

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)

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 24 april 2020

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De **CDA**-fractieleden hebben kennisgenomen van de wijzigingen in de Wet milieubeheer als gevolg van de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen², alsmede van de aankondigingen van twee algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's), die thans ter advisering liggen bij de Raad van State en waarvan de inhoud slechts op hoofdlijnen bij de fractieleden bekend is. Ten aanzien van de effectiviteit en handhaafbaarheid hebben zij enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hierover hebben zij een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben over de voorliggende wijziging nog een aantal vragen.

De fractieleden van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze kaderrichtlijn voorziet in een algemeen kader van eisen voor

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD, Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten)

² Richtlijn 2008/98/EG.

afvalpreventie en afvalbeheer. Met de wijzigingsrichtlijn³ komt meer nadruk te liggen op het bevorderen van de beginselen van de circulaire economie. In dit wetsvoorstel is sprake van een zogenaamde «zuivere implementatie». Dat wil zeggen, er wordt alleen geïmplementeerd wat voorgeschreven wordt door de wijzigingsrichtlijn. Het wetsvoorstel is daardoor «op zich» niet erg spannend. Maar wel belangrijk zijn de vragen: hoe gaat het Europese kader er in de toekomst uitzien, welke ambities heeft de Nederlandse regering, en op welke manier kan het parlement de regering controleren? Daar gaan de fractieleden van de ChristenUnie graag op in. Zij zien uit naar de antwoorden van de regering.

De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich graag aan bij de vragen gesteld door de fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **ChristenUnie**.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Het doel van de wijzigingsrichtlijn is onder meer het bevorderen van de circulaire economie en daartoe is duidelijkheid over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn voor de actoren in de markt, van groot belang. Signalen uit het veld geven aan dat dit niet altijd het geval is. Is het mogelijk om in lijn met de wijzigingsrichtlijn de actoren in het veld meer duidelijkheid te geven over het onderscheid? Zo ja, hoe zal de regering dit ter hand nemen? Zo neen, dan ontvangen de CDA-fractieleden graag een nadere toelichting omtrent de redenen in dezen.

In de wijzigingsrichtlijn is sprake van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Aanvullend daarop is de brief over het voornemen van een AMvB⁴ inzake dit onderwerp. Aangegeven wordt dat de producent financieel en organisatorisch verantwoordelijk is voor de afvalfase van een product, dus inclusief de achterkant van de keten. Producenten moeten kunnen voldoen aan het opzetten van een passend inzamelstelsel en het dragen van de bijbehorende kosten. Dit geldt ook voor toekomstige verplichtingen. Zoals ook aangegeven in de HUF-toets⁵ van de Inspectie Leefomgeving en Transport⁶, 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. Dit wordt ingevolge genoemde brief geregeld via een AMvB waarvan de inhoud thans niet bekend is. Vooruitlopend hierop is een vraag van de CDA-fractieleden of deze aanpak te realiseren en te handhaven is. In hoeverre is er van alle relevante producten in relatie tot de Kaderrichtlijn afvalstoffen helderheid over de aanwezige afvalstoffen, met name bij de geïmporteerde producten, mede met het oog op de gezamenlijke aansprakelijkheid van deze producentenorganisaties?

³ Richtlijn (EU) 2018/851.

⁴ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 267, C.

⁵ Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets.

⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 267, nr. 3, bijlage HUF-toets KRA, p. 2.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De Minister voor Milieu en Wonen heeft in het debat in de Tweede Kamer aangegeven dat de implementatie van de wijzigingsrichtlijn een stap voorwaarts is voor de circulaire economie. Dit is met name het geval voor andere landen die minder ver zijn in de ontwikkeling van de circulaire economie. Deze richtlijn is voor Nederland slechts een kleine stap. De Minister vindt het belangrijk dat de ontwikkeling in Europa gelijkmatig gaat.⁷ Waarom vindt zij dit belangrijk? 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?

De Minister voor Milieu en Wonen schrijft in haar brief aan de Eerste Kamer dat met het ontwerpbesluit behorende bij het wetsvoorstel geen nieuwe producentenverantwoordelijkheid wordt vastgesteld.⁸ Waarom heeft de regering deze AMvB niet 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? Zo 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? De coronacrisis legde al snel de kwetsbaarheid bloot van globale productieketens. Een van de pluspunten van de circulaire economie is dat Europa en Nederland economisch minder kwetsbaar worden wanneer er kinken in globale leverantieketens ontstaan. Overweegt de regering nog, naar aanleiding van de ervaringen van afgelopen weken, om in Nederland verdergaand in te zetten op circulariteit van grondstoffen en producten dan in bijgaand voorstel?

De fractieleden van GroenLinks hebben zorgen over giftige stoffen die door recycling weer terug in de circulatie komen. Hoe wordt bij de implementatie hierin voorzien? 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?

In de richtlijn is een uitzondering opgenomen voor nascheiding. Bij nascheiding is het grootste gevaar dat het niet hetzelfde milieuresultaat wordt behaald als bij bronscheiding. Aan welke eisen moet nascheiding voldoen om als uitzondering te worden aangemerkt? Hoe wordt voorkomen dat de stromen vervuild raken, waardoor een lager recycle-niveau 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?

Recent heeft de regering besloten om de inwerkingtreding van de Omgevingswet uit te stellen. Hoe verhoudt dit uitstel zich tot het wetsvoorstel? Kan uitstel leiden tot onvolledige implementatie van de wijzigingsrichtlijn?

⁷ *Handelingen II* 2019/20, 61, item 32, p. 9.

⁸ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 267, C, p. 1.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Kan de regering aangeven wat deze wijziging in de praktijk betekent voor afval waarin bijvoorbeeld PFAS⁹ 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-fractieleden vragen graag een vertaling van de reikwijdte van deze wijziging naar de praktijk van alledag en de problematiek met bijvoorbeeld opkomende stoffen.

Is het met deze wijziging ook mogelijk 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.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Kan de regering 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*?

Welke ambities heeft de regering op het gebied van het afvalpakket in relatie tot de circulaire economie? In de memorie van toelichting worden verschillende afvalstromen benoemd.¹⁰ Wat zijn de doelstellingen voor elk van deze stromen? Wanneer wordt wat gerealiseerd?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat veel geregeld zal worden in AMvB's en lagere regelingen.¹¹ Dit is ook wenselijk: het maakt een slagvaardig en snel optreden van de overheid mogelijk. Een denkbaar gevaar is dat het kan leiden tot een vermindering van de democratische controle, omdat veel keuzen, regels en normen niet meer op wetsniveau geregeld worden. Kan de regering aannemelijk maken aan de hand van het geheel van de verwachte structuur van wetgeving en AMvB's met betrekking tot het afvalpakket en circulaire economie, dat alle belangrijke keuzen, regels en normen in de wetgeving worden vastgelegd en daarmee onder democratische controle staan?

Een bijzonder storende afvalstroom is het fenomeen «zwerfafval». De ChristenUnie-fractieleden hebben begrepen dat de regering een campagne wil starten om dat tegen te gaan. Wanneer gaat die van start? 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?

Hoe kijkt de regering aan tegen statiegeld op plastic flesjes, glazen flessen en blikjes in relatie tot het verminderen van zwerfafval? Wat gaat zij doen met de verschillende moties¹² 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?

⁹ Poly- en perfluoroalkylstoffen.

¹⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35 267, nr. 3.*

¹¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35 267, nr. 3, p. 1.*

¹² *Kamerstukken II 2019/20, 35 267, nr. 11; Kamerstukken II 2019/20, 35 267, nr. 12; Kamerstukken II 2019/20, 35 267, nr. 15.*

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 8 mei 2020.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer