vaststellen van de bijproductstatus. Deze voorwaarden worden nu in de Wet milieubeheer zelf opgenomen. Er kan, indien de praktijk daartoe

aanleiding geeft, overwogen worden om criteria voor de toepassing van die voorwaarden op te stellen. In dat geval is het belangrijkste voordeel van EU-criteria het ontstaan van een gelijk speelveld voor de materialen binnen de EU. Dit vermindert de administratieve lasten van bedrijven en vereenvoudigt de handhaving door bevoegde gezagen. Indien EU-criteria niet haalbaar blijken, dan kunnen nationale criteria worden overwogen.

Naar aanleiding van het rapport van de Taskforce Herijking afvalstoffen is, zoals in de inleiding is beschreven, een verkenning aangekondigd naar productregelgeving en andere normering met als focus de aansluiting op het afvalstoffenrecht. Hierbij zal gekeken worden naar de vraag voor welke stromen generieke instrumenten wenselijk zijn en wat voor instrumenten daarvoor gebruikt kunnen worden. Een van die instrumenten zijn bijproductcriteria. Daaruit zou ook kunnen blijken voor welke stromen zich knelpunten voordoen die zouden kunnen worden opgelost door EU-bijproductcriteria.

De leden van de D66-fractie vragen of de Europese Commissie reeds een proces heeft ingericht en criteria heeft geformuleerd waarop zij nationale criteria beoordeelt.

De Europese Commissie zal ter bevordering van uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de lidstaten een voor de gehele EU geldend elektronisch register opzetten waarin de specifieke nationale criteria inzake bijproducten en einde-afvalstatus worden opgenomen. In de kaderrichtlijn afvalstoffen is bepaald dat de Europese Commissie moet toezien op de ontwikkeling van nationale einde-afvalcriteria in de lidstaten en moet beoordelen of er op basis daarvan voor de gehele Unie geldende criteria moeten worden ontwikkeld. Ook is bepaald dat de Commissie daarbij als vertrekpunt neemt de criteria die het strengst zijn en het milieu het best beschermen. Daarvoor kan zij het register benutten. Het register kan uiteraard ook benut worden om een overzicht te geven van bestaande criteria en om informatie-uitwisseling over deze criteria tussen lidstaten te bevorderen.

De leden van de SP-fractie vragen welke criteria leidend gaan zijn wanneer zich in eventuele toekomstige situaties het geval zich gaat voordoen dat nationale criteria strenger zijn dan EU-criteria.

Op basis van de kaderrichtlijn afvalstoffen kan een lidstaat alleen in het geval dat er geen EU-criteria voor een afvalstroom zijn vastgesteld nationale criteria voor de betreffende afvalstroom opstellen. De situatie dat nationale criteria strenger zijn dan EU-criteria kan zich dan ook niet voordoen.

De leden van de SP-fractie vragen of het doel is om op termijn alle afvalstromen onder gedetailleerde criteria te laten vallen als vervanging van de generieke voorwaarden, of dat voornamelijk categorieën blijven bestaan die onder de generieke voorwaarden vallen.

De uniforme voorwaarden voor het bepalen van bijproduct- of einde-afvalstatus zijn het uitgangspunt. Deze voorwaarden worden nu in de Wet milieubeheer zelf opgenomen. In veel gevallen zal kunnen worden volstaan met de toepassing van de voorwaarden. Er kan, indien de praktijk daartoe aanleiding geeft, overwogen worden om criteria op te stellen. Naar aanleiding van het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen, is, zoals in de inleiding beschreven, een verkenning aangekondigd naar productregelgeving en andere normering met als focus de aansluiting op het afvalstoffenrecht. Hierbij zal gekeken worden naar de vraag voor welke stromen generieke instrumenten wenselijk zijn en wat voor

instrumenten daarvoor gebruikt kunnen worden. Een van die instrumenten zijn bijproduct- en einde-afvalstatuscriteria. Er zullen echter altijd stromen blijven bestaan waarvoor de voorwaarden voldoende zijn voor de praktijk.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met het feit dat er verschillende definitie-interpretaties en verschillende nationale criteria binnen de EU naast elkaar blijven bestaan. Tevens vragen zij welke gevolgen dit kan hebben voor eventuele kwaliteits- en veiligheidseisen voor de toepassingen die uit de verwerkte afvalstoffen voortkomen. Zij vragen of een register dit oplost.

Met de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is het toetsingskader voor einde-afval en bijproducten verduidelijkt. Het toepassen van de uniforme voorwaarden dienen ertoe bij te dragen dat de interpretatieverschillen tussen landen kleiner worden. Het product dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen oplevert moet voldoen aan de relevante productwetgeving en het gebruik van de stof of het voorwerp mag over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid hebben. Bij het toepassen van de voorwaarden is er echter nog steeds beoordelingsruimte voor lidstaten die zij anders zouden kunnen invullen. Waar dit tot problemen leidt in de praktijk, bijvoorbeeld vanwege risico's voor het milieu, kunnen EU-criteria worden overwogen. Indien dit niet mogelijk is kan ook het initiatief worden genomen om met enkele lidstaten nationale criteria op elkaar af te stemmen. Een goed voorbeeld van samenwerking tussen enkele lidstaten is de North Sea Resources Roundabout, waar Nederland ook onderdeel van uitmaakt. Deze internationale Green Deal faciliteert ondernemingen en bevoegde gezagen in verschillende EU-lidstaten om tot een eenduidige interpretatie te komen van bestaande nationale criteria. Op deze manier wordt internationaal transport van secundaire grondstoffen en recycling en hergebruik binnen de EU bevorderd.

Een register met overzicht van nationale einde-afval of bijproduct criteria zal de markt meer transparantie bieden over het eventuele bestaan van nationale criteria voor specifieke bijproducten of einde-afvalstoffen in de verschillende lidstaten en kan samenwerking tussen een of meer lidstaten faciliteren om waar nodig bij afwezigheid van EU-criteria voor specifieke stromen gezamenlijk op nationaal niveau criteria vast te stellen of deze op elkaar af te stemmen. Ook heeft de Europese Commissie de opdracht gekregen toe te zien op de ontwikkeling van nationale einde-afvalcriteria in de lidstaten en beoordeelt zij of er op basis daarvan voor de gehele Unie geldende criteria moeten worden ontwikkeld. Hiervoor kan zij het register benutten.

De leden van de SP-fractie vragen wat de meerwaarde van deze wetgeving is. Zij merken op dat informatie-uitwisseling en afstemming van nationale criteria ook tussen lidstaten onderling geregeld kan worden, terwijl eventuele meerwaarde van vastgelegde EU-minimumeisen niet wordt geregeld.

In de inleiding is aangegeven op welke wijze het wetsvoorstel bijdraagt aan de verduidelijking van de vraag wanneer er sprake is van afval of niet. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om EU einde-afvalstatuscriteria op te stellen op basis van de bestaande nationale criteria. Het opzetten van een centraal register waarin lidstaten onderling informatie uitwisselen over nationale einde-afval en bijproduct criteria kan dus op de middellange en lange termijn bijdragen aan meer inzicht in best practices en uiteindelijk meer harmonisatie van deze criteria en daarmee een gelijk speelveld binnen de EU en toepassing van deze materialen. De

meerwaarde van een register op EU-niveau op korte termijn zit in de verbeterde toegang voor de autoriteiten van de lidstaten tot bestaande nationale criteria en de mogelijke tijds- en kostenbesparingen die gepaard gaan met eigen onderzoek naar relevante gegevens en standaarden voor criteria.

De leden van de SP-fractie merken op dat einde-afvalstatus uiteindelijk op gemeentelijk niveau wordt bepaald en vraagt hoe dit in andere lidstaten is geborgd. Ook vragen zij hoe de vereiste kennis op gemeentelijk niveau wordt geborgd.

Met de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is verduidelijkt dat de uniforme voorwaarden, bij afwezigheid van EU-criteria of nationale criteria, als rechtstreeks toetsingskader dienen bij de vraag of materiaal afval is of einde-afval. De verantwoordelijkheid om te bepalen of een materiaal afval is of niet, ligt in eerste instantie bij de houder van het materiaal zelf. Hij moet kunnen aantonen dat aan de voorwaarden voor einde-afval wordt voldaan. Het bevoegd gezag (gemeente of provincie, maar soms ook de ILT, namens de Minister, in het kader van de EVOA-verordening) toetst dit vervolgens bij de uitoefening van zijn reguliere bevoegdheden, te weten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om bedrijven en bevoegde gezagen hierbij te helpen, zoals de «Leidraad afvalstof of product», de webtoets «Afval of Grondstof» en rechtsoordelen. Omgevingsdiensten, die taken namens de bevoegde gezagen uitvoeren, kunnen terecht bij de Helpdesk Afvalbeheer van Rijkswaterstaat wanneer zij vragen hebben over de beoordeling van een bepaald materiaal. In mijn beleidsreactie op de aanbevelingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen is ook aandacht besteed aan de problemen rond de capaciteit en de noodzaak voor bundeling van kennis en expertise.

Het verschilt per lidstaat welke overheidsinstantie oordeelt over de einde-afvalstatus van een materiaal. Net als in Nederland zijn dit over het algemeen decentrale overheden en in een enkel geval nationale overheden zoals het Environment Agency in Engeland. De toets door de overheid of een materiaal voldoet aan de voorwaarden voor einde-afval status vindt in veel landen vooraf plaats in de vorm van een vergunning. In andere landen vindt deze toets achteraf plaats in het kader van handhaving van de voorwaarden gesteld aan einde-afval.² In Nederland kan deze beoordeling zowel bij de vergunning als, bij een activiteit waarvoor geen vergunning is vereist, bij toezicht en handhaving plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het bepalen van de status van een materiaal zich verhoudt tot de regelgeving voor en kennis van zeer zorgwekkende stoffen. Ook vragen zij hoe dit in andere landen is vormgegeven.

Een van de voorwaarden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen voor het bepalen of materiaal een bijproduct is of de einde-afvalstatus heeft, is dat het verder gebruik rechtmatig is. Dit houdt in dat het materiaal voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Indien andere regelgeving, zoals de REACH-verordening of de POP-verordening, die verboden of beperkingen ten aanzien van zeer zorgwekkende stoffen bevatten, het gebruik niet toestaat

² Een beschrijving van deze praktijken is opgenomen in: http://minisites.ieep.eu/assets/2382/MiW_and_IMPEL_Guidance_-_Making_the_Circular_Economy_work_-_February_2019.pdf.

kan het materiaal geen bijproduct zijn of einde-afvalstatus hebben (en heeft het dus de status «afval»). Hetzelfde geldt indien de aanwezigheid van de zeer zorgwekkende stoffen in het materiaal weliswaar niet door wetgeving wordt verboden maar bij het verdere gebruik wel zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Doordat het een van de voorwaarden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen zelf is dat verder gebruik niet zal leiden tot over het geheel ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid, zal hier in andere lidstaten ook aan worden getoetst. Uiteraard zit er wel beoordelingsruimte in de toepassing van deze voorwaarde. In Nederland is voor materialen die zeer zorgwekkende stoffen bevatten een «algemene beleidslijn voor nuttige toepassing van afvalstoffen met ZZS» opgenomen in hoofdstuk B.14 van het LAP. In de handreiking «Making the Circular Economy work, Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy (prevention and recycling of waste)» zijn enkele good practices van lidstaten opgenomen, waaronder de beleidslijn uit het LAP.³

Gescheiden inzameling afvalstoffen

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen op welke termijn de verplichtingen tot gescheiden inzameling van papier, metaal, plastic, glas, textiel, bioafval en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval van kracht worden.

Op dit moment zijn er al verplichtingen voor de gescheiden inzameling van groente-, fruit-, en tuinafval en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur voor gemeenten. Deze worden uitsluitend verplaatst naar de in voorbereiding zijnde Amvb. De verplichtingen voor de gescheiden inzameling van papier, metaal, kunststof en glas gelden, ingevolge de kaderrichtlijn afvalstoffen en de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel, vanaf 1 juli 2020. De gescheiden inzameling van textiel en gevaarlijke fracties van huishoudelijke afvalstoffen moet, ingevolge de kaderrichtlijn afvalstoffen, uiterlijk op 1 januari 2025 zijn gerealiseerd. In bijna alle gemeenten wordt nu al textiel (al dan niet door charitatieve organisaties) en gevaarlijke fracties van huishoudelijke afvalstoffen gescheiden ingezameld.

De leden van de SP-fractie vragen welke concrete praktische gevolgen de uitbreiding van wetgeving op het verzamelen van huishoudelijk afval zal hebben voor huishoudens. Ook vragen zij hoe de toekomstige verplichting voor het gescheiden verzamelen van textiel en gevaarlijk huishoudelijk afval zal worden vormgegeven. Deze leden merken tevens op dat er een grens is wat van huishoudens zelf gevraagd kan worden.

De implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen heeft beperkte directe gevolgen voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het wetsvoorstel zelf strekt alleen tot het wijzigen van de grondslag om bepaalde afvalstromen gescheiden in te zamelen om beter aan te sluiten bij de richtlijn. In de amvb die nu wordt voorbereid zal de verplichting tot het gescheiden verzamelen van bepaalde stromen huishoudelijk afval worden opgenomen. Het gaat om bioafval, kunststoffen, metaal, glas, papier, gevaarlijke fracties en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Veel van deze stromen worden nu al gescheiden ingezameld in gemeenten. De toekomstige verplichting om gevaarlijke afvalstoffen en textiel gescheiden in te zamelen zal door gemeenten zelf worden

³ http://minisites.ieep.eu/assets/2382/MiW_and_IMPEL_Guidance_-_Making_the_Circular_Economy_work_-_February_2019.pdf. Nederland was, met enkele andere lidstaten, een van de initiatiefnemers van de handreiking.

vormgegeven. Gemeenten hebben de verplichting om altijd voldoende gelegenheid bieden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten. De gemeenten hebben wel beleidsruimte om de wijze van inzamelen te bepalen. Dit hoeft dus niet per se te gaan om huis-aan-huis-inzameling maar kan bijvoorbeeld ook containers op straat betreffen. Welke wijze van inzameling het meest geschikt is, is vaak afhankelijk van de lokale omstandigheden. Voor de beantwoording van de overige aspecten van de vraag verwijs ik korthedshalve naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie onder «Implementatie wetgeving».

De leden van de SP-fractie vragen of de wijziging van de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval ook daadwerkelijk leidt tot hoogwaardige recycling. De leden merken op dat er steeds meer geluiden klinken dat juist het gescheiden inzamelen van bijvoorbeeld plastic en metaalverpakkingen en invoering van heffingen op restafval tot grotere vervuiling van de afvalstromen heeft geleid en vragen of dit kan worden toegelicht.

Gescheiden inzameling faciliteert hoogwaardige recycling. Het gescheiden houden van afvalstoffen is een middel om het afvalbeheer op een veilige manier te laten plaatsvinden en zoveel mogelijk recycling te behalen. Daarmee draagt afvalscheiding bij aan een circulaire economie. In een recent onderzoek⁴ naar de samenstelling van plastic, metaal en drankverpakkingen (hierna: PMD) is juist gebleken dat gedifferentieerde tarieven van de afvalstoffenheffing voor huishoudens (diftar) een beperkt positief effect hebben op de samenstelling van PMD. In dit onderzoek is gekeken naar verschillen tussen inzamelingsystemen in relatie tot de samenstelling van PMD. Hieruit bleek onder meer dat gemeenten die diftar hebben ingevoerd over het geheel genomen net iets schonere PMD-stromen hebben. Er zijn mij geen onderzoeken bekend die het tegendeel bewijzen.

De leden van de SP-fractie vragen welke uitbreiding van gescheiden inzamelen betrekking heeft op bedrijfsafvalstoffen omdat hier nog een wereld te winnen is.

Voor bedrijfsafvalstoffen geldt op basis van onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer dat gescheiden houden van bedrijfsafvalstoffen verplicht is indien dit op grond van het LAP van de betreffende bedrijven kan worden gevergd. Ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen zal het LAP worden aangepast en zullen daarin de uitzonderingsmogelijkheden van het uitgangspunt van gescheiden inzamelen van de kaderrichtlijn afvalstoffen leidend zijn voor de vraag of gescheiden houden van het bedrijfsafval gevergd kan worden. Zoals al is aangekondigd in het LAP, hoofdstuk B.3 Afvalscheiding, wordt een evaluatie uitgevoerd naar de afvalscheiding van binnen de inrichting vrijkomende afvalstoffen en de praktische uitvoerbaarheid van de in het LAP opgenomen richtlijn voor redelijkerwijs scheiden van afval door bedrijven en hoogte van het grensbedrag van 45 euro per ton. Zo nodig wordt het LAP hierop aangepast. Gevaarlijke afvalstoffen moeten altijd gescheiden worden gehouden. Een inzamelaar is tevens verplicht om gescheiden aangeleverde afvalstoffen ook gescheiden te houden. Bij vergunning kan mengen van afvalstoffen alsnog worden toegestaan maar hiervoor is het LAP tevens het toetsingskader. Met dit samenstel aan bepalingen wordt voldaan aan de verplichtingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen voor wat betreft de gescheiden inzameling van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. In het kader van het programma van Afval naar Grondstof (VANG) is er aandacht voor efficiënte logistiek van bedrijfsafval.

⁴ <https://www.vang-hha.nl/@203281/samenstelling/>.

Overige vragen

De leden van de CDA-fractie vragen of in beeld kan worden gebracht wat de kosten van illegale dumping van afval zijn. Tevens zijn zij benieuwd hoe preventief gewerkt kan worden aan het voorkomen van illegale afvaldumping.

Elke dumping van afval is illegaal, leidt tot maatschappelijke kosten voor het opruimen en verwerken van het afval en schaadt het milieu. Illegale afvaldumpingen kunnen betrekking hebben op verschillende soorten afval zoals bijvoorbeeld asbest, drugsafval, huis- en bedrijfsafval of vervuild afvalwater. Over de kosten van illegale dumping van de verschillende soorten afval worden geen cijfers bijgehouden. Over dumpingen van drugsafval zijn cijfers bekend op basis van aanvragen voor cofinanciering van opruimkosten. De kosten voor illegale dumping van drugsafval kunnen afgeleid worden uit de subsidieregeling die vanuit het Rijk voor de jaren 2015, 2016 en 2017 beschikbaar was gesteld. Deze subsidieregeling ging uit van een vergoeding van 50%. Tijdens de driejarige looptijd is een totale subsidie van ongeveer 1.8 miljoen euro toegekend. Op basis van deze gegevens kan ervan worden uitgegaan dat de kosten voor illegale dumping van drugsafval op jaarbasis ongeveer 1.2 miljoen euro bedroegen.

Het voorkomen en opruimen van afvaldumpingen is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en de eigenaren van natuurterreinen. In algemene zin kunnen de beschikbare mogelijkheden om op een legale wijze afval te laten inzamelen en de kosten voor legale verwijdering een rol spelen bij preventie. Om illegale dumpingen te voorkomen kunnen verder maatregelen worden getroffen op het gebied van toezicht en handhaving. Hierbij kan de hulp van de lokale politie ingeroepen worden. De meest effectieve aanpak zal mede afhankelijk zijn van en bepaald moeten worden op basis van de lokale omstandigheden. In het geval van illegale drugsdumpingen zal, omdat de dumping onderdeel uitmaakt van bredere criminele activiteiten, de inzet van de politie daarbij gericht zijn op het voorkomen van toekomstige dumpingen door het doen van onderzoek naar de herkomst van het afval en als er daderindicaties zijn op de opsporing en vervolging van de daders.

De leden van de D66-fractie merken op gescheiden ingezameld afval in principe niet mag worden verbrand. De leden vragen de regering de verwachte volumedaling van de afvalverbranding als gevolg hiervan te kwantificeren. Tevens vragen deze leden de regering toe te lichten of er een overgangstermijn is.

Omdat er door het kabinet via meerdere sporen wordt ingezet op het verminderen van de bijdrage van afvalverbranding als verwerkingsmethode is het niet mogelijk om specifiek te kwantificeren wat de volumedaling van afvalverbranding is als een direct gevolg van het niet mogen verbranden van gescheiden ingezameld afval. Dit geldt namelijk op dit moment ook al. Om die reden is er ook geen overgangstermijn voorzien omdat het al bestaand recht is in Nederland dat gescheiden ingezameld afval niet mag worden verbrand. Het is op dit moment verplicht om acceptatie- en verwerkingsbeleid in de vergunningaanvraag op te nemen door afvalverbrandingsinstallaties. Het bevoegd gezag is verplicht om bij de beoordeling van de vergunning, en het daarin opgenomen acceptatie- en verwerkingsbeleid, rekening te houden met de minimumstandaarden voor verwerking van afval uit het LAP. Voor gescheiden ingezameld afval geldt een hogere minimumstandaard dan verbranden met energieterugwinning. Wel kan daarom de algemene verwachting worden uitgesproken dat, naarmate er meer afval gescheiden wordt ingezameld, er even zoveel

minder afval verbrand zal worden. Binnen de programma's VANG-huishoudelijk afval en VANG-buitenshuis wordt ingezet op het bevorderen van gescheiden inzamelen van, respectievelijk, huishoudelijk afval en afval van de kantoor- winkel en dienstensector. Naast de bijdrage aan de vermindering van afvalverbranding die verwacht wordt van het bevorderen van gescheiden inzameling van afval, wordt door het kabinet op verschillende manieren ingezet op hoogwaardige toepassing van materialen. Ook wordt een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om te komen tot een verbrandingsverbod voor recyclebaar afval per 2030. Het is de verwachting dat een dergelijk verbod een substantiële bijdrage zal leveren aan de vermindering van afvalverbranding. Dit is van belang in verband met de doelstelling om in 2050 een circulaire economie te zijn; een economie zonder afval, waarbij alles draait op herbruikbare grondstoffen.

De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken dat in de definitie van gevaarlijke stoffen, ten aanzien van de verplichting om voor of tijdens de nuttige toepassing gevaarlijke stoffen te verwijderen, in ieder geval alle zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en potentiële ZZS moeten worden opgenomen en dat er een degelijke koppeling bestaat met de Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen (REACH)-lijst bestaat.

Voor specifieke afvalstromen is in regelgeving, zoals de Activiteitenregeling milieubeheer voor autowrakken en in de regeling afgedankte elektrische en elektronische apparaten, specifiek bepaald welke gevaarlijke stoffen moeten worden verwijderd. Indien er op basis van de REACH-verordening of POP-verordening wettelijke beperkingen gelden, is tevens duidelijk welke verwerking wel en niet is toegestaan. Voor stoffen die op de kandidaatlijst van REACH zijn vermeld en zijn geïdentificeerd als ZZS, maar nog geen beperkingen gelden, moet beoordeeld worden welke risico's een beoogde toepassing van (recycleat van) deze afvalstoffen oplevert voor het milieu of de menselijke gezondheid. Dat is namelijk een van de voorwaarden voor de einde-afval status waaraan producten moeten voldoen na nuttige toepassing van afvalstoffen, zoals bepaald in de kaderrichtlijn afvalstoffen. Voor ZZS is in het LAP (hoofdstuk B.14) een beoordelingsrichtlijn opgenomen voor de vergunningverlening voor de verwerking van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen, waarin ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om ZZS te verwijderen. Voor potentiële ZZS, zoals vermeld op de website van het RIVM, geldt dat bedrijven een zorgplicht in acht moeten nemen om nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van hun handelen te voorkomen, op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer of op basis van de Wm. Wordt van een potentiële ZZS houdend materiaal gerecycled, dan geldt hier bovendien weer de bovengenoemde voorwaarde voor einde-afval.

De leden van de SP-fractie vragen waarom verschillende bepalingen die verplichten tot feitelijk handelen van de overheid, zoals de jaarlijkse rapportageverplichting, niet worden geïmplementeerd. De leden vragen of deze verplichtingen op een andere wijze zijn of worden vastgelegd.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU vereist de implementatie van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs voor alle bepalingen een optreden van de wetgever van een lidstaat. Bepalingen uit Europese richtlijnen die verplichten tot feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken, worden niet geïmplementeerd (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 9.6). De jaarlijkse rapportageverplichtingen worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

De leden van de SP-fractie vragen volledigheidshalve een toelichting op bestaande EU-regelgeving inzake afvalstoffen bestemd voor gebruik als diervoeders.

Plantaardige stoffen van de landbouw- en voedingsmiddelenindustrie en levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong die niet langer bestemd zijn voor menselijke consumptie en die bestemd zijn voor vervoeding zijn nu, om duplicatie van regels te voorkomen, uitgesloten van het toepassingsgebied van kaderrichtlijn afvalstoffen indien zij volledig in overeenstemming zijn met de diervoederwetgeving van de Unie. Dit gaat om Verordening (EG) nr. 767/2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders waarin de voorschriften worden vastgesteld voor voeders voor voedselproducerende dieren of gezelschapsdieren. Diervoeders moeten voldoen aan de veiligheids- en handelsvoorschriften. Er worden ook voorschriften vastgesteld inzake etikettering, verpakking en aanbiedingsvorm.

Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of er eerder en uitgebreider dan nu voorzien een volledig overzicht kan worden gegeven van de administratieve lasten en de gevolgen voor de regeldruk van de verplichtingen die middels lagere regelgeving worden geïmplementeerd.

In de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn enkele nieuwe verplichtingen opgenomen die aan bedrijven moeten worden opgelegd. Deze verplichtingen worden niet met dit wetsvoorstel geïmplementeerd, maar middels lagere regelgeving. Op dat moment worden ook de administratieve lasten nader in beeld gebracht en uitgebreid toegelicht. Hierover wordt tevens advies gevraagd van het Adviescollege Toetsing en Regeldruk.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er op een lastenluwe wijze zal worden geïmplementeerd maar tegelijkertijd wel sprake zal zijn van nieuwe administratieve lasten of een toename van regeldruk voor leveranciers, producenten en bedrijven die afvalstoffen verwerken. Deze leden vragen of deze regeldruk beperkt kan worden en wat de regering er concreet aan doet om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen nieuwe administratieve lasten met zich mee. De uitwerking in lagere regelgeving zal wel extra administratieve lasten met zich meebrengen. Ook daar zal, conform het uitgangspunt van het kabinet, lastenluw worden geïmplementeerd. Dit betekent dat de administratieve lasten die de regelgeving met zich mee zal brengen rechtstreeks voortvloeien uit de verplichtingen van de richtlijn.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag meer informatie over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Er worden wel beperkte financiële gevolgen voor gemeenten verwacht in de regelgeving die op lager niveau zal worden vastgesteld ter verdere implementatie van de wijzigingsrichtlijn ten aanzien van gescheiden inzameling. Deze gevolgen zullen afhankelijk zijn van in hoeverre de betreffende afvalstromen nu al gescheiden worden ingezameld in de verschillende gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de adviezen van het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) inzake onder meer de regeldruk voor andere overheden en de handhaving van regels.

Zowel de ILT en de ATR hebben advies uitgebracht op dit wetsvoorstel. Deze adviezen zijn zoveel mogelijk meegenomen in het wetsvoorstel en de toelichting daarop. De opmerkingen van de ILT hebben geleid tot verduidelijkingen in de toelichting met betrekking tot de in voorbereiding zijnde lagere regelgeving en de verhouding ten opzichte van de voorgestelde wetswijziging. Naar aanleiding van het advies van de ATR is in de toelichting aandacht besteed aan de verplichtingen uit de kaderrichtlijn die in lagere regelgeving worden geïmplementeerd en die naar verwachting regeldruk zullen veroorzaken.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een gezamenlijk tijdspad met de gemeenten heeft uitgezet of zal gaan uitzetten om de gescheiden inzameling te realiseren.

Er heeft bij de opstelling van het wetsvoorstel overleg plaatsgevonden met de VNG en de NVRD. Het realiseren van gescheiden inzamelen van genoemde afvalstromen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Met de in voorbereiding zijnde amvb worden de in de wijzigingsrichtlijn gestelde termijnen per afvalstroom omgezet in nationaal recht. Hier moeten gemeenten rekening mee houden. Er zal naar verwachting een overgangstermijn worden opgenomen voor het aanpassen van de afvalstoffenverordening aan de nieuwe regelgeving.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het wenselijk is om periodiek stil te staan bij de aansluiting van het nog veelal lineaire afvalrecht bij de circulaire economie, en zo ja, op welke termijn zij een evaluatie van de wet voorziet.

De regering deelt de opvatting van de leden van de D66-fractie dat het wenselijk is om periodiek stil te staan bij de aansluiting van het nog veelal lineaire afvalrecht bij de circulaire economie. De transitie naar een circulaire economie kan alleen slagen bij een toekomstbestendig wettelijk instrumentarium, dat zo veel mogelijk is toegesneden op die transitie. De Wm vormt een belangrijk wettelijk kader voor circulaire economie. Mijn beeld is echter dat deze wet niet optimaal aansluit op het gedachtegoed van de circulaire economie en een méér fundamentele herijking van de wet met het oog op circulaire economie gewenst is. Ik ben daarom voornemens een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden tot modernisering van de Wm. Daarbij zal ik naast het afvalrecht ook de regels met betrekking tot stoffen en producten in beschouwing nemen. Naar verwachting zullen de resultaten van de verkenning in de loop van het volgend jaar beschikbaar komen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten of met het wetsvoorstel de onderhavige wijzigingsrichtlijn volledig in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd.

Met het wetsvoorstel is de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen nog niet volledig geïmplementeerd. Hiervoor is tevens lagere regelgeving nodig. De belangrijkste verplichtingen uit de richtlijn die omzetting in lagere regelgeving behoeven betreffen het stellen van regels over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en melding en registratie van afvalstoffen. Voor de volledige implementatie van de wijzigingsrichtlijn zijn ook het LAP, het afvalpreventieprogramma, feitelijke handelingen en bestaand recht relevant. Het LAP en het afvalpreventieprogramma worden gewijzigd ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn.

De leden van de D66-fractie vragen of alle definities uit de relevante richtlijnen over afvalstoffen in de Wm zijn opgenomen, en zo nee, of de regering kan toelichten waarom zij die definities niet overneemt.

Niet alle definities uit de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Sommige definities (stedelijk afval, levensmiddelenafval, materiaal terugwinning en opvulling) hoeven niet in nationale regelgeving te worden opgenomen, omdat deze enkel van belang zijn voor verplichtingen inzake monitoring en rapportage van Nederland als lidstaat en geen medewerking van derden vragen. Deze definities worden door Rijkswaterstaat gebruikt bij het uitvoeren van deze verplichtingen. Andere definities (niet-gevaarlijke afvalstof en bouw- en sloopafval) behoeven geen implementatie, omdat de betekenis in het Nederlandse recht of in het Nederlandse spraakgebruik duidelijk is.

Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze een individuele producent aan de plichten voortvloeiende uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kan worden gehouden. Ook vragen zij welke voor- en nadelen de regering ziet bij het instellen van collectieve uitvoeringsorganisaties die normadressant worden.

Met een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt een producent verantwoordelijk voor het afvalbeheer van de producten die door de producent op de markt zijn gebracht. De verplichtingen voor de producent worden in een Amvb vastgelegd en hierop kan worden gehandhaafd. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een verantwoordelijkheid voor de individuele producent. Doordat de individuele producent zijn producten na gebruik dient in te nemen en organisatorisch en financieel verantwoordelijk is voor het afvalbeheer van deze producten, ontstaat een feedbackmechanisme en directe prikkel om al bij het ontwerpen en produceren te anticiperen op afvalpreventie en hergebruik. Producenten kunnen ervoor kiezen om hun verantwoordelijkheden gezamenlijk uit te voeren. Het opzetten van een collectieve uitvoeringsorganisatie is een private verantwoordelijkheid van producenten en geen publieke taak. In de Amvb worden verplichtingen opgenomen waaraan een producentenuitvoeringsorganisatie dient te voldoen. Gezamenlijk uitvoering kan bijdragen aan een voor de consument eenduidige inname van producten en aan een doelmatig afvalbeheer. Wanneer dit vanuit het oogpunt van doelmatig afvalbeheer wenselijk is, kan een collectief systeem door de Minister algemeen verbindend worden verklaard.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij kan overzien of er reeds voldoende capaciteit en kennis bij de gemeenten en provincies is om toezicht en handhaving goed uit te voeren. Tevens vragen deze leden of er voor de invoering van het wetsvoorstel een uitvoeringsanalyse is opgesteld.

Het zorgen van voldoende capaciteit en kennis bij gemeenten en provincies is in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor deze overheidslichamen zelf. In de praktijk liggen veel taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaven (VTH-taken) bij de omgevingsdiensten. In hoeverre de kwaliteit van de uitvoering van hun VTH-taken op orde is, wordt tweejaarlijks onderzocht. Hierbij is aandacht voor verschillende elementen die de kwaliteit beïnvloeden, zo ook voor problemen rond de capaciteit en bundeling van kennis en expertise die onder meer door de Taskforce Herijking afvalstoffen werd aanstipt. Verder kan worden opgemerkt dat het gremium Bestuurlijk Omgevingsberaad

(BOb), een periodiek overlegorgaan waarin o.a. gemeenten, provincies, de Unie van Waterschappen, de Minister voor Milieu en Wonen en andere bevoegde gezagen zitting hebben, ook onderwerpen ingebracht worden gerelateerd aan de problematiek rond de uitvoering.

Voor de invoering van dit wetsvoorstel is een Handhaafbaarheids-, Uitvoerings- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd door de ILT en een uitvoeringstoets door de VNG. Deze toetsen zijn betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Artikelen

De leden van de D66-fractie vragen of het knelpunt rondom de definitie van afval, zoals uiteengezet door de Taskforce Herijking Afvalstoffen, door dit wetsvoorstel wordt opgelost en in hoeverre er ruimte is om het begrip «ontdoen» te schrappen in de nationale definitie van afval.

De Taskforce Herijking Afvalstoffen adviseert om meer duidelijkheid te geven over de vraag wanneer er sprake is van afval. Met het wetsvoorstel wordt, zoals ook toegelicht in de algemene inleiding, in de wet zelf het uniforme toetsingskader opgenomen om per geval te bepalen wanneer geen sprake is van een afvalstof maar van een bijproduct of wanneer een afvalstof als gevolg van een handeling van nuttige toepassing de einde-afvalstatus heeft bereikt en niet langer als afvalstof is. Indien de toepassing van deze algemene voorwaarden in de praktijk nog onvoldoende duidelijkheid geeft, biedt het wetsvoorstel daarnaast, net als in de huidige situatie, de mogelijkheid om deze voorwaarden met gedetailleerde criteria nader toe te passen op bepaalde typen bijproducten of afvalstoffen en toepassingen daarmee.

De definitie van het begrip «afvalstoffen» is met de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen niet aangepast. Het zou dan ook in strijd zijn met de richtlijn om «zich ontdoen» te schrappen uit de definitie van het begrip «afvalstof» in de Wm. Nederland heeft bij de onderhandelingen wel ingezet op het verkrijgen van meer duidelijkheid over de afvaldefinitie. Dit is helaas niet gelukt. Nederland zal, indien de Europese Commissie aankondigt de kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt te wijzigen, dit zeker ondersteunen. De Europese Commissie heeft met de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen in ieder geval de opdracht gekregen richtsnoeren op te stellen de toepassing van deze definitie en de term «zich ontdoen» om hier meer duidelijkheid over te scheppen. Ook zijn in de wijziging van de richtlijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het delen van kennis en best practices tussen lidstaten over de toepassing van de afvaldefinitie en aanverwante begrippen. In het kader van meerdere internationale netwerken probeert Nederland samen met andere lidstaten de Europese Commissie bouwstenen aan te reiken voor deze richtsnoeren en ervaringen te delen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om bij de invoering en wijziging van einde-afvalcriteria en bijproductcriteria aan de Kamer te rapporteren en te verantwoorden waarom een bepaalde keuze is gemaakt en wat daarvan de gevolgen zijn. Zij benadrukken dat er vooraf een toetsings- en afwegingskader moet worden vastgelegd, met randvoorwaarden, doelen, en onderzoeksvoorschriften dat voorschrijft hoe de Minister tot een afweging komt.

In de beleidsreactie op het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen⁵ is aangegeven dat er een verkenning wordt uitgevoerd naar productregelgeving en andere normering met als focus de aansluiting op het afvalstoffenrecht. Hierbij wordt ook de mogelijkheid van einde-afval- en bijproductcriteria betrokken. Voor 1 juli 2020 wordt u over de resultaten van deze verkenning geïnformeerd.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-Van der Meer

⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 32 852, nr. 87.