

5350 |
Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp: commentaar op implementatiewetwijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018 en consultatie uitvoeringstaken upv en gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen

Referentie Rdk|Bee
Datum 10-09-2019

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Al in 1998 heeft Koninklijk Verbond van Ondernemingen (KVGO) tezamen met andere organisaties in de papierketen de Stichting Papierrecycling Nederland (PRN) en de Stichting Verwijderingsfonds (SVF) opgericht en heeft op deze wijze vrijwillig producentenverantwoordelijkheid op zich genomen die door de komst van de regeling voor verpakkingen zich thans beperkt tot producten van papier en karton niet-zijnde verpakkingen. Onze opmerkingen hebben dan alleen betrekking op producten van papier en karton niet-zijnde verpakkingen.

Gezien de samenhang tussen de ter consultatie liggende ontwerpbesluiten (het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (besluit upv) en het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen) hebben wij niet alleen opmerkingen over deze ontwerpbesluiten maar ook op de ontwerpwet Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018 waarvoor de consultatie reeds is geweest maar die nog behandeld moet worden in het parlement.

I Algemeen

Oudpapier en karton zijn waardevolle grondstoffen die in het algemeen geld opbrengen zeker als die afkomstig zijn van bedrijven: de inzameling en verwerking van deze stroom is tot op het heden altijd geborgd geweest. Anders ligt het bij de stroom die door de gemeenten wordt ingezameld uit huishoudens die in het algemeen een lagere geldopbrengst heeft door de samenstelling en kwaliteit van het ingezamelde oudpapier en karton. Het PRN-systeem richt zich dan ook op de gemeenten om de inzameling en verwerking van deze stroom in stand te houden indien de prijs van oudpapier en karton zakt onder een bepaald niveau. Sinds de opricht van de PRN is dit slechts één keer gedurende drie maanden voorgekomen. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de website van de PRN (www.prn.nl).

Uit de onderhavige regelingen blijkt dat er niet goed rekening wordt gehouden met vrijwillige systemen voor producentenverantwoordelijkheid en ook niet met het feit dat

deze stromen geld opleveren.

II Bijdragen aan upv-systeem is eenzijdig

Bij een upv is het wel vreemd indien de desbetreffende producten in de afvalfase de gemeenten geld opleveren, dat de producenten wel de systeemkosten moeten betalen en eventueel bij een ketendeficit de afvalbeheerbijdrage terwijl die kosten ook gefinancierd zouden kunnen worden uit een gedeelte van de opbrengsten die de gemeenten ontvangen in de goede periodes. De ervaring leert dat de gemeenten niet van deze inkomstenbron afstand willen doen.

III Commentaar regelgeving

Geen zuivere omzetting EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018 (KRA-2018) /verzwaring

Het uitgangspunt van de regering is dat de KRA-2018 zuiver wordt omgezet in Nederlandse regelgeving zoals blijkt uit de memorie van toelichting van de ontwerpwet en van de desbetreffende ontwerpbesluiten. Door verscheidene bepalingen van de KRA-2018 niet om te zetten en door de toelichtingen in de memories van toelichting is er niet alleen sprake van een niet zuivere omzetting maar tevens van verzwaringen (nationale kop) die niet met een zuivere omzetting te rijmen zijn. Wij zullen daar onderstaand op ingaan.

Wij vragen ons af in het bijzonder af waarom de volgende bepalingen uit de KRA-2018 niet zijn omgezet. Wij verwijzen hiervoor naar de desbetreffende bladzijde(n) in het Publicatieblad van de Europese Unie van 14-6-2019 nr. L 150

1) Blz. 123 punt waarin staat:

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

a) aan lid 1 worden de volgende alinea's toegevoegd:

„Indien die maatregelen bestaan in het opzetten van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zijn de algemene minimale vereisten van artikel 8 bis van toepassing.

De lidstaten kunnen besluiten dat producenten van producten die uit eigen beweging financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product op zich nemen, sommige of alle algemene minimumvereisten van artikel 8 bis moeten toepassen.”;

Naar onze mening is er een verschil tussen upv-regelingen die een uitvloeisel zijn van wettelijke regelingen bijvoorbeeld die voor autobanden, accu's of verpakkingen en vrijwillige upv-regelingen waarvoor een afvalbeheersbijdrage kan worden geheven op basis van een algemeenverbindendverklaring ingevolge art. 15.36 Wet milieubeheer. Wij zijn van mening dat in het laatste geval niet aan alle bepalingen van art. 8 bis van de KRA hoeft te worden voldaan gezien de vetgedrukte tekst hetgeen Nederland nu wel doet. Dit is in onze ogen een verzwaring die niet nodig is en onnodig extra kosten met zich meebrengt en e.e.a. vormt dan ook een bedreiging voor vrijwillige systemen zoals die is opgezet door de papierketen.

- 2) Blz. 124 punt 9 betreffende artikel 8 bis lid 3 a luidende:
3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat elke producent van producten of organisatie die namens producenten van producten verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt:
a) een duidelijk omschreven geografisch gebied, product en materiaal bestrijkt, zonder deze te beperken tot de gebieden waar de inzameling en het beheer van afval het winstgevendst zijn;

In het ontwerpbesluit upv is deze bepaling strenger omgezet omdat een upv altijd geldt voor heel Nederland. Hierdoor kan het opzetten van vrijwillige upv-systemen worden bemoeilijkt dan wel worden tegengehouden. Dit is ook het geval bij een systeem zoals die voor de papierketen waarbij de gemeenten zich vrijwillig kunnen aansluiten en waardoor er niet een landelijk dekkend systeem is, tenzij men vindt dat door het feit dat de alle gemeenten zich kunnen aansluiten er een landelijk dekkend systeem is.

- 3) Blz. 124 punt 9 betreffende artikel 8 bis lid 4 c luidende:
“c) niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten. Die kosten worden op transparante wijze vastgesteld tussen de betrokken actoren.

Wanneer dat wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om een adequaat afvalbeheer en de economische levensvatbaarheid van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te waarborgen, kunnen de lidstaten afwijken van de verdeling van financiële verantwoordelijkheid als vastgelegd onder a), mits:

i) in geval van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die krachtens wetgevingshandelingen van de Unie zijn vastgesteld, te behalen, de producenten van producten ten minste 80 % van de noodzakelijke kosten dragen;

ii) in geval van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld op of na 4 juli 2018 om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die enkel in de wetgeving van een lidstaat zijn vastgesteld, te behalen, de producenten van producten ten minste 80 % van de noodzakelijke kosten dragen;

iii) in geval van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld vóór 4 juli 2018 om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die enkel in wetgeving van een lidstaat zijn vastgesteld, te behalen de producenten van producten ten minste 50 % van de noodzakelijke kosten dragen,

en mits de overige kosten worden gedragen door de oorspronkelijke producenten of distributeurs van afvalstoffen.

Deze afwijking mag niet worden gebruikt om het aandeel in de kosten dat gedragen wordt door producenten van producten in het kader van vóór 4 juli 2018 vastgesteld regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te verlagen.”.

Nederland heeft deze bepalingen niet omgezet. Dit kan het opzetten van vrijwillige upv-regelingen ondersteund door een algemeen verbindend verklaarde afvalbeheerbijdrage op basis van art 15.36 Wm bemoeilijken dan wel belemmeren.

Omzettingwet EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018

Overgangstermijn

In de memorie van toelichting bij artikel III van de ontwerpwet staat:

“Indien blijkt dat de overige op dit moment geldende overeenkomsten aanpassing behoeven vanwege artikel 8bis van de kaderrichtlijn, zal Onze Minister, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, uiterlijk op 5 juli 2020 de algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten voor papier en karton, autobanden, draagbare batterijen en accu’s en verlichtingsapparatuur (voor zover deze in de tussentijd verlengd zijn) en eventuele ontheffingen intrekken. Onze Minister heeft de bevoegdheid daartoe op grond van artikel 15.38, derde lid, en artikel 15.39, tweede lid, Wm. Uiteraard kunnen de verantwoordelijke organisaties, in het geval dat een overeenkomst aanpassing behoeft, voor die tijd een verzoek indienen waarmee geheel aan artikel 8bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen wordt voldaan.”

Wij veronderstellen dat het niet de bedoeling is tussentijds de algemeenverbindendverklaring in te trekken van de afvalbeheerbijdrage voor de uitvoering van het Papiervezelconvenant die dit jaar van kracht wordt waardoor het voortbestaan het lopende Papiervezelconvenant in gevaar komt en dit mogelijk het einde inhoudt van de vrijwillige upv voor oudpapier- en karton niet-zijnde verpakkingen.

Ontwerpbesluit upv

Wij verwijzen korthedshalve ook naar hetgeen hiervoor als is opgemerkt.

UPV voor bedrijfsafval niet mogelijk

In de memorie van toelichting staat op blz. 10 staat: *“Bij de verplichting om de kosten te dragen, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval vrijkomt: de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten.”.*

Deze verantwoordelijkheid kan een producentenorganisatie alleen dragen indien zij ook daadwerkelijk greep heeft op die producten indien het bedrijfsafval wordt. Dit is zeker niet het geval bij afvalstromen die geld opbrengen voor de ontdoener zoals bijvoorbeeld ingeval van oudpapier en karton. De ontdoener verkoopt deze aan de degenen die het meeste biedt.

Algemeenverbindendverklaring / Leidraad algemeenverbindendverklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage

Hiervoor zijn we al ingegaan dat de papierketen vrijwillige basis een upv op zich heeft genomen die niet stoelt op een verplichting op grond van Europese of nationale regelgeving maar slechts algemeen verbindend is verklaard om het heffen van een afvalbeheerbijdrage op grond van art. 15.36 Wm mogelijk te maken indien dat noodzakelijk is. Hierdoor wordt het gehele ontwerpbesluit van toepassing op de productgroep niet-verpakkingen van papier en karton.

Ook hebben wij gewezen dat de oudpapier en karton niet-zijnde verpakkingen juist in het algemeen veel geld opbrengt voor de gemeentenen dat een deel daarvan niet ten goede komt aan het upv-systeem voor oudpapier en karton niet-zijnde verpakkingen.

Wij zijn van mening dat uit het ontwerpbesluit blijkt dat er geen rekening is gehouden met productgroepen die in de eindfase juist geld opleveren noch met de gevolgen van het besluit daarvoor: te meer daar naar onze mening het besluit strenger is dan de Europese richtlijn vereist.

Verder betreuren wij het dat de inhoud van het ontwerp voor een nieuwe "*Leidraad algemeenverbindendverklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage*" niet bekend is. Wij gaan ervan uit dat deze leidraad rekening zal houden met onze opmerkingen en verder dat wij in de gelegenheid worden gesteld om op een ontwerp daarvoor commentaar te kunnen leveren.

Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen: punt van zorg

De verplichting om oudpapier en karton gescheiden in te zamelen zoals vereist op grond van de KRA is al geregeld in Nederland. Deze gescheiden inzameling is van groot belang om te zorgen dat deze stroom zoveel mogelijk gerecycleerd kan worden en zo hoog mogelijke kwaliteit nieuwe grondstoffen kan leveren. Het is daarom ongewenst dat deze stroom tegelijkertijd wordt ingezameld met andere afvalstromen zoals drankenkartons of plastics en die achteraf weer te scheiden. Een gelijktijdige inzameling leidt namelijk tot een zodanige verontreiniging van het oudpapier en karton dat deze niet of slechts laagwaardig gerecycleerd kan worden.

Wij maken ons ook ernstige zorgen over het diftar-systeem. Bij dit systeem waarvoor burgers moeten betalen voor hun restafval zien wij een toename van het restafval in het gescheiden ingezamelde oudpapier waardoor de recyclage daarvan steeds hogere kosten met zich meebrengt en deze stroom niet meer hoogwaardig kan worden herverwerkt tot nieuw papier en karton. E.e.a. kan op den duur leiden tot ondermijning van de upv voor deze stroom.

Hoogachtend,



Drs. Ing. M. Delcour
Directeur