

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2321

Vragen van lid **Hagen** (D66) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *de transitie naar een circulaire economie en de definiëring van afval binnen de afvalwet- en regelgeving* (ingezonden 17 februari 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 4 april 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1824.

Vraag 1

Ben u bekend met het artikel «Toekomst recycler Black Bear onzeker door definitiekwestie»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u de problematiek die geschetst wordt in dit artikel, waarbij bedrijven die circulair willen opereren nog steeds te vaak vastlopen op wet- en regelgeving die hierop niet is ingericht, omdat er nog een niet-circulaire definitie van afval wordt gehanteerd? Ziet u deze problematiek ook terugkomen in andere sectoren, zoals de textielsector?

Antwoord 2

Het begrip «afvalstof» is gedefinieerd in de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen en is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Er is geen formeel besluit nodig om van een materiaal een afvalstof te maken of een product. Een materiaal is namelijk aan de hand van de definitie een afvalstof of niet. Desalniettemin komt de vraag of een materiaal een afvalstof is of een product vaak ter sprake in procedures waarin een bepaald besluit van een bevoegd gezag wel nodig is. Denk aan de verlening van een omgevingsvergunning. De houder – vaak een bedrijf – moet dus kunnen onderbouwen wat de status is van het materiaal. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van een producent die een product in de handel wil brengen. De houder is primair verantwoordelijk voor het vergaren van het benodigde bewijs om de status van het materiaal te kunnen onderbouwen. Om deze beoordeling

¹ Het Financieele Dagblad, 14 februari 2022, «Toekomst recycler Black Bear onzeker door definitiekwestie».

gedegen te kunnen uitvoeren, ondersteunt het ministerie bedrijven en bevoegde gezagen op verschillende manieren. Zo is er onder andere een helpdesk bij Rijkswaterstaat, is er uitgebreide schriftelijke uitleg over de begrippen «afvalstof», «bijproduct» en «einde-afvalstatus» in de vorm van een leidraad die regelmatig wordt geüpdatet en geeft Rijkswaterstaat ondersteuning door de beantwoording van vragen en het organiseren van informatiebijeenkomsten. Daarnaast wordt er gewerkt aan het opstellen van nationale einde-afvalcriteria voor specifieke materialen en handreikingen waarin uitleg over de afvalwet- en regelgeving wordt gegeven in een specifiek geval.

Uit de praktijk blijkt dat er in bepaalde gevallen nog onduidelijkheid bestaat over de uitleg en toepassing van het begrip «afvalstof». Een belangrijke reden hiervoor is dat de Europese wetgeving geen expliciete duiding geeft van de kern van de afvaldefinitie: het begrip «zich ontdoen». Er zijn geen signalen dat deze onduidelijkheid zich specifiek bij bepaalde sectoren, zoals de textielsector, voordoet.

De Europese Commissie is voornemens om de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin de definitie van «afvalstof» is vastgelegd, in 2023 te herzien. Nederland wijst in het kader van dit traject bij de Commissie opnieuw op de onduidelijkheid rondom de huidige afvaldefinitie en dringt aan op een verduidelijking.

Vraag 3

Bent u het eens met de stelling dat om tot een volledig circulaire economie te komen in 2050, er een nieuwe definitie van afval moet komen? Welke acties heeft u hiervoor reeds in gang gezet?

Antwoord 3

Het is niet zozeer een nieuwe afvaldefinitie die nodig is, maar met name een verduidelijking van de huidige definitie. Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 2, zet het kabinet zich in om op Europees niveau te pleiten voor deze verduidelijking.

Vraag 4

Kunt u aangeven welke oplossingsrichtingen uit het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen sinds 2019 zijn geïmplementeerd om de verschillende belemmeringen die overheden en bedrijven ervaren om circulair te opereren op te lossen?² Kunt u schetsen wat met de verschillende aanbevelingen is gedaan?

Antwoord 4

In het adviesrapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen werd onder andere aandacht gevraagd voor een verduidelijking van de afvaldefinitie en de experimenteer ruimte voor de circulaire economie. Om die reden zijn er, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 1 maart 2021, meerdere acties uitgezet die hierop focussen en waar momenteel hard aan wordt gewerkt.³ Zo worden meer ministeriële regelingen en handreikingen opgesteld om duidelijkheid te geven over de afvalwet- en regelgeving en de toepassing van de afvaldefinitie. Ook wordt ingezet op acties om experimenten voor de circulaire economie sneller van de grond te laten komen, zoals een mogelijke experimenteerbepaling en het verspreiden van kennis over experimenteer ruimte. Daarnaast werkt het ministerie in het kader van het Bestuurlijk Omgevingsberaad samen met de decentrale overheden (IPO en VNG) en Omgevingsdienst NL aan een drietal acties die gericht zijn op verbeteringen in de uitvoering. Zo wordt er gedacht aan het inrichten van een overleg-gremium voor medewerkers van omgevingsdiensten waar lastige zaken met betrekking tot de beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet kunnen worden besproken. Hier zouden omgevingsdiensten op vrijwillige basis de (afval)status van een specifiek materiaal kunnen bespreken en desgewenst elkaars adviezen overnemen. Ook zal er een procedurebeschrijving komen die aan bedrijven, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten duidelijkheid

² Adviesrapport Taskforce Herijking Afvalstoffen, 10 oktober 2019 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/10/adviesrapport-taskforce-herijking-afvalstoffen>).

³ Kamerstuk 32 852, nr. 140.

verschafft over de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de beoordeling. Op 8 november 2021 heeft de Kamer een brief ontvangen over diverse onderwerpen gerelateerd aan de circulaire economie, waaronder de stand van zaken van deze acties.⁴ U ontvangt binnenkort een Kamerbrief over de uitkomsten van de al afgeronde acties met de bijbehorende documenten conform toezegging.

Vraag 5

Kunt u toelichten hoe praktijkvoorbeelden inzake de knelpunten die op verzoek zijn aangedragen door de fractie van D66 tijdens het commissiedebat d.d. 18 november 2021 zijn meegenomen?

Antwoord 5

De praktijkvoorbeelden beslaan een breed spectrum van onderwerpen en benoemen een aantal ervaren belemmeringen in de transitie naar een circulaire economie. Ik hecht waarde aan deze transitie en neem dergelijke signalen serieus. Er worden enkele zorgpunten aan de orde gesteld, zoals private certificering, wet- en regelgeving, maar ook de terughoudendheid van de markt ten aanzien van het gebruik van secundaire grondstoffen. Daar waar ik vanuit mijn bevoegdheid een rol heb, wordt actie ondernomen. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de voorbeelden over de einde-afvalstatus. Deze voorbeelden onderschrijven opnieuw de noodzaak tot een uitgebreide beschrijving van de procedure ter beoordeling van een materiaal als afvalstof of product. Zoals uit het antwoord op vraag 4 blijkt, wordt er aan deze beschrijving gewerkt.

Vraag 6

Kunt u toelichten hoe u ervoor gaat zorgen dat bedrijven die overwegen om miljoenen euro's te investeren in herwinning van een grondstof rechtszekerheid krijgen?

Antwoord 6

De houder is primair verantwoordelijk voor het vergaren van het benodigde bewijs om de (afval)status van het materiaal te kunnen onderbouwen. Bedrijven kunnen dus zelf aan de slag gaan om voldoende te onderbouwen dat hun materiaal een product is en geen afvalstof. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van een producent die een product in de handel wil brengen. Om te ondersteunen in deze onderbouwing zijn tal van hulpmiddelen beschikbaar, zoals deels genoemd in mijn antwoord op vraag 2. Hoewel er dus geen formeel besluit nodig is om van een materiaal een afvalstof te maken of een product, komt de vraag of een materiaal een afvalstof is of een product vaak ter sprake in procedures waarin een bepaald besluit wel nodig is. Denk aan de procedure voor een omgevingsvergunning milieu. Voor bedrijven kan de beoordeling op dat moment een grote rol gaan spelen omdat een ander wettelijk regime van toepassing is op (handelingen met) afvalstoffen dan het geval zou zijn als het een product betreft. De afvalwet- en regelgeving is bedoeld om de mens en het milieu te beschermen en stelt daarom bepaalde regels. De afvalwet- en regelgeving is immers een onmisbaar deel van de milieuwetgeving. De bevoegdheid vanuit de afvalstoffenwet- en regelgeving om te beslissen op de bewijsvoering van bedrijven is gedecentraliseerd en ligt daarmee uitdrukkelijk niet bij de rijksoverheid (met uitzondering voor internationaal transport). In Nederland zijn de colleges van burgemeesters en wethouders of de gedeputeerde staten het bevoegde gezag in het kader van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. In de praktijk voeren de regionale omgevingsdiensten deze bevoegdheid uit in opdracht van de provincies en gemeenten. Bij import en export is de ILT bevoegd gezag. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat deze beoordeling per geval moet worden gemaakt, dus in het licht van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden. Uit deze jurisprudentie en de afvalstoffendefinitie volgt namelijk dat het niet mogelijk is om materialen bij voorbaat van het begrip afvalstof uit te zonderen of uit te sluiten.

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 172.

De bevoegdheid is dus decentraal belegd, maar zoals blijkt uit het antwoord op vraag 2 en 4 ondersteunt het ministerie het bevoegd gezag en wordt gewerkt aan de verduidelijking van de wet- en regelgeving en de procedures. De bescherming van mens en milieu is hierbij een harde randvoorwaarde.

Vraag 7

Kunt u toelichten welke wet- en regelgeving er zal worden geïntroduceerd zodat afval dat reeds verwerkt is als grondstof niet alsnog een «red flag» krijgt?

Antwoord 7

De beoordeling of een materiaal een afvalstof is of een product vindt plaats aan de hand van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden. Dit betekent dat een afvalstof die voor een bepaalde toepassing kan kwalificeren als een product, voor een geheel andere toepassing waar dit niet het geval is, wél een afvalstof blijft. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijke aanwezigheid van schadelijke stoffen in kunststoffen. Dit is voor de toepassing van kunststoffen in kinderspeelgoed veel strenger geregeld in de productwetgeving dan voor toepassing in een berm paaltje. Materialen kunnen dus niet bij voorbaat van de afvalstoffedefinitie worden uitgezonderd. Een andere toepassing kan namelijk andere risico's voor mens en milieu met zich meebrengen en vergt opnieuw een volwaardige afweging. Ook hierbij is de bescherming van mens en milieu een harde randvoorwaarde. Voor de stappen die gezet worden in de ondersteuning van bedrijven en bevoegde gezagen bij de beoordeling afvalstof of product, verwijs ik naar het antwoord op vragen 2 en 4.

Vraag 8

Kunt u, gezien het feit dat circulaire ketens reiken tot over de landsgrens, aangeven welke Europese wetswijzigingen in voorbereiding zijn om te voorkomen dat afvalstoffen die opnieuw zijn verwerkt als grondstoffen alsnog een «red flag» krijgen?

Antwoord 8

Op Europees niveau bestaat de mogelijkheid om Europese einde-afvalverordeningen op te stellen. Momenteel bestaan er al drie, namelijk voor kringloopglas, koperschroot, en ijzer-, staal- en aluminiumschroot. Deze einde-afvalverordeningen zijn vergelijkbaar met de ministeriële regelingen die momenteel voor struviet en cellulose opgesteld worden, maar dan op Europees niveau. De verordeningen bevatten criteria om bepaalde afvalstoffen niet langer als een afvalstof aan te merken. De beoordeling afvalstof of product wordt zo makkelijker doordat deze criteria voor een specifiek materiaal juridisch bindend zijn vastgelegd.

De Europese Commissie is actief bezig om meer Europese einde-afvalverordeningen op te stellen. Dit jaar zal er een eerste voorstel komen voor een dergelijke verordening. Ik volg dit proces nauwgezet en lever waar het kan input.

Vraag 9

Klopt het dat u voor de waterschappen reeds begonnen bent met voorbereidingen voor specifieke ministeriële regelingen om ervoor te zorgen dat struviet en cellulose niet meer worden aangemerkt als afval? Wanneer verwacht u deze regelingen gereed te hebben?

Antwoord 9

Dat klopt. Momenteel bevinden beide trajecten zich in de voorbereidende fase waarin samen met de Waterschappen wordt verkend welke stoffen en toepassingen onder de regeling kunnen vallen, en welke verdere informatie we nog van de Waterschappen verwachten. Het zorgvuldige proces om te komen tot de regelingen zal de nodige tijd vragen, juist omdat het hier gaat om generieke regelgeving waarin de bescherming van mens en milieu voldoende moet zijn gewaarborgd. Het opstellen van de regelingen zal minimaal tot eind 2023 duren. De benodigde tijd hangt onder andere af van mogelijke informatie die het ministerie nog moet ontvangen van de Waterschappen, de onderzoeken en het wetgevingstraject. Het is goed om te realiseren dat ook bij het bestaan van deze regelingen in de praktijk getoetst

zal moeten worden of aan de gestelde voorwaarden in de regeling wordt voldaan.

Vraag 10

Deelt u de mening dat, om de doelen voor een circulaire economie in 2050 te halen, niet alleen voor de grondstoffen struviet en cellulose een «einde-afvalstatus» nodig is, maar ook voor de zestien andere grondstoffen? Zo ja, op welke termijn gaat u dit realiseren?

Antwoord 10

Het ministerie wil meer en actiever ministeriële regelingen en handreiking gaan opstellen. De eerste twee regelingen waarmee is gestart betreffen materialen van de Energie- en Grondstoffenfabriek van de Waterschappen. Het opstellen van een regeling of handreiking vraagt zorgvuldigheid en kost daarmee de nodige tijd. Het opstarten van een volgend traject voor een ministeriële regeling is op dit moment nog niet aan de orde.

Het opstellen van een eerstvolgende, nieuwe regeling en/of handreiking zal te zijner tijd in ieder geval een weloverwogen keuze vragen ten aanzien van welk materiaal hiervoor potentieel interessant is. Deze keuze hangt af van bijvoorbeeld het volume van primair materiaal dat wordt vervangen, eventuele risico's voor mens en milieu en de algemene bijdrage aan circulariteit. De Kamerbrief die u binnenkort ontvangt, zal hier nader op ingaan.

Ook al bestaat er voor een bepaald materiaal een regeling of handreiking, voor bedrijven blijft het betreffende bevoegd gezag het aanspreekpunt ten aanzien van de beoordeling afvalstof of product. Bij een regeling zal moeten worden nagegaan of aan de gestelde criteria wordt voldaan en bij een handreiking zal het bevoegd gezag aan de hand van de richtlijnen een beoordeling moeten doen in het specifieke geval. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 6.

Vraag 11

Deelt u de mening dat het beleid om de wet- en regelgeving aan te passen aan de circulaire economie op dit moment nog te sterk is gericht op individuele casussen met een per bron-grondstof-toepassing? Zo ja, welke specifieke stappen gaat u nemen om te komen tot een gestructureerde integrale aanpak om de wet- en regelgeving aan te passen aan onze ambitieuze circulaire-economiedoelstelling?

Antwoord 11

Zoals in het antwoord op vragen 6 en 7 aangegeven, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU dat de beoordeling of een materiaal een afvalstof is of een product per geval moet worden gemaakt, dus in het licht van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden. De wet- en regelgeving met betrekking tot het afvalstoffenbeheer is immers gericht op de bescherming van de mens en het milieu. Overigens kan regelgeving breder toepasbaar zijn dan per specifiek geval, als dit verantwoord is in het licht van mogelijke risico's voor de mens en het milieu. Een aanpassing van wet- en regelgeving vereist een zorgvuldig en gedegen proces, waarin alle betrokken belangen moeten worden mee- en afgewogen. Omdat innovatie een inherent onderdeel is van de transitie naar een circulaire economie komt het voor dat bedrijven die bepaalde materialen op een nieuwe manier willen toepassen geconfronteerd worden met onbekende gevolgen. Die gevolgen zullen we in beeld moeten hebben voor een veilige toepassing van een materiaal. Het is mijn inzet om de ervaren onduidelijkheid over wet- en regelgeving ten aanzien van afvalstoffenbeheer en de bijbehorende procedures zo veel mogelijk weg te nemen.

Vraag 12

Kunt u toelichten op welke wijze reeds stappen zijn gezet om te komen tot een uitgebreide beschrijving van een procedure om afvalstoffen of producten te beoordelen? Wanneer verwacht u deze gereed te hebben?

Antwoord 12

Zie het antwoord op vraag 4.

Vraag 13

Kunt u deze vragen elk afzonderlijk zo spoedig mogelijk beantwoorden?

Antwoord 13

Ja.