

**INBRENG RECYCLING NETWERK BIJ INTERNETCONSULTATIE
IMPLEMENTATIEWET WIJZIGING EU-KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN 2018**

[Wijziging Wet Milieubeheer i.v.m. 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 150/109)

Recycling Netwerk Benelux werd in 2002 opgericht door enkele Nederlandse milieu-organisaties (Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Milieudefensie) met als doel het bevorderen van reductie van de milieubelasting die wordt veroorzaakt door productie, consumptie en afdanking van producten en productsystemen, met bijzondere aandacht voor verpakkingen en verpakkingssystemen. Conform de statuten ligt de focus daarbij in de eerste plaats op "het bevorderen van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, m.n. door achtereenvolgens:

- 1. het voorkomen en beperken van het ontstaan van afvalstoffen;*
- 2. producthergebruik; en*
- 3. zo hoogwaardig mogelijk materiaalhergebruik.*

I. Algemene opmerkingen

Recycling Netwerk heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot implementatie van de gewijzigde EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Recycling Netwerk stelt vast 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. Er is daarbij vaak voor 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).

De wijzigingen van de EU-Kaderrichtlijn zijn echter niet alleen formeel van aard; er worden ook materiële verplichtingen opgelegd aan de lidstaten. Zo zijn er bijvoorbeeld concrete afvalpreventie- en beheerverplichtingen (art. 8, 8bis, 9), een verbrandingsverbod ter zake van gescheiden ingezamelde afvalstoffen (art. 10 lid 4) en normen ter zake van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid aan de lidstaten opgelegd (o.a. art. 8bis). Bovendien worden tal van 'passende maatregelen' geëist, zoals op het gebied van de preventie en bestrijding van zwerfafval en plastic soep (art. 9). Ook wordt concreet benoemd wat wel en niet mag meetellen in hergebruik- en recyclingcijfers (art. 11bis).

Daar waar voornoemde elementen in de Nederlandse regelgeving én feitelijke praktijk nog niet als zodanig zijn geregeld en bijvoorbeeld recycling nog steeds op het verkeerde punt in de keten wordt gemeten (en gehandhaafd), is het –naar het oordeel van Recycling Netwerk– een gemis dat er nu niet een totaal-pakket voorligt (van én een Wet én de teksten van de beoogde AMvB's).

In bijvoorbeeld het statiegeld dossier heeft de Staatssecretaris aangegeven dat wijziging van het Verpakkingenbesluit drie jaar zou vergen. Zo bezien is de uiterlijke implementatiedatum van 5 juli 2020 zeer dichtbij en is het dringend noodzakelijk om op korte termijn kennis te kunnen nemen van de concept-AMvB's waarmee de naleving van de EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen tijdig en correct zal worden gerealiseerd.

In de hiernavolgende tekst gaan wij concreet in op de tekst van een aantal wetsartikelen, naar aanleiding van onze constatering dat het wetsvoorstel daar afwijkt van de EU-kaderrichtlijn Afvalstoffen of een onvoldoende implementatie hiervan vormt.

Wij richten ons hierbij -deels met tekstsuggesties- vooral op wetsartikelen die wij relevant achten voor het wetslagen van afvalpreventie en/of uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid.

II. Wetsartikelen

Artikel 1.1

Het begrip 'opvulling'

Een definitie van het begrip 'opvulling' mist. Het ligt voor de hand een definitie in hoofdstuk 1.1. van de Wm op te nemen.

Toelichting

De EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen definieert 'opvulling' als: *"handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken"*.

Naar het oordeel van Recycling Netwerk dient deze definitie ook in de Wet milieubeheer te worden opgenomen. Te meer nu het nieuwe artikel 11bis van de richtlijn bepaalt: *"Einde-afvalmaterialen die als brandstof of andere middelen voor het opwekken van energie worden gebruikt of die verbrand, voor opvulling gebruikt of gestort worden, mogen echter niet worden **meegemeld met het oog op het behalen van de recyclingdoelstellingen.**"*

Deze definitie is relevant, bijvoorbeeld wetend dat het Afvalfonds Verpakkingen en de Inspectie Leefomgeving en Transport recent hebben betoogd dat opvulmateriaal (b.v. bij de afdekking van stortplaatsen met inerte mengsels waarin zich glasresten bevindt) zou mogen worden meegemeld als glasrecycling. Zulke definities kunnen niet aan de werkvloer worden overgelaten en zullen, mede met het oog op een gelijk speelveld en een eerlijke handhaving, wettelijk moeten worden bepaald.

Artikel 9.5.2; derde lid onderdeel b

Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van degene die stoffen, mengsels of producten op de markt brengt is in de nieuwe tekst op meerdere punten beperkt. Recycling Netwerk stelt voor de innameplicht uit de huidige tekst te handhaven en 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.

Toelichting

- De huidige tekst van de Wet Milieubeheer spreekt van een verantwoordelijkheid om stoffen, mengsels of producten **in te nemen** en te beheren. Hoogwaardige recycling vergt in veel gevallen hoogwaardige inzameling. Ook meervoudig gebruik vereist een adequate inname. Het is daarom noodzakelijk dat regels kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de inzameling door de verantwoordelijke producent/importeur.

- De considerans van de EU-kaderrichtlijn zegt over producentenverantwoordelijkheid o.a. het volgende:

(14)	"De definitie van regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet worden ingevoerd om te verduidelijken dat het hier gaat om een reeks maatregelen van de lidstaten om producenten voor te schrijven dat zij financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product, met inbegrip van handelingen in verband met gescheiden inzameling, sortering en verwerking. Die verplichting kan ook een organisatorische verantwoordelijkheid inhouden en een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan afvalpreventie en de herbruikbaarheid en recycleerbaarheid van producten . De producenten van producten kunnen individueel of collectief voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid."
(26)	"Producenten van producten moeten de kosten dekken die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen van het afvalstoffenbeheer en andere doelstellingen , onder meer op het gebied van afvalpreventie, die zijn vastgesteld voor de desbetreffende regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Deze kosten kunnen onder strikte voorwaarden worden gedeeld met de oorspronkelijke producenten of distributeurs van afvalstoffen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door de noodzaak te zorgen voor een adequaat afvalstoffenbeheer en voor de economische levensvatbaarheid van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid."

De voorgestelde tekst van artikel 9.5.3 lid 3.b (zie hieronder) wijkt op drie punten af:

3	Tot de regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens behoren regels, inhoudende de verplichting voor degene die bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt:
	b. geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen te dragen, waarbij de verplichtingen die daaruit voortvloeien tevens kunnen worden uitgevoerd door een organisatie die namens diegene de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;"

a. Geheel of **gedeeltelijk** ?

De EU-kaderrichtlijn gaat er van uit dat de kosten in beginsel worden gedragen door producenten (artikel 8bis lid 4). Dit kan in bijzondere situaties (die op Nederland niet van toepassing lijken te zijn) worden beperkt tot 80% of 50%. Bij die stand van zaken is niet in te zien waarom de Nederlandse wet de term 'geheel of gedeeltelijk' zou hanteren. Bovendien zou bij term "gedeeltelijk" ook dienen te worden verduidelijkt in welke mate en onder welke condities die gedeeltelijke verantwoordelijkheid kan gelden, ook gezien artikel 8bis, eerste lid, onderdeel a van de EU-kaderrichtlijn, die stelt dat de lidstaten er voor dienen te zorgen "dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder de producenten ...".

b. Financieel **of** organisatorisch ?

Bovendien spreekt de EU-kaderrichtlijn van 'financiële of financiële **en** organisatorische verantwoordelijkheid'. Recycling Network stelt voor om de Europese tekst te hanteren.

c. Ook **andere doelstellingen** !

Ook de beperking tot 'beheer' van afvalstoffen , etc. is naar het oordeel van Recycling Network niet correct. De considerans en de tekst van de EU-kaderrichtlijn spreken van afvalbeheer en 'andere doelstellingen' (zie o.a. art. 8bis lid 1). Het gaat dan om preventie, circulair ontwerp en andere kwalitatieve of kwantitatieve verplichtingen.

Recycling Network komt tot het volgende tekstvoorstel:

"(...) b. de financiële of **de financiële en organisatorische** verantwoordelijkheid voor het beheer van die stoffen, mengsels, producten of overgebleven afvalstoffen te dragen, **inclusief de inname en het beheer, en andere doelstellingen** waarbij de verplichtingen die daaruit voortvloeien tevens kunnen worden uitgevoerd door een organisatie die namens diegene de regeling voor uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid nakomt;"

Artikel 9.5.2; derde lid, onderdeel e

Informatieverstrekking

Om afvalpreventie te stimuleren (conform artikel 9.5.2.1.) dienen ook regels 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.

Toelichting

Het toevoegen van de categorie "afvalpreventiemaatregelen" in dit wetsartikel achten wij een belangrijke stap om ernst te kunnen gaan maken met afvalpreventie als eerste prioriteit in afvalbeheer en afvalbeleid. Om de afvalpreventiemaatregelen op hun merites te kunnen beoordelen is het echter van wezenlijk belang dat daarbij ook voldoende informatie bekend is over het afvalpreventiepotentieel in de betreffende situatie. Bij productafval gaat het dan bijvoorbeeld om het aantal kilogram van verschillende soorten materialen dat is verbruikt per eenheid vervaardigd product. Bij verpakkingen gaat het om dergelijk materiaalverbruik per liter of per kilogram verpakt product. Bij procesafval gaat het om dergelijk materiaalverbruik per eenheid procesoutput. Pas wanneer ook deze informatie bekend is kan worden beoordeeld of afvalpreventiemaatregelen het gewenste resultaat opleveren, vergeleken met bijvoorbeeld het 'best available' alternatieve product (c.q. verpakking of proces).

Recycling Netwerk stelt voor om artikel 9.5.2; derde lid, onderdeel e.3 beter op de praktijk te laten aansluiten en als volgt te laten luiden:

3°. Afvalverklarende variabelen, afvalpreventiepotentieel en afvalpreventiemaatregelen.

Artikel 9.5.2. zevende lid

Minimale vereisten cf. 8 bis

Zie reactie op artikel 15.32; lid 5

Artikel 10.29

Afvalscheiding op productniveau

Om de uit milieu-oogpunt meest nuttige toepassing van huishoudelijke afvalstoffen te faciliteren of te verbeteren zou moeten kunnen worden verplicht tot zowel afvalscheiding op materiaalniveau, als tot afvalscheiding op productniveau.

Toelichting

Lidstaten dienen maatregelen te nemen om meervoudig gebruik van producten ('producthergebruik') te bevorderen. Hiertoe is inzameling op productniveau een noodzaak. Ook het vereiste tegengaan van zwerfafval en de vereiste hoogwaardige recycling vergen in veel gevallen hoogwaardige inzameling. Het totaal aan huishoudelijke afvalstoffen bestaat uit een grote veelheid aan verschillende (soorten) producten met verschillende soorten productvervuiling. In bepaalde situaties kan bijgevolg meer milieuwinst -tegen vergelijkbare totaalkosten- worden gerealiseerd door de afvalscheiding minder te richten op materialen en meer op producten.

Recycling Netwerk stelt voor om het middendeel van de wetstekst van dit artikel als volgt aan te passen:

*"..... huishoudelijke afvalstoffen gescheiden en niet gemengd met afvalstoffen, materialen die niet dezelfde eigenschappen bezitten of **producten die niet dezelfde eigenschappen bezitten**, in te zamelen, waarbij"*

Artikel 10.47

Afvalscheiding op productniveau

Ook om de uit milieu-oogpunt meest nuttige toepassing van bedrijfsafvalstoffen te faciliteren of te verbeteren zou moeten kunnen worden verplicht tot zowel afvalscheiding op materiaalniveau, als tot afvalscheiding op productniveau. Dit vergt eenzelfde aanpassing van de wetstekst als artikel 10.29.

Toelichting

Op grond van dezelfde overwegingen als genoemd t.a.v. artikel 10.29 is afvalscheiding op productniveau gewenst bij bedrijfsafvalstoffen, vooral waar het gaat om kantoor- en kantineafval.

Artikel 15.32; lid 5

Minimale vereisten cf. 8 bis

Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dient niet alleen te voldoen aan de vereisten van het eerste lid van **artikel 8 bis** van de EU-kaderrichtlijn. In de leden 2 tot en met 8 van artikel 8 bis zijn allerlei andere vereisten opgenomen die evenzo dienen te worden geïmplementeerd.

Toelichting

Artikel 8 van de EU-Kaderrichtlijn bevat de volgende toevoeging:

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

Het betreffende artikel 8 bis bevat in het eerste lid concrete zorgplichten voor de lidstaten betreffende de formulering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheidsregeling. Het tweede tot en met het achtste lid zijn evenzeer voorschriften die geïmplementeerd dienen te worden. Het ligt voor de hand deze ook mee te nemen in de minimale vereisten voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het gaat hier immers om zeer concrete voorschriften: Lidstaten zijn o.a. verplicht (economische) prikkels te creëren voor afvalstoffenhouders voor het correct inleveren van afvalstoffen (lid 2), de voorschriften te richten op dekkende geografische gebieden, producten en materialen (lid 3), informatie openbaar te maken (lid 3), kostendekkendheid te realiseren (lid 4), rekening te houden met volledige levenscycli en herbruikbaarheid (lid 4), monitoringsregels te formuleren en te handhaven (lid 5) en alle maatschappelijke organisaties te betrekken (lid 6).

De voorgestelde wijziging van artikel 15.32.; lid 5 luidt echter op dit punt: *"Indien toepassing wordt gegeven aan dit artikel door een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen, worden daarbij in ieder geval regels gesteld waarmee wordt voldaan aan de vereisten van artikel 8bis, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen."*

Naar het oordeel van Recycling Netwerk is dit geen correcte implementatie. Artikel 8 van de richtlijn schrijft geheel artikel 8bis voor en niet alleen artikel 8bis lid 1. Voor zover de regering zou menen dat de leden 2 – 7 slechts zien op feitelijke handelingen of bij het LAP zou kunnen worden geregeld, is Recycling Netwerk van oordeel dat dat geen correcte interpretatie is. Bovendien levert de keuze om zelf op een later moment met een invulling te komen van het gestelde in de leden 2 – 7 alleen maar uitstel van discussie op. Het belang van rechtszekerheid en de plicht tot correcte implementatie brengen echter mee dat de Nederlandse wet de tekst van de richtlijn volledig volgt.