

Vergaderjaar 2018-2019

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 31 oktober 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen

Inleiding

Implementatie wetgeving

De inhoud van het wetsvoorstel

Gevolgen van het wetsvoorstel

Uitvoering, toezicht en handhaving

Artikelen

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet milieubeheer. Zij hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetswijziging. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De verschillende onderdelen van de wijzigingsrichtlijn bevorderen de circulaire economie. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend voorstel.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie constateren dat het gebied waarop de Kaderrichtlijn Afval (KRA) van toepassing is, wordt uitgebreid. Is hier sprake van een “kop op Europese richtlijnen”, zo vragen zij. Wat zou het gevolg zijn als die “kop” wordt weggelaten?

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel strekt tot de implementatie van de wijzigingsrichtlijn. Onlangs is het advies van de Taskforce Herijking Afvalstoffen uitgekomen. Deze leden zijn de taskforce erkentelijk voor zijn werk. Zij vragen de regering toe te lichten in hoeverre het wetsvoorstel aansluit bij de aanbevelingen van de taskforce.

De leden van de SP-fractie merken op dat de praktische uitwerking met name wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen. Zij vragen of alle voorstellen naar de Tweede Kamer worden gestuurd en, zo ja, wanneer, en waarom niet het hele pakket in één keer wordt voorgelegd. Deze leden merken op dat de implicaties pas helder zijn na uitwerking van ook de algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen.

Implementatie wetgeving

De leden van de CDA-fractie zien dat de nationale regelgeving grondslagen voor het vaststellen van regelgeving over gescheiden inzameling van bepaalde afvalstromen zal bevatten. Graag vernemen zij of daarmee ook een einde kan komen aan de landelijke wirwar van regels over gescheiden inzameling van afval bij huishoudens.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich vinden in de doelstellingen van het voorstel. Harmonisering van Europese wetgeving kan helpen in het voorkomen van fraude en gesjoemel en zorgt voor een gelijk speelveld. De nieuwe regels kunnen ook bijdragen aan het behalen van hogere recyclingdoelstellingen en dragen daarmee bij aan vermindering van afval en zijn een stapje naar een circulaire economie. Het einddoel van het einde van de lineaire economie en het einde aan afval is echter nog steeds ver weg.

De inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vernemen graag voor welke afvalstromen de regering voornemens is om uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op te leggen. Komen producenten van sigaretten en kauwgum daar ook voor in aanmerking, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie zien dat bij de implementatie van deze wijzigingsrichtlijn wordt voorgesteld om passende maatregelen, zoals bedoeld in artikel 5 en 6 KRA, de generieke voorwaarden voor bijproducten en einde-afvalstatus, in de Wet milieubeheer (Wm) zelf op te nemen. Krijgt de Europese Commissie (EC) ondanks die nationale wetgeving toch de bevoegdheid om uitvoeringsverordeningen

op dit terrein uit te brengen? Graag vernemen deze leden of de regering het wenselijk vindt dat de EC die bevoegdheid dan nog zou moeten krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn in aanvulling op de bestaande verplichtingen tot gescheiden inzamelen van papier, metaal, plastic en glas, ook textiel, bioafval en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval worden toegevoegd.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de bevoegdheid van de minister wordt opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen wanneer een specifieke soort afvalstoffen niet langer als afvalstoffen wordt beschouwd. Een eigenstandige bevoegdheid van de minister houdt immers in dat de Kamer hierover geen zeggenschap heeft.

De leden van de CDA-fractie constateren dat landelijk veel afval gedumpt wordt. De oorzaak daarvan is bijvoorbeeld de kosten die legale afvallevering met zich mee kan brengen. Zij vragen daarom of in beeld gebracht kan worden wat de kosten van illegale dumping zijn. Tevens zijn zij benieuwd hoe preventief gewerkt kan worden aan het voorkomen van illegale afvaldumping.

De leden van de D66-fractie constateren dat met het wetsvoorstel de bevoegdheid van de minister om in individuele gevallen te beoordelen of sprake is van eindeafval of bijproducten wordt geschrapt. Door de transitie naar de circulaire economie kunnen meer oordelen worden verwacht. Deze leden vragen de regering nader te motiveren of zij meer of minder verzoeken tot oordelen verwacht en waarom deze bevoegdheid wordt geschrapt.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel een toetsingskader introduceert om te beoordelen of een materiaal de status als bijproduct of eindeafval krijgt. In het toetsingskader wordt als eerste gekeken of er EU-criteria voor specifieke stromen zijn die gevolgd moeten worden. Deze leden lezen in de memorie van toelichting (MvT) dat momenteel gedetailleerde EU-bijproductcriteria ontbreken. Deze leden vragen de regering toe te lichten of zij voordelen ziet in Europees geharmoniseerde bijproductcriteria. Zijn er specifieke stromen waar door het ontbreken van EU-bijproductcriteria zich knelpunten voordoen?

De leden van de D66-fractie constateren dat de EC op grond van de door de lidstaten vastgestelde nationale criteria moet gaan beoordelen of het nodig is om criteria vast te stellen die voor de gehele EU geldend zijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten of de EC reeds een proces heeft ingericht en criteria heeft geformuleerd waarop zij nationale criteria beoordeelt.

De leden van de D66-fractie lezen in de MvT dat voor een aantal producten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt op basis van verschillende regelingen, besluiten of algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten. Deze leden vragen de regering of zij vanuit de eenvoud en vergelijkbaarheid van regelgeving op termijn verwacht om de regelingen voor de uitgebreide

producentenverantwoordelijkheid op een meer vergelijkbare manier vorm te geven.

De leden van de D66-fractie lezen in de MvT dat de wijzigingsrichtlijn op termijn ook verplicht tot het gescheiden inzamelen van textiel, bioafval en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval. Deze leden vragen de regering toe te lichten op welke termijn zij verwacht dat Nederland aan deze verplichting voldoet.

De leden van de D66-fractie lezen dat de wijzigingsrichtlijn met het oog op het bevorderen van de voorbereiding voor hergebruik en recycling van afval bepaalt dat gescheiden ingezameld afval in principe niet mag worden verbrand. Deze leden vragen de regering de verwachte volumedaling van afvalverbranding te kwantificeren. Tevens vragen deze leden de regering toe te lichten of er een overgangstermijn is.

De leden van de GroenLinks-fractie zien zeer veel meerwaarde in een uitgebreide product- en producentenverantwoordelijkheid. Afval wordt door een producent gemaakt, niet door een consument. Uiteraard is er een belangrijke consumentenverantwoordelijkheid, voor het netjes scheiden en aanbieden van afgedankte consumptiegoederen en verpakkingsmateriaal. Maar voor een circulaire economie moet het proces van afvalvermijding veel eerder 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. Voor een circulaire economie moeten we toewerken naar cirkels. Dat moet wat deze leden betreft beginnen bij de producent en doorwerken in de gehele keten. Deze leden zijn benieuwd hoe de nog uit te werken AMvB hier invulling aan gaat geven.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat voor ingezameld afval de verplichting geldt om zoveel mogelijk gescheiden in te zamelen, achteraf te scheiden en opnieuw te gebruiken voor een nuttige toepassing. Gevaarlijke stoffen moeten worden verwijderd. Deze leden willen benadrukken dat wat deze leden betreft in de definitie van gevaarlijke stoffen in ieder geval alle zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en potentiële ZZS moeten worden opgenomen en dat er een degelijke koppeling met de Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen (REACH)-lijst bestaat.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom verschillende bepalingen “die verplichten tot het feitelijk handelen van de overheid”, zoals de jaarlijkse rapportageverplichting, niet worden geïmplementeerd. Worden of zijn deze op andere wijze vastgelegd, vragen deze leden.

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

De leden van de SP-fractie vragen welke criteria leidend gaan zijn wanneer het geval zich gaat voordoen dat nationale criteria strenger zijn dan EU-criteria. Deze leden zien dat dit

nu nog niet speelt, maar hoe wordt hier in eventuele toekomstige situaties mee omgegaan?

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 er voornamelijk categorieën blijven bestaan die onder de generieke voorwaarden vallen.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat op dit moment voor vrijwel alle afvalstromen de generieke voorwaarden gelden waarbij een lidstaat zelf besluit of en wanneer afvalstoffen niet langer afval zijn. Uitbreiding van het aantal stromen die onder gedetailleerde EU-criteria gaan vallen “moet worden overwogen”. Hoe wordt omgegaan met het feit dat er verschillende definitie-interpretaties en verschillende nationale criteria binnen de EU naast elkaar blijven bestaan? Welke gevolgen kan dit hebben voor eventuele kwaliteits- en veiligheidseisen voor de toepassingen die uit de verwerkte afvalstoffen voorkomen? Een register lost dit toch niet op?

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

De leden van de SP-fractie merken op dat uiteindelijk de einde-afvalstatus op gemeentelijk niveau wordt bepaald. Hoe is dit in de andere lidstaten geregeld? Hoe wordt de vereiste kennis op gemeentelijk niveau geborgd?

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. Hoe is dit in de andere lidstaten vormgegeven?

De leden van de SP-fractie vragen om te verduidelijken of er daadwerkelijk sprake is van het vastleggen van minimumeisen aan producentverantwoordelijkheid, of dat alleen sprake is van het vaststellen van een kader om dit mogelijk te maken. Deze leden vragen in hoeverre deze minimumeisen uiteindelijk worden vormgegeven in een AMvB en op welke termijn. In hoeverre gaan deze afwijken van bestaande wetgeving? Wordt met implementatie de lat hoger of lager gelegd voor Nederlandse bedrijven? Worden de minimumeisen in de toekomst ten aanzien van meer stromen verplicht gesteld dan nu praktijk is?

De leden van de SP-fractie vragen welke concrete praktische gevolgen de uitbreiding van wetgeving op het inzamelen van huishoudelijk afval zal hebben voor huishoudens. Hoe wordt de toekomstige verplichting van het gescheiden inzamelen van textiel en gevaarlijk huishoudelijk afval voor huishoudens vormgegeven? Deze leden merken op dat er een grens is aan wat van huishoudens zelf gevraagd kan worden. In hoeverre leiden de wijzigingen ook tot daadwerkelijke hoogwaardige recycling? Deze leden vragen dit, omdat er steeds meer geluiden klinken dat juist het gescheiden inzamelen van bijvoorbeeld plastic en metaalverpakkingen en de invoering van heffingen op restafval tot grotere vervuiling

van de afvalstromen heeft geleid. Kan dit worden toegelicht? De leden van de SP-fractie vragen verder welke uitbreiding van gescheiden inzamelen betrekking heeft op bedrijfsafvalstoffen. Zij menen dat hier nog een wereld te winnen is.

Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat enkele nieuwe verplichtingen opgenomen zijn in de wijzigingsrichtlijn die bedrijven moeten worden opgelegd. Deze verplichtingen worden niet met dit wetsvoorstel geïmplementeerd, maar middels lagere regelgeving. Op dat moment zullen ook administratieve lasten nader in beeld worden gebracht. Er wordt al voorzien in een eerste inschatting van de gevolgen voor de regeldruk. Dit overzicht is echter beperkt. Deze leden vragen daarom of er eerder en uitgebreider dan nu te voorzien is wat deze administratieve lasten precies in zullen houden. Kan er eerder een vollediger inzicht gegeven worden van de te verwachten gevolgen voor de regeldruk?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de wijzigingsrichtlijn zal worden geïmplementeerd op een wijze die voor Nederlandse bedrijven de minst mogelijke lasten veroorzaakt. Deze leden moedigen dit aan. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er sprake zal zijn van nieuwe administratieve lasten voor leveranciers, een toename van regeldruk voor producenten en een toename van administratieve lasten voor bijvoorbeeld bedrijven die afvalstoffen verwerken. Deze leden vragen in hoeverre deze aanvullende regeldruk alsnog beperkt kan worden. Wat doet de regering er concreet aan om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken?

De leden van de CDA-fractie lezen weinig over de financiële gevolgen. Graag ontvangen zij daar meer informatie over. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe omgegaan wordt 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.

De leden van de D66-fractie constateren dat de implementatie van de wijzigingsrichtlijn op termijn een grotere inspanning van gemeenten vergt om materiaal gescheiden in te zamelen. Deze leden vragen de regering of zij een gezamenlijk tijdpad met de gemeenten heeft uitgezet of zal gaan uitzetten om de gescheiden inzameling te realiseren.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet in een evaluatie voorziet. Deze leden achten het wenselijk om periodiek stil te staan bij de aansluiting van het nog veelal lineaire afvalrecht bij de circulaire economie. Deze leden vragen de regering of zij die opvatting deelt en, zo ja, op welke termijn zij een evaluatie van de wet voorziet. De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten of met het onderhavige wetsvoorstel de wijzigingsrichtlijn volledig in Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd.

Tevens vragen deze leden of alle definities uit de relevante EU-richtlijnen over afvalstoffen in de Wm zijn opgenomen. Zo nee, kan de regering toelichten waarom zij die definities niet overneemt?

Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie constateren dat handhaving tegen een individuele producent/importeur in de huidige vorm niet mogelijk is, indien een inzamel- of recyclenorm niet wordt gehaald. Deze leden vragen de regering toe te lichten op welke wijze een individuele producent aan de plichten voortvloeiende uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kan worden gehouden. Tevens vragen deze leden de regering toe te lichten welke voor- en nadelen zij ziet bij het instellen van collectieve uitvoeringsorganisaties die normadressant worden. De leden van de D66-fractie lezen dat de primaire verantwoordelijk voor de bestuurlijke handhaving van de regelgeving ten aanzien van afvalstoffen ligt bij de gemeenten en provincies. Deze leden vragen de regering of zij kan overzien of er reeds voldoende capaciteit en kennis 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.

ARTIKELEN

Artikel 1 (wijziging Wm)

Onderdeel A (wijziging van artikel 1.1 Wm)

De leden van de D66-fractie constateren dat de Taskforce Herijking Afvalstofheffing het knelpunt rondom de definitie van afval uiteenzet. Deze leden vragen of het onderhavige wetsvoorstel het knelpunt oplost en in hoeverre er ruimte is om het begrip 'ontdoen' te schrappen in de nationale definitie van afval.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen bij de in artikel 1.1-7 en 1.1-9 bepaalde verantwoordelijkheid van de minister om zelf te bepalen welke stoffen afval zijn of niet en wat een bijproduct is of afval. Die keus kan van grote invloed zijn op de totale werking van het wetsvoorstel en de praktijk. Deze leden zijn zich ervan bewust dat de gedetailleerde invulling van wanneer iets afval is te ver gaat voor een wet. Het is ook moeilijk in te schatten wat de toekomst ons aan nieuwe productiemethoden, stoffen of mogelijkheden om die te verwerken gaat brengen. Daar moet de minister op kunnen inspelen. Deze leden willen wel sterk benadrukken dat er vooraf een toetsings- en afwegingskader moet worden vastgelegd, met randvoorwaarden, doelen en onderzoekvoorschriften, dat voorschrijft hoe de minister tot een afweging komt. Daarbij is wat deze leden betreft van belang dat vermindering van afval prioriteit heeft. Een productieproces zonder afvalstromen of met zoveel mogelijk zuivere, makkelijk te scheiden en te verwerken afvalstromen is te prefereren. De wet en de onderliggende AMvB's moeten dit stimuleren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering ook om bij invoering en wijziging hiervan aan de Kamer te rapporteren en te verantwoorden waarom een bepaalde keuze is gemaakt en wat daarvan de gevolgen zijn. De bepaling of iets afval is of niet en wat de verplichtingen daarbij zijn, moet zich zoveel mogelijk in de openbaarheid afspelen.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp