

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)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 mei 2020

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving naar aanleiding van het voorstel van wet tot 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) met de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie. De leden van de 50PLUS-fractie hebben zich aangesloten bij de vragen gesteld door de fractieleden van GroenLinks, SP en ChristenUnie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden, met dien verstande dat vragen over eenzelfde onderwerp achter elkaar zijn opgenomen.

2. Afval of geen afval

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om in lijn met de wijzigingsrichtlijn de actoren in het veld meer duidelijkheid te geven over het onderscheid tussen materialen die wel en geen afvalstof zijn? Zo ja, hoe zal de regering dit ter hand nemen? Zo nee, dan ontvangen de CDA-fractieleden graag een nadere toelichting omtrent de redenen in dezen.

Met dit wetsvoorstel worden de voorwaarden om te bepalen of er sprake is van einde-afval of een bijproduct uit de kaderrichtlijn afvalstoffen rechtstreeks opgenomen in de Wet milieubeheer. Het is, zoals nu ook al het geval is, in eerste instantie aan de houder van een materiaal om op basis van deze voorwaarden te bepalen of er sprake van einde-afval of een bijproduct. Het is vervolgens aan het bevoegde gezag om dit te verifiëren. Met deze wijziging van de Wet milieubeheer wordt dus ten eerste verduidelijkt dat houders van materialen rechtstreeks aan deze

voorwaarden kunnen toetsen of een materiaal een afvalstof of een product is. Daarnaast kan, indien daar aanleiding toe bestaat, worden overwogen om gedetailleerde criteria op te stellen voor de toepassing van de voorwaarden op specifieke afvalstromen. Het wetsvoorstel verduidelijkt ook de grondslag om dergelijke criteria bij ministeriële regeling vast te stellen en de eisen die de kaderrichtlijn afvalstoffen daaraan stelt. Doel van deze einde-afval- of bijproductcriteria 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.

Om bevoegd gezag en bedrijven te ondersteunen heb ik reeds aanvullend instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan de verduidelijking van het vraagstuk of een materiaal afval is of niet. Dit betreft de beleidslijn in het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP3), de «Leidraad afvalstof of product», een webtoets «Afval of Grondstof» en rechtsoordelen. Zoals ik heb aangekondigd in mijn reactie op de het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen¹ ga ik die verduidelijking nog verder vormgeven. Ik doe dat onder andere door een verkenning uit te voeren om te bezien voor welke stromen generieke instrumenten wenselijk zijn en welke instrumenten we daarvoor het beste kunnen benutten, waaronder de nationale einde-afval of bijproductcriteria.

3. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Zoals ook aangegeven in de HUF-toets van de Inspectie Leefomgeving en Transport, vragen de CDA-fractieleden hoe deze regelingen te handhaven zijn per individuele producent. In hoeverre is na te gaan in hoeverre juist de merken van een producent/importeur daadwerkelijk door de consument worden ingeleverd en hoe zeker is het dat de inzamelaars/afvalverwerkers specifiek de ingeleverde goederen per merk zullen noteren? Hoe kan worden gehandhaafd op toekomstige verplichtingen? Producenten kunnen in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook komen tot het opzetten van een gezamenlijke producentenorganisatie, waarbij gezamenlijke aansprakelijkheid voorwaardelijk is voor een gezamenlijke uitvoering. De CDA-fractieleden vragen of deze aanpak te realiseren en te handhaven is. Tot slot vragen de CDA-fractieleden in hoeverre er van alle relevante producten in relatie tot de producentenverantwoordelijkheid in de Kaderrichtlijn afvalstoffen sprake is van helderheid over de aanwezige afvalstoffen, met name bij de geïmporteerde producten, mede met het oog op de gezamenlijke aansprakelijkheid van deze producentenorganisaties?

Het is aan de individuele producent om de inname van zijn producten na de consumentenfase te organiseren. Daarover moet de producent verslag doen. De producent zal dus zelf moeten organiseren dat zijn producten door hemzelf of door een ander worden ingenomen en, als het door een ander gebeurt, afspraken moeten maken over de registratie van de producten. De producent moet beschikken over de organisatorische en financiële middelen waardoor hij voor reeds op de markt gebrachte producten zijn verantwoordelijkheid kan nakomen.

Met de implementatie van de wijzigingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen in het voorgenomen Besluit regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt de handhaafbaarheid op verschillende wijzen verbeterd. Ten eerste is vastgelegd dat de producent de normadressaat

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

van de verplichtingen is en is er daardoor geen sprake van een afhankelijkheid van derde partijen, noch van andere ketenpartijen, noch van andere producenten. In geval van het niet nakomen van wettelijke verantwoordelijkheden zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Ten tweede is vastgelegd dat producentenorganisaties, in plaats van de daarbij aangesloten individuele producenten, ook normadressaat kunnen worden. Daarmee wordt het aantal normadressaten teruggebracht, hetgeen de handhaving vereenvoudigt. Bij de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen is dat laatste nu al de praktijk. Ook producenten uit het buitenland, die middels online-verkoop producten rechtstreeks op de Nederlandse markt aanbieden, zijn vrij om zich aan te sluiten bij een producentenorganisatie die ervoor zorgdraagt dat hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland wordt nagekomen. Hiermee geeft Nederland invulling aan de eis uit de kaderrichtlijn afvalstoffen dat producenten van producten die in een andere lidstaat gevestigd zijn, de mogelijkheid moeten hebben een gemachtigd vertegenwoordiger voor de uitvoering van de verplichtingen in Nederland aan te wijzen. In het ontwerpbesluit wordt verduidelijkt wanneer en onder welke voorwaarden de aansprakelijkheid voor het nakomen van de verantwoordelijkheden die volgen uit een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, overgaat naar een producentenorganisatie. Ten derde wordt met dit ontwerpbesluit voorzien in een melding- en verslagleggingsverplichting voor alle producenten die een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kennen. Hiermee worden de mogelijkheden om toezicht te houden op het naleven van de verplichtingen verbeterd.

De GroenLinks-fractieleden vragen zich af waarom de regering deze AMvB niet heeft aangegrepen om verdergaande producentenverantwoordelijkheid in te voeren? Is de regering bereid dit in nadere AMvB's of ministeriële regelingen voor bepaalde productstromen alsnog te doen? Zou nee, is zij bereid om hier bij de Europese Commissie op aan te dringen, zodat dit Europees breed kan worden geregeld, dit ook in het licht van recente ervaringen?

Het voorgenomen Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft als doel de minimumeisen voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uit de kaderrichtlijn afvalstoffen te implementeren.

Het vestigen van nieuwe regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet per stroom in een apart besluit of regeling gebeuren. Dat is geen onderdeel van deze implementatie. Bij de implementatie van deze wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is er namelijk sprake van een-op-een implementatie. Dit betekent dat er, conform kabinetsbeleid, geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie daarvan noodzakelijk zijn

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie heb ik mijn inzet op uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in Nederland vastgelegd. Mijn inzet betreft 1) de implementatie van UPV-systemen die volgen uit de SUP-richtlijn en de implementatie van de minimale vereisten volgens de gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen, 2) de realisering van UPV-systemen voor textiel en matrassen en 3) de verkenning naar UPV voor duurzame energie-installaties, de gevelbouw en vloerbedekking naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer. Het heeft mijn voorkeur dat UPV-systemen zoveel mogelijk op een Europese schaal worden ingesteld met het oog op de grensoverschrijdende handel in een level playing field waarbij elke lidstaat uniforme condities voor UPV hanteert. Ik

heb mijn inzet hierop al regelmatig bepleit bij de Europese Commissie en zal dat blijven doen.

4. Ambitie Circulaire Economie

De GroenLinks-fractieleden vragen waarom de Minister het belangrijk vindt dat de ontwikkeling in Europa gelijkmatig gaat? Waarom heeft de regering deze implementatiewet niet aangegrepen om te zorgen dat Nederland voorop blijft lopen? Vindt de regering dat Nederland voorop zou moeten lopen in de transitie naar een volledig circulaire economie?

Nederland is één van de koplopers op het gebied van afvalbeheer en circulaire economie binnen de EU en dat is ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen nog steeds het geval. Met mijn opmerking over het belang van een gelijkmatige ontwikkeling binnen Europa doelde ik op het volgende. Gezien de grote verschillen in uitgangspositie en ambitieniveau tussen de lidstaten ben ik tevreden met het onderhandelingsresultaat over het EU-afvalpakket dat heeft geleid tot de herziene kaderrichtlijn afvalstoffen. Er is EU-afvalstoffenregelgeving tot stand gekomen die storten reduceert en recycling en hergebruik stimuleert. Daarbij zijn de mogelijkheden voor het verkrijgen van uitstel om te voldoen aan de doelstellingen niet vrijblijvend, maar moet een gedetailleerd implementatieplan worden opgesteld en moet er voldoende progressie worden getoond. Het EU-afvalpakket is een belangrijke stap voor verbetering van het afvalbeheer binnen de hele EU en biedt veel mogelijkheden voor verdere uitwerking van het Rijksbrede programma Circulaire Economie.

Bij de implementatie van deze wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is er sprake van een-op-een implementatie. Dit betekent dat er, conform kabinetsbeleid, geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie daarvan noodzakelijk zijn.

Zoals gezegd zijn er voldoende mogelijkheden om ambitie te tonen op het gebied van CE als lidstaat, wat Nederland ook doet. Hierbij wijs ik op het Uitvoeringsprogramma CE (hierna: UP CE) waarin voor de periode 2019–2023 wordt ingezet op transitieagenda's voor vijf prioritaire ketens, te weten: biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen. Via de dwarsdoorsnijdende thema's binnen het UP CE wordt bovendien sector-overstijgend ingezet op onder meer het zetten van stappen op het gebied van wet- en regelgeving, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, circulair ontwerp, marktprikkels en het opzetten van innovatieve financieringsinstrumenten.

Om een concreet voorbeeld te noemen waaruit onze ambitie blijkt: Nederland is samen met Frankrijk en Denemarken de drijvende kracht achter het European Plastic Pact. Dit initiatief is een goed voorbeeld van EU-Lidstaten die onderling afspraken maken om, naast de geldende EU-regelgeving, extra stappen te zetten op het gebied van het verminderen van het gebruik van single-use plastic verpakkingen en het stimuleren van het gebruik van meer verantwoorde vormen van verpakkingen per 2025.

Tot slot, Nederland is altijd vooruitstrevend geweest in de toepassing van de bepalingen omtrent einde-afval en bijproduct status van materialen op een wijze die ook de bescherming van het milieu borgt. Andere lidstaten kijken dan ook regelmatig naar onze praktijk op dit gebied.

De GroenLinks-fractieleden vragen of de regering nog overweegt, naar aanleiding van de ervaringen met de coronacrisis van afgelopen weken, om in Nederland verdergaand in te zetten op circulariteit van grondstoffen en producten dan in bijgaand voorstel om zo minder kwetsbaar te worden als er kinken in de globale leverantieketens ontstaan?

De Covid-19-crisis heeft inderdaad blootgelegd dat Nederland, en de EU, in grote mate afhankelijk is van import van allerlei producten uit het buitenland en dat dit ook kwetsbaarheden oplevert.

De huidige crisis heeft ook effect op bestaande inzamel- en recycle-infrastructuur voor afvalstoffen. De markt voor kunststofrecycalaat wordt bijvoorbeeld op de proef gesteld door het wegvallen van de vraag uit het buitenland. Bovendien komt door de lage olieprijs het verdienmodel van deze branche verder onder druk te staan. Ik ben continue in gesprek met betrokkenen om te bezien hoe deze ketens robuuster kunnen worden en minder vatbaar voor schokken in de wereldwijde vraag naar recycalaat. De gebeurtenissen van de afgelopen tijd sterken mij in mijn voornemen om voor deze problemen een oplossing te vinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat de plaats van de wijzigingsrichtlijn is in het geheel van de visie van Europa op het afvalpakket en circulaire economie? In welke tijdslijnen denkt Europa? Wat is de relatie met betrekking tot de Green Deal?

De wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderdeel uit van het EU-afvalpakket uit 2015 dat verder bestond uit wijzigingen van de Richtlijn verpakkingen, de Richtlijn storten en de Richtlijnen inzake autowrakken, batterijen en e-waste (afgedankte elektrische en elektronische apparaten). De wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is belangrijk in de omvorming van afvalstoffenbeheer naar duurzaam materialenbeheer binnen de EU. Om de economie circulair te maken waren extra stappen nodig op het gebied van duurzame productie en consumptie, door meer in te zetten op de totale levenscyclus van producten en wel op zodanige wijze dat gebruikte materialen behouden.

De *Green Deal* kondigt de volgende stappen in dit proces aan door in te zetten op, onder meer, benutten van de economische waarde van afval en een solide en geïntegreerde interne markt voor secundaire grondstoffen. Om deze processen te ondersteunen zal nieuwe EU-wetgeving worden voorgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot een verplicht gehalte aan gerecycleerd materiaal (bijvoorbeeld voor verpakking, voertuigen, bouw materiaal en batterijen). De inzet van de *Green Deal* wordt verder uitgewerkt in het nieuwe Actieplan voor een Circulaire Economie.² Dit Actieplan voorziet in een toekomstgerichte agenda voor het verwezenlijken van een schoner en concurrerender Europa, dat samen met marktdeelnemers, consumenten, burgers en het maatschappelijk middenveld wordt verwezenlijkt en waarbij niemand achterblijft. Het is gericht op het versnellen van de transitie naar een circulaire economie, en bouwt voort op de sinds 2015 getroffen maatregelen op dit gebied.

Samenvattend kan gesteld worden dat op EU-niveau wordt ingezet op afvalpreventie en het behoud van economische waarde van materialen. De wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen draagt bij aan dit proces door onder meer te verduidelijken wanneer sprake is van einde-afval of een bijproduct, duidelijke verplichtingen voor gescheiden inzameling en minimumeisen voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoor-

² Europese Commissie, *Een nieuw actieplan voor een circulaire economie*, COM(2020)98, Brussel, 11 maart 2020.

delijkheid, waardoor producenten financieel verantwoordelijk worden gesteld voor het de afvalfase van hun product.

De Green Deal van de Europese Commissie heeft als doelstelling het komen tot een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie, waar vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten en economische groei is losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen. De Commissie stelt dat de helft van de totale uitstoot van broeikasgassen afkomstig is uit winning en verwerking van hulpbronnen, en dat het alleen mogelijk is om de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 te halen door over te gaan op een volledig circulaire economie. Het EU-afvalstoffenrecht zal in de toekomst steeds meer ingericht worden om hieraan bij te dragen.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke ambities de regering nog heeft op het gebied van het afvalpakket in relatie tot de circulaire economie? In de memorie van toelichting worden verschillende afvalstromen benoemd. Wat zijn de doelstellingen voor elk van deze stromen? Wanneer wordt wat gerealiseerd?

Bij de implementatie van deze wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen is er sprake van een-op-een implementatie. Dit betekent dat er, conform kabinetsbeleid, geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie daarvan noodzakelijk zijn.

De wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen bevat bepalingen omtrent het gescheiden inzamelen van papier, metaal, plastic, glas, textiel, bioafval en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval. Voor enkele van deze materialen bevat de wijzigingsrichtlijn een termijn waarop uiterlijk moet worden voldaan door de Lidstaten aan de verplichting tot gescheiden inzamelen. Zo moet voor textiel en gevaarlijke fracties van huishoudelijke afvalstoffen uiterlijk 1 januari 2025 gescheiden inzameling in alle Lidstaten zijn gerealiseerd. Voor de overige stromen geldt dat gescheiden inzameling uiterlijk gerealiseerd moet zijn op 1 juli 2020.

Het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen zal voorzien in alle verplichtingen aangaande het gescheiden inzamelen van afvalstromen. Hoofregel is daarmee dat deze stromen gescheiden moeten worden ingezameld door de gemeenten. Door het opnemen van deze afvalstromen wordt op nationaal niveau aangegeven dat gescheiden inzamelen van belang is om het afval goed te kunnen recyclen. Veel gemeenten zamelen deze afvalstoffen al gescheiden in maar op deze manier wordt een wettelijk kader geboden en wordt het gescheiden inzamelen van afval verder bevorderd.

Daarnaast bevat de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen bepalingen omtrent het stimuleren van hoogwaardige verwerking van afgewerkte olie en bioafval. In Nederland wordt hierin onder andere voorzien door de minimumstandaard in het LAP voor verwerking van afgewerkte olie en bioafval.

Nationale voornemens met betrekking tot verschillende stromen zijn opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (hierna: UP CE). Hierbij kan gedacht worden aan het nationale Plastic Pact dat is gericht op een strategische (keten)samenwerking van een groot aantal bedrijven en de Nederlandse overheid. Partijen hebben de gezamenlijke ambitie om in 2025 substantieel minder plastic afval te produceren en het overige plastic materiaal beter te hergebruiken en te recyclen. Voor textiel wordt steun verleend aan het opzetten van de *Dutch Circular Textile Valley*, met als doel het realiseren van een significant aanbod van circulair

textiel in 2030. Ook heb ik 14 april jl. het Beleidsprogramma circulair textiel aan de Tweede Kamer gestuurd.³ Hierin zijn ambitieuze doelstellingen vastgelegd die ik met de sector ben overeengekomen. De doelstellingen hebben onder meer betrekking op de levensduur van textiel, arbeidsomstandigheden in productielanden, milieu-impact van productieprocessen en het voorkomen van textielafval.

5. Zeer zorgwekkende stoffen in afval

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe de implementatie voorziet in het voorkomen dat giftige stoffen door recycling weer in de circulatie komen? Ziet de regering heil in een minimalisatieverplichting voor het gebruiken van de zeer zorgwekkende stoffen? Zo niet, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid die in de AMvB op te nemen? Mocht de regering van mening zijn dat dit Europees geregeld zou moeten worden, is zij bereid hier bij de Europese Commissie op aan te dringen?

Een van de voorwaarden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen om te bepalen of gerecycled materiaal de zogeheten einde-afvalstatus heeft en daardoor als product in de handel gebracht mag worden, is dat het verdere gebruik rechtmatig is. Dit houdt in dat het materiaal voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat het gebruik ervan niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Indien het materiaal zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevat en andere regelgeving, zoals de REACH-verordening of de POP-verordening, dit niet toestaat, kan het materiaal geen einde-afvalstatus hebben, houdt het de afval-status en mag het niet als product in de handel gebracht worden. Hetzelfde geldt indien de aanwezigheid van schadelijke 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. Sinds de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen staat in de richtlijn expliciet dat gerecycled materiaal rechtstreeks aan de voorwaarden getoetst mag worden. Daarom worden deze voorwaarden met de implementatie van de gewijzigde richtlijn integraal in de Wet milieubeheer opgenomen, waar die wet er voorheen alleen naar verwees.

Uiteraard zit er wel beoordelingsruimte in de toepassing van deze voorwaarden. In Nederland is daarom voor nuttige toepassing van gerecyclede materialen die ZZS bevatten al langer een algemene beleidslijn opgenomen in hoofdstuk B.14 van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Die geeft aan dat recycling alleen door het bevoegd gezag toegestaan kan worden als het risico voor de menselijke gezondheid en het milieu aanvaardbaar is. De aanwezigheid van schadelijke stoffen, of meer specifiek ZZS, sluit dit echter niet uit. Er zijn voorbeelden van gerecycled ZZS-houdend materiaal dat tot een verwaarloosbare blootstelling van mens en natuur aan de ZZS leidt. Qua gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid is recycling dan beter dan het alternatief: verwijderen van het materiaal en productie van nieuw materiaal. Het is belangrijk deze integrale analyse van de milieugevolgen te maken.

Voor het minimaliseren van het gebruik van ZZS sluit ik op de eerste plaats aan bij het Europese stoffenbeleid (REACH), dat via kwalificatie als «substance of very high concern» (SVHC) het op de markt brengen en gebruik van stoffen uitfaseert of aan restricties verbindt. Dit is de meest geëigende route, omdat in REACH-kader de onderbouwing voor

³ Kamerstukken II, 2019.20, 32 852, nr. 116.

regulering wordt vastgesteld op een wijze die brede erkenning heeft en een gelijk speelveld binnen de EU creëert. Daarnaast geldt in Nederland voor vergunningplichtige bedrijven voor emissies van ZSS een minimalisatieverplichting. Een bedrijf moet, op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, als het een nieuwe activiteit start of een bestaande activiteit wijzigt, bij de vergunningaanvraag inventariseren welke ZSS bij die activiteit vrijkomen en onderzoeken in hoeverre het gebruik van ZSS en de ZSS-emissie zo veel mogelijk vermeden kunnen worden. Maatregelen hiertoe worden door het bevoegd gezag in de vergunning vastgelegd.

ZSS-houdend afval moet verwerkt worden op de plaats waar dit het meest kostenefficiënt op milieuverantwoorde wijze kan. Het is in veel gevallen niet doelmatig dat bedrijven het gehalte ZSS in hun afvalstromen minimaliseren als er afvalverwerkende bedrijven zijn die dit afval milieuverantwoord kunnen verwerken. Cruciaal is dat de afvalverwerker en zijn bevoegd gezag adequate informatie krijgen over de aanwezigheid van ZSS in het afval. Met een aanscherping van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, die overigens los staat van de implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen, ga ik zorgen voor verbetering van de uitvoeringspraktijk op dit punt. Het bevoegd gezag kan er dan beter en eenvoudiger op toezien dat het beheer van het afval gezien de samenstelling binnen de voorwaarden van de vergunning of conform de geldende algemene regels, en daarmee milieuverantwoord, plaatsvindt. Hierbij is ook het beleid uit LAP voor het beoordelen van risico's van ZSS in afvalstoffen die gerecycled worden van belang. Mogelijk is een minimalisatie-plicht wel doelmatig in gevallen waarin de beheersing van het risico van verspreiding naar het milieu van bepaalde ZSS-houdende afvalstromen niet altijd door alle achtereenvolgende actoren in de afvalverwerking goed gebeurt. De provincie Zuid-Holland onderzoekt op dit moment, vanwege de bijzondere omstandigheden bij Chemours, de mogelijkheid om minimalisatie van de hoeveelheid ZSS in afvalstromen van Chemours af te dwingen via een aan de omgevingsvergunning milieu te verbinden voorschrift. Ik kijk met belangstelling uit naar de uitkomsten van dit onderzoek, om die te betrekken in mijn overleg met de provincie, de andere medeoverheden en het bedrijfsleven over de mogelijkheden voor het verder terugdringen van emissies van ZSS via afvalstromen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat deze wijziging in de praktijk betekent voor afval waarin bijvoorbeeld PFAS worden gebruikt? Als deze stoffen in de leefomgeving belanden, kunnen producenten of verkopers dan worden aangesproken op de gevolgen die deze stoffen op de leefomgeving hebben? Op welke wijze heeft deze wijziging doorwerking op potentieel schadelijke stoffen waarvan de schadelijkheid (nog) niet is aangetoond? De SP-fractieleiden vragen graag een vertaling van de reikwijdte van deze wijziging naar de praktijk van alledag en de problematiek met bijvoorbeeld opkomende stoffen

Voor de vraag wat deze wijziging van de Wet milieubeheer in de praktijk betekent voor de recycling van PFAS-houdend afval wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie over recycling van afvalstoffen waar schadelijke stoffen, waaronder ZSS, in voorkomen. Voor het geval dergelijke stoffen in het milieu belanden en daardoor schade wordt veroorzaakt is in de Nederlandse milieuwetgeving, in navolging van Europese regelgeving, de verantwoordelijkheid voor het herstel en het dragen van de kosten daarvan neergelegd bij de veroorzaker van de milieuschade. De veroorzaker is niet altijd de producent of verkoper, maar kan ook de gebruiker zijn. Het uitgangspunt van het kabinet hierbij is dat de vervuiler betaalt. Door bestuursrechtelijke handhaving van overtredingen van milieuregelgeving of vergunnings-

voorschriften kan herstel van milieuschade en het dragen van de kosten daarvan bij de veroorzaker worden afgedwongen. Daarnaast zijn er verschillende zorgplichten (zowel algemeen op het gebied van milieu als ten aanzien van afvalstoffen en bodem) en andere specifieke bepalingen die kunnen leiden tot herstel of verhaal van milieuschade.

De wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen bevat geen bepalingen met betrekking tot de problematiek van opkomende stoffen. Bij dit wetsvoorstel is sprake van een-op-een implementatie, dus ook het wetsvoorstel bevat hiertoe geen bepalingen. Uiteraard kan wel gewezen worden op de al in Nederland bestaande minimalisatieplicht voor emissies van ZZS en de vijfjaarlijkse informatieplicht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer over reductie van het gebruik en emissies van ZZS voor vergunningplichtige bedrijven. Indien nodig voor de bescherming van het milieu, kan het bevoegd gezag van de bedrijven naar aanleiding daarvan aanvullende voorschriften in de vergunning opnemen.

6. Gescheiden inzameling

De GroenLinks-fractie vraagt aan welke eisen nascheiding moet voldoen om als uitzondering te worden aangemerkt? Hoe wordt voorkomen dat de stromen vervuild raken, waardoor een lager recycleniveau wordt behaald? Hoe wordt gecontroleerd dat hetzelfde resultaat wordt behaald? Hoe ziet het aansluiten bij bestaande praktijken eruit? Als gemeenten al nascheiding gebruiken, zullen zij dan gedwongen worden terug te gaan naar voorscheiding wanneer zij niet het gewenste resultaat behalen? Wat zijn hier de eventuele financiële gevolgen van?

Een goede kwaliteit van deelstromen is een belangrijke voorwaarde voor 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.

Inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is en blijft een bevoegdheid van de gemeenten. Op deze manier kan lokaal worden gezien wat de meest logische en efficiënte manier van afvalbeheer is. Dit hangt o.m. af van lokale omstandigheden zoals bebouwing en contracten met private afvalverwerkers. Het voorgenomen Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen stelt dat bronscheiding de hoofdregel wordt. Dit betekent niet dat gemeenten ten alle tijde bepaalde afvalstromen gescheiden moeten inzamelen. Het ontwerpbesluit bevat namelijk ook uitzonderingsgronden waarop gemeenten een beroep kunnen doen. Per afvalstroom is beoordeeld of deze uitzonderingsgronden in Nederland van toepassing zouden kunnen zijn. Uit deze beoordeling kwam naar voren dat voor bepaalde stromen, gelet op de bestaande praktijk, geen beroep op de uitzonderingsgronden kan worden gedaan. Zo moeten papier en textiel bijvoorbeeld altijd gescheiden worden ingezameld. Voor andere stromen kwam naar voren dat wel rekening moet worden gehouden met lokale omstandigheden voor de uitvoerbaarheid. Nascheiding van de PMD-stroom blijft mogelijk als daardoor een vergelijkbaar milieuresultaat wordt behaald als bij bronscheiding. Voor bioafval geldt dat niet aan bronscheiding hoeft te worden gedaan wanneer dit technisch niet haalbaar is of buitensporig hoge kosten met zich meebrengt. Gemeenten moeten gebruik van de uitzonderingsgronden motiveren in hun afvalstoffenverordening. In het Landelijk Afvalbeheerplan zal per stroom worden uitgewerkt wanneer gemeenten een beroep kunnen doen op de uitzonderingsgronden. Op verschillende manieren ondersteun ik gemeenten en inzamelaars bij het scheiden van afval en het bevorderen van de kwaliteit van deelstromen.

Wanneer de kwaliteit van de ingezamelde stroom bij nascheiding onvoldoende is, ligt het voor de hand om in te zetten op betere voorlichting en ondersteuning van burgers, alvorens de afval-inzamel-infrastructuur in zijn geheel opnieuw in te richten. Indien het voor het resultaat toch nodig blijkt om voor bronscheiding te kiezen in plaats van voor nascheiding zullen de kosten daarvan afhangen van de lokale omstandigheden.

7. Gevolgen uitstel Omgevingswet

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tot slot hoe het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zich verhoudt tot het wetsvoorstel en of het uitstel kan leiden tot onvolledige implementatie van de wijzigingsrichtlijn.

Uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal niet leiden tot onvolledige implementatie van de richtlijn. De implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen vindt plaats door middel van dit wetsvoorstel, (wijziging van) verschillende algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen. De implementatietermijn is 5 juli 2020. Deze datum ligt voor de eerdere beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, te weten 1 januari 2021. Dit betekent dat ook zonder uitstel van de Omgevingswet ervoor gezorgd moest worden dat zowel in de huidige wet- en regelgeving de benodigde wijzigingen voor de implementatie van de richtlijn zijn opgenomen, als in de wet- en regelgeving die gaat gelden vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

In het wetsvoorstel is er middels een samenloopbepaling voor gezorgd dat de Invoeringswet Omgevingswet wordt gewijzigd zodat rekening wordt gehouden met dit wetsvoorstel voor zover de Invoeringswet Omgevingswet wijzigingen bevat van dezelfde artikelen van de Wet milieubeheer als dit wetsvoorstel. Voor zover voor de implementatie van de richtlijn amvb's of ministeriële regelingen moeten worden gewijzigd die worden ingetrokken of gewijzigd door het stelsel van Omgevingswet is ervoor gezorgd dat de implementatie van de richtlijn te allen tijde volledig plaatsvindt. Dit betekent dat in die gevallen zowel de huidige regelgeving, bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer, als de regelgeving op grond van de Omgevingswet, in dit voorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt gewijzigd. De inwerkingtreding van de wijzigingen in het stelsel wordt geregeld door middel van het koninklijk besluit of ministerieel besluit dat ten behoeve van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden opgesteld. In sommige gevallen, zoals in het geval van regelgeving buiten het stelsel die door het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt gewijzigd, was het mogelijk om die wijzigingen nog mee te nemen in de stelselherziening zelf. In die gevallen is dus alleen de huidige regelgeving in dit implementatietraject gewijzigd en is ervoor gezorgd dat de benodigde wijzigingen al zijn meegenomen in de stelselherziening. Op deze manier is in alle benodigde implementatiewet- en regelgeving, ongeacht de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien in volledige implementatie van de richtlijn.

8. Ontgassen van binnenschepen

Verder vragen de leden van de SP-fractie of het met deze wijziging ook mogelijk is om bij het ontgassen van binnenschepen stoffen, die nu nog kwalificeren als afval maar waar in verband met voortschrijdende technische ontwikkelingen ook grondstoffen uit gewonnen zouden kunnen worden, ook daadwerkelijk van categorie te laten wijzigen, zodat in het kader van de circulariteit geen grondstoffen als afvalstoffen behoeven te

worden verwerkt? De SP-fractieleden ontvangen graag op dit punt een nadere duiding van de voorliggende wijziging.

Of stoffen die vrijkomen bij het ontgassen van binnenschepen afval zijn of niet is afhankelijk van wat ermee gebeurt. Het is aan het bevoegd gezag om dit per geval te beoordelen. Deze systematiek vloeit voort uit de kaderrichtlijn afvalstoffen en is met de herziening uit 2018 niet gewijzigd. Het is met deze wijziging dan ook niet mogelijk om bij het ontgassen van binnenschepen ontstane stoffen categorisch niet als afvalstof te kwalificeren.

Over de status van restlading bij het ontgassen van binnenschepen is met bevoegd gezag en de Taskforce Varend Ontgassen een pragmatische oplossing voor proefnemingen besproken. Deze pragmatische benadering geeft ruimte om voorlopig uit te gaan van de definitie in het CDNI-verdrag waarin ladingdampen worden gezien als restproduct. Bevoegd gezag kan deze pragmatische benadering benutten en de definitie in het CDNI meenemen bij het beoordelen van de status van de dampen en het beslissen over de vergunningverlening.

9. Democratische controle

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering, aan de hand van het geheel van de verwachte structuur van wetgeving en AMVB's met betrekking tot het afvalpakket en circulaire economie, aannemelijk te maken dat alle belangrijke keuzen, regels en normen in de wetgeving worden vastgelegd en daarmee onder democratische controle staan.

De belangrijkste keuzen, regels en normen zijn in de wetgeving vastgelegd en staan daarmee onder democratische controle. De belangrijkste onderwerpen die ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen geregeld moeten worden zijn de voorwaarden en criteria of er sprake is van einde-afval of een bijproduct; gescheiden inzameling van afvalstoffen; minimumeisen aan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en registratie en melding van afvalstoffen.

De voorwaarden voor wanneer materialen kunnen worden aangemerkt als einde-afval of als een bijproduct worden opgenomen in de wet (artikel 1.1 van de Wet milieubeheer). Daarnaast wordt er een grondslag verduidelijkt om bij ministeriële regeling criteria voor de toepassing van de voorwaarden op te stellen (eveneens in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer). Voor regels met betrekking tot gescheiden inzameling en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt gebruik gemaakt van bestaande grondslagen voor deze onderwerpen in de Wet milieubeheer. Dit betreft voor gescheiden inzameling de artikelen 10.21, 10.26, 10.29 en 10.47 van de Wet milieubeheer en voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de artikelen 9.5.2 en 15.36 e.v. van de Wet milieubeheer. Deze grondslagen worden met dit wetsvoorstel verduidelijkt om beter aan te sluiten bij de richtlijn en op basis hiervan worden regels gesteld ter implementatie van de richtlijn. Tot slot, is de systematiek voor het melden en registreren van de afgifte en ontvangst van afvalstoffen opgenomen in titel 10.6 van de Wet milieubeheer. Deze regels zijn uitgewerkt bij amvb en ministeriële regeling. Daarin worden enkele wijzigingen aangebracht ter implementatie van de richtlijn. Bij deze implementatie wordt niet afgeweken van de systematiek van grondslagen zoals die nu al in de Wet milieubeheer is opgenomen.

De Wet milieubeheer bevat bovendien procedurele waarborgen voor de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer bij de vaststelling van amvb's en ministeriële regelingen, ook in het geval van implementatie van EU-regelgeving. Op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen is de in artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer 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. Dit is voor het onderhavige implementatietraject inmiddels gebeurd.⁴ Nadat de amvb's zijn vastgesteld wordt deze alsnog toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Voor de ministeriële regeling geldt dat deze, eveneens volgens artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer, ten minste vier weken voordat de regeling wordt vastgesteld aan beide Kamers der Staten-Generaal worden toegezonden. Dit zal in onderhavig implementatietraject op korte termijn gebeuren. Deze procedures uit artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer zijn specifiek bedoeld voor het opstellen van regels die uitsluitend strekken tot het implementeren van EU-regelgeving.

Opgemerkt wordt overigens dat er sprake is van een-op-een implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Democratische controle op de inhoud van die richtlijnen verloopt primair via het Europees Parlement. Ook kunnen de Eerste en Tweede Kamer op verschillende manieren invloed uitoefenen op Europese besluitvorming en regelgeving, onder meer door het bespreken van het BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) en de geannoteerde agenda van elke Raad van Ministers waar het voorstel in Europa behandeld wordt. Naast het «reguliere» instrumentarium kunnen de Eerste en de Tweede Kamer gebruik maken van de instrumenten die het EU-recht de nationale parlementen van de lidstaten geeft (zoals de subsidiariteitstoets- en beroep) of die bij de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon zijn geïntroduceerd (zoals het parlementair behandelvoorbehoud).

10. Zwerfafval

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de campagne tegen zwerfafval van start gaat? Wat is de inzet van de regering met betrekking tot de uitkomsten? Wanneer is de campagne geslaagd en hoelang mag dat duren? Mocht de campagne niet slagen: wat zijn dan de opties?

In Nederland zijn er veel partijen die zich vrijwillig of als onderdeel van hun verantwoordelijkheden inzetten om zwerfafval te voorkomen en op te ruimen; van burgerinitiatieven tot inspanningen van het bedrijfsleven en gebiedsbeheerders. Veel van deze partijen communiceren richting burgers over zwerfafval. Met een nationale campagne wil ik deze al bestaande communicatie verbinden, ondersteunen en versterken. Ik wil met de betrokken partijen in het zwerfafvalveld dit nationale initiatief gezamenlijk ontwikkelen. Daarbij wil ik speciale aandacht besteden aan jongeren, zodat ook zij nu en in de toekomst bijdragen aan een schoon en zwerfafvalvrij Nederland. Het overleg met de stakeholders over deze campagne start ik zo snel mogelijk en ik verwacht dat ik de campagne tegen het eind van het jaar kan presenteren. De campagne moet bijdragen aan de gedragsverandering die ik ten aanzien van zwerfafval graag wil zien: een schoon Nederland zonder zwerfafval. Een campagne alleen is daarvoor niet voldoende. Mijn besluit om statiegeld in te voeren op kleine plastic

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 267, B en C.

flesjes draagt daar ook in belangrijke mate aan bij, evenals de maatregelen die voortvloeien uit de SUP-richtlijn. Vanuit het rijk ondersteun ik verder gemeenten in hun zwerfafvalaanpak met kennis en expertise van Rijkswaterstaat. Uiteindelijk is het aan het lokale bestuur hoe zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor het verwijderen van zwerfafval en het voorkomen ervan

11. Statiegeld

Tot slot vragen de ChristenUnie-fractieleden hoe de regering aankijkt tegen statiegeld op plastic flesjes, glazen flessen en blikjes in relatie tot het verminderen van zwerfafval? Wat gaat zij doen met de verschillende moties die in de Tweede Kamer zijn aangenomen? Hoe beoordeelt de regering de positieve effecten van statiegeld ter voorkoming van zwerfafval in Duitsland? Zijn vergelijkbare effecten in Nederland te verwachten?

Op basis van de monitoringsrapportage van Rijkswaterstaat ben ik tot de conclusie gekomen dat er te weinig voortgang wordt geboekt met het verminderen van het aantal plastic flesjes in het zwerfafval. Daarom heb ik besloten om statiegeld op kleine plastic flessen in te voeren vanaf 1 juli 2021.

De Tweede Kamer heeft zich daarnaast in moties van de leden Paternotte c.s. en Dik-Faber c.s. uitgesproken over de route voor aanpak van de blikjes in het zwerfafval. De moties stellen als doel een reductie van 70 tot 90% minder blikjes in het zwerfafval, alsmede 90% gescheiden inzameling van blikjes te realiseren in het najaar 2021. Indien in het najaar 2021 blijkt dat deze doelen niet worden gehaald, wordt in 2022 ook statiegeld op blikjes ingevoerd. Voor glazen flessen bestaat een succesvol vrijwillig statiegeldsysteem.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer