

Implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

Hoofdlijnenverslag internetconsultatie van 12 februari tot en met 19 maart 2019

Inleiding

Op 30 mei 2018 is door de EU de Richtlijn (EU) 2018/851 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen aangenomen (ook wel de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) genoemd). Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wet voor om deze richtlijn te implementeren in Nederlandse regelgeving. De implementatie leidt tot wijzigingen in de Wet Milieubeheer (Wm).

Doel van de regeling

Het doel van het wetsvoorstel is het implementeren van de wijzigingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is een onderdeel van het EU-afvalpakket, een wijziging van in totaal zes bestaande EU-richtlijnen over afvalbeheer. Alleen voor de implementatie van bepaalde verplichtingen uit de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn wijzigingen op wetsniveau nodig. De overige wijzigingen naar aanleiding van het EU-afvalpakket die omzetting in Nederlandse regelgeving behoeven, zullen in lagere regelgeving worden geïmplementeerd.

Met de wijzigingen van de Wm worden de wijzigingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen geïmplementeerd. Dit heeft drie effecten:

- Ten eerste worden vooral onderdelen van bestaande wetgeving verduidelijkt zoals het toepassingsgebied en bepaalde definities.
- Ook worden de bepalingen over bijproducten en einde-afvalstatus verduidelijkt en met elkaar in lijn gebracht.
- Verder wordt in het wetsvoorstel de grondslag verduidelijkt voor het opnemen van algemene minimumvereisten bij het toepassen van uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid. Deze vereisten moeten zorgen voor meer transparantie en een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren.

De implementatie van de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen heeft als gevolg dat het afvalstoffenbeheer verder wordt verbeterd en daarmee het efficiënte gebruik van grondstoffen wordt vergroot. Wanneer grondstoffen efficiënter worden gebruikt en afval als potentiële waardevolle grondstof wordt beschouwd leidt dat ertoe dat de overgang naar een circulaire economie wordt vergemakkelijkt. Daarmee worden negatieve effecten op het milieu voorkomen. Ook de grotere duidelijkheid over de status van een materiaal (afval of geen afval) zal de toepassing ervan vergroten, waarmee het gebruik van primaire grondstoffen kan worden verminderd.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de internetconsultatie, en de wijze waarop het ministerie van IenW daarmee is omgegaan. Na verwerking van de opmerkingen in deze internetconsultatie is het wetsvoorstel voorgelegd aan de ministerraad. Na instemming van de ministerraad wordt het wetsvoorstel voorgelegd voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel worden aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en zal het openbaar worden.

De reacties

Op alle onderdelen van het ontwerp-wetsvoorstel en de memorie van toelichting kon worden gereageerd. Er zijn in totaal zeven reacties binnengekomen. Hiervan is er één afgekeurd. De overige reacties zijn afkomstig van Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland, Croda, Omgevingsdienst NoordZeeKanaalGebied (OD NZKG), Vereniging Afvalbedrijven, Recycling Netwerk Benelux en Havenbedrijf Rotterdam N.V. Alle reacties zijn openbaar. Hieronder volgt een beknopt hoofdlijnenverslag.

Algemeen

- Havenbedrijf Rotterdam N.V. verwelkomt de hogere doelstellingen voor hergebruik en recycling die in de Implementatiewet zijn opgenomen en verwacht dat deze implementatie leidt tot verbetering van het afvalstoffenbeheer en efficiënter gebruik van grond- en reststoffen.
- Recycling Netwerk Benelux stelt dat de regering bij de formulering van het wetsvoorstel de keuze heeft gemaakt om zeer terughoudend te bezien op welke punten de Wet Milieubeheer zou moeten worden gewijzigd of aangevuld, en dat er daarbij vaak voor is gekozen om de invulling van verplichtingen -later- te laten plaatsvinden via 'lagere regelgeving', bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), dan wel deze vorm te geven via het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).
- Recycling Netwerk Benelux wijst erop ten slotte op dat wijzigingen van de EU-Kaderrichtlijn niet alleen formeel van aard zijn, maar dat er ook materiële verplichtingen worden opgelegd aan de lidstaten, en dat daar waar deze zaken in de Nederlandse regelgeving én feitelijke praktijk nog niet als zodanig zijn geregeld het naar het oordeel van Recycling Netwerk een gemis is dat er nu niet een totaalpakket voorligt van én een Wet én de teksten van de beoogde AMvB's.

Reactie Ministerie:

De toelichting is met het oog op deze opmerking aangevuld en verder verduidelijkt om een zo duidelijk mogelijk beeld te geven van de implementatie van de richtlijn.

Definities

- Vereniging Afvalbedrijven merkt op dat de toevoeging en wijziging van enkele definities Onderdeel van de implementatiewet is, en dat de wijziging van de Kaderrichtlijn heeft geleid tot het toevoegen van zeven definities, en vier definities worden gewijzigd. De participant wijst erop dat in artikel 1.1 van de Wm enkele van deze definities uit de gewijzigde KRA wel worden overgenomen en enkele niet, en is van mening dat alle definities, welke wel worden genoemd onder 3.2 van de MvT, zouden moeten worden geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer via de Implementatiewet.
- Recycling Netwerk Benelux merkt op dat een definitie van het begrip 'opvulling' mist, en is van mening dat het voor de hand ligt een definitie in hoofdstuk 1.1 van de Wm op te nemen.

Reactie Ministerie:

Sommige definities (stedelijk afval; levensmiddelenafval; materiaaltherugwinning; en opvulling) hoeven niet in nationale regelgeving te worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat deze enkel van belang zijn voor verplichtingen inzake monitoring en rapportage van Nederland als lidstaat en geen medewerking van medeoverheden vragen. 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.

- Havenbedrijf Rotterdam N.V. zou graag zien dat in artikel 1.1 in de begripsomschrijving van "preventie" het begrip "gevaarlijke stoffen" nader wordt toegelicht en dat hierbij wordt aangesloten bij de Europese indeling van gevaarlijke stoffen, zoals vastgelegd in de CLP-verordening (Classification, Labelling en Packaging).

Reactie Ministerie:

In de toelichting is verduidelijkt wat hieronder wordt verstaan in het geval van producten en afvalstoffen.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

- Recycling Netwerk Benelux merkt op dat de verantwoordelijkheid van degene die stoffen, mengsels of producten op de markt brengt in de nieuwe tekst op meerdere punten wordt beperkt.

De participant stelt voor om de innameplicht uit de huidige tekst te handhaven, wat betreft de toe te delen verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de tekst van de EU-kaderrichtlijn te blijven en zorg te dragen voor adequate implementatie. De participant doet hiertoe een tekstvoorstel.

- Recycling Netwerk Benelux is van mening dat om afvalpreventie te stimuleren ook regels dienen te worden gesteld aangaande het verstrekken van informatie over afvalverklarende variabelen, zoals -per materiaalsoort- het aantal kilogram verbruikt materiaal per eenheid product of per eenheid procesoutput. De participant doet hiertoe een tekstvoorstel.
- Recycling Netwerk Benelux is met betrekking tot artikel 15.32 van het wetsvoorstel van mening dat een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet uitsluitend dient te voldoen aan de vereisten van het eerste lid van artikel 8 bis, en dat in de leden 2 tot en met 8 van artikel 8 bis allerlei andere vereisten zijn opgenomen die evenzo dienen te worden geïmplementeerd.

Reactie Ministerie:

De hier voorgestelde wetswijziging strekt er enkel toe om een juridische basis te creëren die voorziet in de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid. In de toelichting is verduidelijkt dat zal worden voorzien in een horizontale amvb die, naast de (bestaande) regelingen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid, gezamenlijk voorzien in de implementatie van artikel 8bis als geheel. De inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de implementatie daarvan zullen bij het opstellen van de amvb worden beoordeeld. In het wetsvoorstel en de toelichting zijn daarnaast enkele verduidelijkingen aangebracht.

Gescheiden inzamelen

- Recycling Netwerk Benelux is, met betrekking tot de bepalingen inzake gescheiden inzameling, van mening dat, om de uit milieuoogpunt meest nuttige toepassing van huishoudelijke (en bedrijfs-) afvalstoffen te kunnen faciliteren of te verbeteren, zou moeten kunnen worden verplicht tot zowel afvalscheiding op materiaalniveau, als tot afvalscheiding op productniveau. De participant doet hiertoe voor beide artikelen hetzelfde tekstvoorstel.
- Het Havenbedrijf Rotterdam wijst tevens op het onderscheid dat in Nederland wordt gemaakt tussen huishoudelijk en bedrijfsafval.

Reactie Ministerie:

In de Wet milieubeheer wordt uitgegaan van een onderscheid tussen huishoudelijk en bedrijfsafval. Hierop zijn verschillende regels van toepassing. Een stelselwijziging in de Wet milieubeheer zoals in deze reacties wordt voorgesteld is niet haalbaar binnen de implementatietermijn en strookt niet met het uitgangspunt van zuivere implementatie. Het vergt een apart regelgevingstraject. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 is daarnaast als een van de acties opgenomen dat het wettelijk kader voor afvalinzameling in de kantoor-, winkel- en dienstensector kritisch zal worden gezien. Ook in het kader van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) is aandacht voor efficiënte logistiek van bedrijfsafval.

Hergebruik

- Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland stelt dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wm géén aanpassing van de Wm voorzien is aangaande implementatie artikel 11, eerste lid van de Richtlijn, en dat nergens in de Richtlijn maatregelen worden beschreven die:
 - activiteiten ter voorbereiding voor hergebruik bevorderen,
 - netwerken opzetten en ondersteunen ter voorbereiding voor hergebruik en reparatie aanmoedigen,
 - de toegang van deze netwerken tot inzamelingsregelingen of –installaties vergemakkelijken, wanneer dat verenigbaar is met correct afvalbeheer.
- De participant verzoekt ter implementatie van artikel 11, eerste lid van de Richtlijn tenminste artikel 3.115 Arm uit te breiden met een categorie ‘producten bestemd voor (voorbereiding voor) hergebruik’.

- Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland is verder van mening dat aan een installatie als bedoeld in artikel 11, eerste lid van de Richtlijn dusdanige aanvullende inrichtingseisen gesteld zouden moeten worden dat de 'ontdoeners van afval' de 'voorbereiding voor hergebruik' als eerste keus aangeboden krijgen op de installatie.
- Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland merkt hiernaast nog op dat in artikel 11, eerste lid van de Richtlijn over het instrumentarium onder meer wordt vermeld dat de lidstaten maatregelen dienen te nemen ter bevordering van activiteiten op het gebied van voorbereiding voor hergebruik door het stimuleren van de toepassing van economische instrumenten, aanbestedingscriteria, kwantitatieve doelstellingen of andere maatregelen, en dat hierbij in de transponeringstabel wordt verwezen naar LAP hoofdstuk A.5. De participant is van mening dat LAP hoofdstuk A.5 op dit moment géén concrete instrumenten of maatregelen hiertoe beschrijft, en stelt daarom voor dat bij de overwegingen en uitgangspunten in LAP hoofdstuk A.5 paragraaf 2 tenminste wordt opgenomen dat het in te zetten instrumentarium in lijn moet zijn met de afvalhiërarchie, waarbij preventie en (voorbereiding voor) producthergebruik en reparatie een hogere prioriteit krijgen.

Reactie Ministerie:

In de transponeringstabel in de toelichting is verduidelijkt op welke punten in het LAP 3 wordt ingegaan op (voorbereiding voor) hergebruik. Daarnaast kan worden gewezen op het project "circulaire ambachtscentra", zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023. Met het ontwikkelen van circulaire ambachtscentra kunnen gemeenten streven naar een ruimtelijk beleid waarin verschillende initiatieven slim ten opzichte van elkaar zijn gesitueerd om de circulaire economie te bevorderen. Zo wordt samenwerking tussen milieustraten en kringloopwinkels gestimuleerd (ook door financiële bijdragen) waardoor er minder herbruikbare producten laagwaardig worden hergebruikt of in hoogovens terecht komen. Daarnaast wordt er ook gewerkt aan levensduurverlenging van producten door het repareren en opknappen van producten en door het maken van nieuwe producten van bestaande materialen.

Einde-afval en bijproducten

- OD NZKG is van mening dat deze wijziging van de Wet milieubeheer tot meer verduidelijking leidt ten aanzien van het bepalen en besluiten of materialen een einde-afval en bijproduct kunnen krijgen.
- OD NZKG is van mening dat de keuze voor decentralisatie van de bevoegdheid ten aanzien van het bepalen van de status "einde-afval" en/of "bijproduct" in de uitvoeringspraktijk kan leiden tot grote verschillen in het bepalen van einde afvalstatus en bijproductstatus, en dat het lokale bevoegde gezag vaak niet over toereikende kennis beschikt om een eigenstandig of objectief besluit hierover te nemen. De participant is van mening dat het Rijk als centraal gezag haar bevoegdheid ten aanzien van de statusbepaling van "einde afval" of "bijproduct" zou moeten blijven behouden.
- OD NZKG stelt tevens dat decentralisatie naar verwachting zal leiden tot versnippering van kennis, een ongelijk speelveld en een aanzienlijke toename in administratieve lasten voor zowel overheid als bedrijfsleven, en dat het Rijk een actieve centrale rol zou moeten blijven spelen om tot landelijk dekkende "einde afval"- of "bijproduct"-criteria te komen, zodat meer circulaire initiatieven kunnen worden gestimuleerd. De participant benadrukt onder meer dat op deze wijze Nederland op termijn een voortrekkersrol zal kunnen vervullen binnen Europa in dit marktsegment.

Reactie Ministerie:

In de toelichting is verduidelijkt waarom het schrappen van de bevoegdheid niet leidt tot de genoemde gevolgen en op welke wijze het ministerie van IenW zich inzet op het gebied van einde-afval en bijproducten om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen.

- Wat betreft bijproducten en einde afvalstoffen pleit Havenbedrijf Rotterdam N.V. voor de erkenning van de status van bijproduct en de opname van einde-afval-criteria voor meer groepen afvalstoffen via de ministeriële regeling. De participant is van mening dat hierdoor een beoordeling per geval via een niet juridisch bindend rechtsoordeel zoveel mogelijk voorkomen kan worden, en de rechtszekerheid bij bedrijven over hergebruiksmogelijkheden van afvalstoffen kan worden vergroot.

Reactie Ministerie:

Het opstellen van einde-afval-criteria is een van de mogelijkheden om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen. De input van de participant zal in de overwegingen meegenomen worden.

- Croda merkt op dat voor het succes van het gebruik van reststromen een goede definitie noodzakelijk is voor de term "normale productie" in de voorwaarden voor bijproducten teneinde innovatie mogelijk te maken. De participant vraagt zich tevens af hoe het transport van de "reststroom" naar de verwerker die einde "afval" handelingen gaat verrichten wordt gekwalificeerd, en merkt hierbij op dat een sterke vereenvoudiging van procedures hier mogelijk is door dit transport te zien als een aanlevering van een "grondstof" als er een contract bestaat tussen de "producent" en de "verwerker".

Reactie Ministerie:

Dit is alleen mogelijk voor zover de kaderrichtlijn hierin voorziet of interpretatieruimte laat, gelet op de definitie van het begrip 'afval' en de voorwaarden van bijproducten en einde-afval. Zie in dit kader ook de 'Leidraad afvalstof of product', beschikbaar op de website van Rijkswaterstaat.

ECHA-database zeer zorgwekkende stoffen

- Havenbedrijf Rotterdam N.V. stelt dat de "database zeer zorgwekkende stoffen" meer inzicht geeft in de aanwezigheid van deze stoffen in producten, maar niet in de daadwerkelijke risico's hiervan. De participant verzoekt het Ministerie om, in samenwerking met het European Chemicals Agency (ECHA) en de Europese Commissie, een database te ontwikkelen die niet leidt tot extra administratieve verplichtingen voor bedrijven of beperkingen voor het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie.

Reactie Ministerie:

Het gaat hier om een direct door de richtlijn opgelegde meldplicht. De Europese Commissie werkt nu, in overleg met de lidstaten, aan het opzetten van de database en het format voor de te melden informatie. Dit betreft naar verwachting gegevens over het product zelf, de naam, concentratie en locatie van de ZZS en informatie die nodig is voor veilig gebruik. Met name die laatste informatie heeft betrekking op de aanwezigheid van daadwerkelijke risico's.