

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. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie in de Nederlandse regelgeving van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen² (hierna: wijzigingsrichtlijn). De richtlijn dient uiterlijk op 5 juli 2020 in de Nederlandse regelgeving te zijn geïmplementeerd. Het wetsvoorstel behelst wijzigingen van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en technische aanpassingen aan de Wegenverkeerswet 1994 en het voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet).

Met dit wetsvoorstel worden ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn de voorwaarden om te bepalen of er sprake is van einde-afval of een bijproduct opgenomen in de Wet milieubeheer. Daarnaast worden een aantal grondslagen voor het vaststellen van lagere regelgeving gewijzigd. Dit betreft grondslagen om nationale criteria over einde-afval of bijproducten vast te stellen en om regels te stellen over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en gescheiden inzameling van bepaalde afvalstromen. Ook worden een aantal definities opgenomen of gewijzigd en worden stoffen die bestemd zijn voor gebruik als voedermiddelen, voor zover het gaat om afvalstoffen, uitgesloten van het afvalstoffenrecht omdat hier andere EU-regelgeving op van toepassing is.

Voor de volledige implementatie van de wijzigingsrichtlijn worden, naast deze wijzigingen op wetsniveau, op een later moment ook op het niveau van algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) en ministeriële regeling regels gesteld.

¹ I.v.m. het toevoegen van een voetnoot.

² PbEU, L 150.

2. Implementatiewetgeving

2.1 Doel en strekking wijzigingsrichtlijn

Op 2 december 2015 presenteerde de Europese Commissie, als onderdeel van haar beleidspakket ter bevordering van de circulaire economie, wijzigingsvoorstellen voor zes bestaande richtlijnen³ met betrekking tot afvalbeheer (hierna: afvalpakket). De wijzigingsrichtlijn maakt onderdeel uit van het afvalpakket. Het doel van het afvalpakket is efficiënter om te gaan met grondstoffen zodat grote economische, sociale en milieuvorderingen worden gerealiseerd. Het toepassen van afval als grondstof is essentieel voor een efficiënter grondstoffengebruik en voor het sluiten van de kringloop in een circulaire economie. De belangrijkste onderdelen uit de wijzigingsrichtlijn zijn:

- verhoging van de doelstellingen voor recycling;
- harmoniseren en vereenvoudigen wetgevingskader bijproducten en einde-afvalstatus;
- nieuwe maatregelen ter bevordering van preventie en hergebruik;
- minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

2.2 Implementatie van de wijzigingsrichtlijn in Nederland

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de nationale regelgeving omtrent afvalstoffen in lijn te brengen met de wijzigingsrichtlijn. Het uitgangspunt is zuivere implementatie in Nederlandse regelgeving. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met de wijze waarop de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (hierna: kaderrichtlijn) op dit moment in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd. Daarom worden artikelen in de Nederlandse regelgeving die dienen tot implementatie van de kaderrichtlijn uit 2008 zoveel mogelijk intact gelaten, tenzij de wijzigingsrichtlijn noopt tot een wijziging daarin. In deze paragraaf wordt kort het huidige wettelijke kader geschetst en aangegeven op welke wijze de richtlijn wordt geïmplementeerd in Nederland.

2.2.1 Huidig recht

Regels met betrekking tot afvalstoffen zijn met name opgenomen in hoofdstuk 1, 9 en 10 van de Wm en op die wet gebaseerde lagere regelgeving. Een deel van deze regels betreffen implementatie van de kaderrichtlijn en andere sectorale EU-richtlijnen op het gebied van afval.

In hoofdstuk 1 van de Wm zijn definities opgenomen en de regels met betrekking tot bijproducten en einde-afval. Op basis van hoofdstuk 9 van de Wm kunnen regels worden gesteld met betrekking tot stoffen, mengsels en producten ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling en andere nuttige toepassing of van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In hoofdstuk 10 van de Wm zijn bepalingen opgenomen voor

³ De wijzigingsvoorstellen van de Commissie hadden betrekking op de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU, L 312);
- Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG, L 182);
- Richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 van het Europees Parlement en van de Raad betreffende verpakking en verpakingsafval (PbEG, L 365);
- Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG, L 269);
- Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PbEG, L 266);
- Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (PbEU, L 197).

het verantwoord omgaan met huishoudelijke afvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. Hierin is onder meer de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen geregeld, maar ook regels die voor een ieder gelden die zich ontdoet van afvalstoffen. Daarnaast zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer voor handelingen met afvalstoffen een aantal algemene voorschriften voor inrichtingen opgenomen zoals het gescheiden houden van afvalstoffen en het opruimen van zwerfvuil rondom de eigen inrichting. De regels hebben zowel betrekking op bedrijven die afval produceren als bedrijven die afval opslaan of verwerken. Ook bevat dit besluit specifieke voorschriften voor bijvoorbeeld afvalverbrandingsinstallaties en gemeentelijke milieustraten. Inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben kunnen ook te maken krijgen met voorschriften over afvalverwerking in de vergunning. Daarnaast zijn er verschillende besluiten die specifieke verwerkingshandelingen van afval regelen (zoals storten), een specifieke afvalstroom (zoals afval van verpakkingen) of regels over welke informatie bedrijven moeten registreren en melden bij activiteiten met afvalstoffen.

Tot slot is relevant dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een maal per zes jaar een afvalbeheerplan (LAP) en een afvalpreventieprogramma vaststelt. In het LAP worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. Het afvalbeheerplan moet in ieder geval de onderwerpen bevatten die op grond van voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een dergelijk plan. Het gaat dan in het bijzonder om de kaderrichtlijn afvalstoffen. Ieder bestuursorgaan houdt rekening met het geldende afvalbeheerplan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de Wm, voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen. Dit geldt eveneens bij een beslissing door bevoegd gezag op een aanvraag van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

2.2.2 Benodigde implementatiehandelingen wijzigingsrichtlijn

Voor de implementatie van de wijzigingsrichtlijn in Nederlandse regelgeving zijn zowel wijzigingen op wetsniveau als van lagere regelgeving nodig. Voor de volledige implementatie van de wijzigingsrichtlijn zijn ook het LAP, het afvalpreventieprogramma, feitelijke handelingen en bestaand recht relevant. Het LAP en het afvalpreventieprogramma worden gewijzigd ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn. Bepalingen uit de wijzigingsrichtlijn die verplichten tot feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken, worden niet geïmplementeerd. Dit betreft bijvoorbeeld de jaarlijkse rapportageverplichtingen voor lidstaten.

Het volledige overzicht van alle benodigde implementatiehandelingen is terug te vinden in de transponeringstabel (onderdeel C van deze toelichting).

Wijzigingen op wetsniveau

Dit wetsvoorstel voorziet in alle benodigde wijzigingen op wetsniveau. Deze wijzigingen worden besproken in paragraaf 3 van deze toelichting.

Wijzigingen in lagere regelgeving

De belangrijkste verplichtingen uit de wijzigingsrichtlijn die omzetting in lagere regelgeving behoeven betreffen het stellen van regels over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, gescheiden inzameling van

huishoudelijke afvalstoffen, afvalpreventie, hergebruik en melding en registratie van afvalstoffen. Voor zover voor deze verplichtingen tevens wordt voorzien in wijziging van de wettelijke grondslag, wordt de benodigde lagere regelgeving en relevant bestaand recht kort besproken in paragraaf 3.

Voor verplichtingen inzake afvalpreventie, hergebruik en melding en registratie van gevaarlijke afvalstoffen is geen wetwijziging nodig. Om een volledig beeld te geven van de implementatie van de wijzigingsrichtlijn in Nederland worden deze verplichtingen hier wel kort besproken.

Het gaat ten eerste om de verplichting uit de wijzigingsrichtlijn voor de lidstaten om maatregelen te nemen om afvalpreventie verder te stimuleren. Dit betreft onder meer maatregelen inzake duurzame productie- en consumptiemodellen, de herbruikbaarheid en repareerbaarheid van producten, het verminderen van de afvalproductie, waaronder levensmiddelenafval en zwerfvuil. Om recyclers meer inzicht te geven in de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in producten, worden producenten ook verplicht om gegevens hierover aan te leveren aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen ten behoeve van een database. Ten tweede worden verplichtingen tot het registreren en melden van afvalstoffen voor bedrijven met de wijzigingsrichtlijn uitgebreid en zijn lidstaten verplicht een elektronisch register op te zetten. Nederland kent al een dergelijk register: Amice (Afval Meldingen Informatie en Communicatie Elektronisch), een informatiesysteem dat wordt beheerd door het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

De verplichtingen inzake afvalpreventie en registratie en melding van afvalstoffen zullen, voor zover bestaand recht of feitelijke handelingen hier nog niet in voorzien, via lagere regelgeving worden geïmplementeerd. De door Nederland vastgestelde afvalpreventiemaatregelen, zowel regelgeving als beleidsmaatregelen, zullen tevens worden opgenomen in het afvalpreventieprogramma.

Omgevingswet

De beoogde (en in de wijzigingsrichtlijn voorgeschreven) inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, nadat deze tot wet is verheven, is naar verwachting enkele maanden voor de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet. De benodigde aanpassingen aan krachtens of verband houdend met in de Omgevingswet vastgestelde regels worden opgenomen in deze wet of de lagere regelgeving die wordt voorbereid ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn.

3. De inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Toepassingsgebied

De kaderrichtlijn voorziet in een algemeen kader van eisen voor afvalpreventie en -beheer. Met het vaststellen van de wijzigingsrichtlijn zijn het onderwerp en het toepassingsgebied van de kaderrichtlijn uitgebreid en komt er meer nadruk te liggen op het bevorderen van de beginselen van de circulaire economie. Verder introduceert de wijzigingsrichtlijn een aanvullende uitzondering op het toepassingsgebied voor diervoeders, omdat andere EU-regelgeving hierop al van toepassing is. In het wetsvoorstel worden afvalstoffen die bestemd zijn voor gebruik als diervoeders daarom expliciet uitgesloten van de in hoofdstuk 10 van de Wm opgenomen nationale verplichtingen.

3.2 Bijproducten en einde-afvalstatus

3.2.1 Wijziging toetsingskader voor beoordeling bijproduct of einde-afval

Om de overgang naar een circulaire economie te bevorderen is duidelijkheid over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn voor de actoren in de markt van groot belang. Er gelden immers verschillende wettelijke regimes naargelang materiaal wel of geen afvalstof is en daardoor wordt afgezien van de inzet van de materialen in nieuwe productieprocessen/in de economie. Om die reden zijn de bestaande artikelen 5 en 6 van de kaderrichtlijn, over respectievelijk bijproducten en de einde-afvalstatus, in de wijzigingsrichtlijn verduidelijkt en meer met elkaar in lijn gebracht. Aan de hand van de generieke voorwaarden die genoemd worden in deze artikelen moet worden beoordeeld of er sprake is van een afvalstof, een bijproduct, of dat een afvalstof die een behandeling van recycling of een andere nuttige toepassing heeft ondergaan de einde-afvalstatus toekomt. Doel van artikel 5 van de kaderrichtlijn is te verduidelijken wanneer een materiaal dat afkomstig is van een productieproces waarvoor dat proces niet in de eerste plaats is bedoeld, niet als afvalstof maar als bijproduct wordt beschouwd. Artikel 6 van de kaderrichtlijn maakt duidelijk wanneer een afvalstof die een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als een afvalstof wordt beschouwd.

De wijzigingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen dienen te treffen om op basis van de generieke voorwaarden de erkenning van de status van bijproduct of einde-afval te faciliteren. Met de wijzigingsrichtlijn is ook verduidelijkt dat de generieke voorwaarden in de artikelen 5 en 6, bij afwezigheid van EU-criteria of nationale criteria, als rechtstreeks toetsingskader dienen bij de vraag of iets afval is of niet. Dit was tot op heden alleen zo geregeld voor bijproducten, maar geldt nu ook voor het bepalen van de einde-afvalstatus.

Resultaat van de wijzigingen die in de artikelen 5 en 6 zijn aangebracht, is dat er zowel voor het bepalen van de status van bijproduct, als voor het bepalen van de einde-afvalstatus eenzelfde toetsingskader is om te beoordelen of sprake is van een bijproduct of van einde-afval. Dat toetsingskader wordt gevormd door:

- 1) gedetailleerde EU-criteria voor specifieke stromen, voor de toepassing van de voorwaarden, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, (bijproducten), of artikel 6, tweede lid, (einde-afval), van de kaderrichtlijn;
- 2) gedetailleerde nationale criteria voor specifieke stromen, voor de toepassing van de voorwaarden, als bedoeld in artikel 5, derde lid, (bijproducten), of artikel 6, derde lid, (einde-afval), van de kaderrichtlijn;
- 3) de generieke voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 5, eerste lid, (bijproducten), en artikel 6, eerste lid, (einde-afvalstatus), van de kaderrichtlijn.

De door de kaderrichtlijn voorgeschreven systematiek komt erop neer dat allereerst moet worden gezien of er voor de toepassing van de generieke voorwaarden uit de kaderrichtlijn EU-criteria voor een specifieke stroom zijn vastgesteld op grond van artikel 5, tweede lid, of artikel 6, tweede lid, van de kaderrichtlijn. Momenteel zijn er voor drie specifieke afvalstromen

gedetailleerde EU-einde-afvalcriteria vastgesteld, te weten voor metaalschroot⁴, kringloopglas⁵, en koperschroot⁶. In de wijzigingsrichtlijn is aangegeven dat ten minste voor granulaten, papier, banden en textiel specifieke EU-einde-afvalcriteria door de Commissie moeten worden overwogen. Momenteel ontbreken gedetailleerde EU-bijproductcriteria. Wanneer er voor een bepaalde stroom geen specifieke EU-criteria gelden moet eerst worden bekeken of er voor die stroom nationale criteria zijn vastgesteld. In Nederland zijn op dit moment voor één specifieke afvalstroom einde-afvalcriteria vastgesteld, namelijk voor recyclinggranulaat⁷. Ook geldt er een regeling ter nadere invulling van de voorwaarden voor bijproducten die van toepassing is op ruwe glycerine⁸. Omdat voor de meeste stromen thans geen gedetailleerde EU- of nationale criteria zijn vastgesteld, zullen in verreweg de meeste gevallen de generieke voorwaarden uit de kaderrichtlijn het kader vormen om te bepalen of sprake is van een bijproduct of einde-afvalstof. Hierbij is wat betreft de einde-afvalstatus in de wijzigingsrichtlijn specifiek aangegeven dat een lidstaat per geval kan besluiten, of passende maatregelen kan nemen om te verifiëren, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn.

3.2.2 Rol van de Europese Commissie

Met de wijzigingsrichtlijn is vastgelegd dat de Commissie 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. In het verlengde daarvan heeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringsverordeningen vast te stellen tot bepaling van EU-criteria voor het toepassen van de status van bijproduct en einde afval voor specifieke stromen. Ook is in de wijzigingsrichtlijn bepaald dat de Commissie ter bevordering van uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de lidstaten een voor de gehele EU geldend elektronisch register op moet zetten waarin de specifieke nationale criteria inzake bijproducten en einde-afvalstatus worden opgenomen. Met een dergelijk register zal de markt niet alleen meer transparantie geboden worden over het eventuele bestaan van nationale criteria voor specifieke bijproducten of einde-afvalstoffen in de verschillende lidstaten, maar kan ook samenwerking tussen een of meer lidstaten worden gefaciliteerd om waar nodig bij afwezigheid van EU-criteria voor specifieke stromen gezamenlijk op nationaal niveau criteria vast te stellen of deze op elkaar af te stemmen. Tot slot is in de kaderrichtlijn opgenomen dat de Commissie door middel van richtsnoeren kan verduidelijken hoe onder meer de definitie van het begrip afvalstoffen moet worden toegepast. Deze richtsnoeren kunnen bijdragen aan een meer gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van deze definitie, met inbegrip van de term «zich ontdoen van». Hierbij moet de Commissie rekening worden gehouden met circulaire bedrijfsmodellen waarin bijvoorbeeld stoffen of voorwerpen worden overgedragen van een houder aan een andere houder zonder het voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen.

⁴ Verordening (EU) nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU, L 94).

⁵ Verordening (EU) nr. 1179/2012 van de Commissie van 10 december 2012 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer kringloopglas overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt (PbEU, L 197).

⁶ Verordening (EU) nr. 715/2013 van de Commissie van 25 juli 2013 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt (PbEU, L 201).

⁷ Stcrt. 2015, 3498.

⁸ Stcrt. 2015, 7458.

3.2.3 Passende maatregelen Nederland

Ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn is ervoor gekozen om als passende maatregelen bedoeld in artikel 5 en 6 van de kaderrichtlijn de generieke voorwaarden voor bijproducten en einde-afvalstatus in de Wm zelf op te nemen. Ook wordt voorgesteld de bestaande grondslag voor het vaststellen van criteria voor bijproducten en die voor de einde-afvalstatus aan te passen en met de kaderrichtlijn in lijn te brengen.

In het Nederlandse systeem zijn in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, en vaak namens hen een omgevingsdienst, het bevoegd gezag en beoordelen zij in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving per geval of sprake is van einde-afval. Daarnaast is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bij overbrenging van afvalstoffen van en naar het buitenland al bevoegd om in verband met de toepassing van de EVOA-verordening⁹ per geval te beoordelen of er sprake is van einde-afval en daarover zo nodig een besluit te nemen. Bij dit verifiëren en zo nodig beslissen over de einde-afvalstatus in individuele situaties door de verschillende bevoegde gezagen kan met de implementatie van het gewijzigde artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn nu, anders dan volgens de toenmalige formulering van het vierde lid het geval was, direct getoetst worden aan de voorwaarden uit artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Tegen deze besluiten staat bezwaar en beroep open.

Met de wijzigingsrichtlijn is verduidelijkt dat een lidstaat per geval kan besluiten, of passende maatregelen kan nemen om te verifiëren, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Gelet hierop en het bestaande Nederlandse systeem is ervoor gekozen om in het wetsvoorstel de in 2011 ter omzetting van het toenmalige artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn in de Wm opgenomen bevoegdheid van Onze Minister te laten vervallen om «per geval te besluiten» dat een afvalstof die een handeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan niet als afval wordt aangemerkt. De bevoegdheid van de Minister om per geval te besluiten draagt, omdat deze slechts ziet op één geval, niet bij aan meer uniformiteit, naast de bestaande decentrale bevoegdheidsverdeling.

In de praktijk blijken er misverstanden te bestaan over de bevoegdheid van de Minister om per geval te besluiten. Ter aanvulling op het voorgaande wordt daarom nog het volgende opgemerkt. Het gaat om een besluit voor een individueel geval, dus voor een enkel bedrijf. Het gaat hier dus niet over een generiek besluit, voor een hele afvalstroom. Van deze aanvullende bestaande bevoegdheid voor Onze Minister om per geval te besluiten over de einde-afvalstatus is vanaf de invoering in 2011 tot nu toe geen gebruik gemaakt. Zo'n einde-afvalbesluit kan leiden tot onwenselijke juridisering, centralisering en complexiteit. Een centrale bevoegdheid voor de Minister om per geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb-besluit) te nemen over de einde-afvalstatus doorkruist de in Nederland geldende decentrale bevoegdheidsverdeling.

Het Ministerie van IenW neemt andere maatregelen om in het belang van het stimuleren van de circulaire economie meer duidelijkheid en uniformiteit te creëren over de status van een materiaal. Hiermee wordt getracht onnodige lasten voor bedrijven en overheden te voorkomen en daarmee

⁹ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEG, L 190).

werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het bepalen van de status van materialen te bewerkstelligen. Zo is er de mogelijkheid voor de Minister van IenW om nationale einde-afvalcriteria vast te leggen in een ministeriële regeling, zoals al is gedaan voor recyclinggranulaten uit steenachtige afvalstoffen. Voor individuele bedrijven is er daarnaast de mogelijkheid om bij het ministerie een rechtsoordeel te vragen als ondersteuning van beoordelingen en besluiten door zowel het desbetreffende bedrijf als het bevoegd gezag voor de activiteiten van het bedrijf.¹⁰ Een dergelijk oordeel heeft een ondersteunend karakter en is daarom niet aan te merken als een Awb-besluit. Het is een niet-juridisch bindend hulpmiddel bij de toepassing van de regelgeving, waar geen bezwaar en beroep tegen open staat. Tot slot worden met de beleidslijn over het afvalstoffenbegrip in Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP3) en de Leidraad afvalstof of product¹¹, bedrijven en overheden handvatten geboden bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof). De aanvullende bevoegdheid om per geval een Awb-besluit te nemen door de Minister van IenW over de einde-afval status heeft geleid op het bovenstaande geen toevoegde waarde. Om die reden wordt nu voorgesteld de bevoegdheid te laten vervallen.

3.3 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een essentieel onderdeel van efficiënt afvalbeheer. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid houdt, volgens de definitie uit de wijzigingsrichtlijn, maatregelen in die producenten verplichten tot het geheel of gedeeltelijk dragen van financiële of de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van de afvalfase van de stoffen, mengsels of producten die zij in de handel hebben gebracht. De doeltreffendheid en de prestaties van het instrument verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. Om die reden wordt met de wijzigingsrichtlijn bepaald dat dat regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten voldoen aan een aantal minimumeisen. Deze moeten zorgen voor een gelijk spelveld, meer transparantie en een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Ook moeten de kosten voor het afvalbeheer en voor het voldoen aan de doelstellingen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid door de producenten worden gedekt. De financiële bijdragen die door de producent van het product betaald worden aan een producentenorganisatie, kunnen indien dat mogelijk is, worden gedifferentieerd voor afzonderlijke producten, met name door rekening te houden met repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de volledige levenscyclus.

De algemene minimumvereisten uit de wijzigingsrichtlijn zijn enerzijds eisen aan de regeling voor producentenverantwoordelijkheid zelf waarvoor de lidstaten zorg moeten dragen, zoals het stellen van doelstellingen van afvalbeheer. Anderzijds zijn het eisen aan producenten of organisaties die de verplichtingen namens producenten uitvoeren, zoals het zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen en welke kosten moeten worden gedekt met een financiële bijdrage. Ook kan er onderscheid worden gemaakt tussen eisen die gelden voor alle regelingen en eisen die alleen van toepassing zijn op organisaties die namens producenten van producten verplichtingen uit hoofde van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen.

¹⁰ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>.

¹¹ <https://lap3.nl/achtergrond/documenten/beleid/>.

In Nederland geldt op dit moment voor een aantal producten een producentenverantwoordelijkheid op basis van regelgeving die voldoet aan de definitie uit de richtlijn. Deze regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vloeien voort uit EU-regelgeving en zijn geïmplementeerd in:

- de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur;
- het Besluit beheer autowrakken,
- het Besluit beheer verpakkingen 2014,
- het Besluit beheer autobanden, en
- de Regeling beheer batterijen en accu's 2008.

Daarnaast geldt er voor een aantal stromen een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst (hierna: avv): verpakkingen, vlakglas, papier en karton, autobanden, draagbare batterijen en accu's en verlichtingsapparatuur. Deze avv's voldoen eveneens aan de nieuwe definitie voor een regeling voor producentenverantwoordelijkheid.

Ter implementatie van de algemene minimumvereisten in lagere regelgeving is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de grondslag voor regels inzake regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te verduidelijken. Ook wordt voorzien in overgangsrecht voor bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De algemene minimumvereisten zelf zullen worden opgenomen in een amvb.

3.4 Meer en beter recyclen

Met de wijzigingsrichtlijn zijn de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval verhoogd. De wijzigingsrichtlijn bevat verschillende bepalingen om te zorgen voor meer en betere recycling en nuttige toepassing. In aanvulling op de bestaande verplichting tot het gescheiden inzamelen van papier, metaal, plastic en glas, verplicht de wijzigingsrichtlijn op termijn ook tot het gescheiden inzamelen van textiel, bioafval en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval. Het doel van gescheiden inzamelen is het faciliteren van de nuttige toepassing, waaronder het hoogwaardiger recyclen van afvalstoffen. De voorwaarden om af te mogen wijken van deze verplichting tot gescheiden inzameling zijn in de wijzigingsrichtlijn verder gepreciseerd. Ter implementatie van deze wijzigingen wordt voorgesteld de grondslagen voor het voorschrijven van gescheiden inzameling van bepaalde stromen huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen in lijn te brengen met de bepalingen van de kaderrichtlijn. Op basis van deze grondslag zal lagere regelgeving ter implementatie van deze verplichting worden opgesteld. Beoordeeld zal worden voor welke afvalstromen waarvoor gescheiden inzameling op basis van de kaderrichtlijn in beginsel vereist is, het noodzakelijk is voor het faciliteren of verbeteren van handelingen voor nuttige toepassing om gescheiden inzameling van bepaalde afvalstromen verplicht te stellen. Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan of uitzonderingen voor gescheiden inzameling uit de kaderrichtlijn van toepassing zijn, kan ervoor worden gekozen voor deze afvalstroom geen verplichting tot gescheiden inzameling op te nemen.

Een aantal van de verplichtingen uit de richtlijn ten aanzien van recycling zijn al bestaand recht in Nederland. Met het oog op het bevorderen van voorbereiding voor hergebruik en recycling van afval bepaalt de wijzigingsrichtlijn verder dat gescheiden ingezameld afval in principe niet mag worden verbrand. In Nederland wordt hierin voorzien door het opnemen van acceptatie- en verwerkingsbeleid in de vergunningaanvraag (overeenkomstig het LAP) door afvalverbrandingsinstallaties en de verplichting voor het bevoegd gezag bij de beoordeling van de vergunning om

rekening te houden met de minimumstandaarden voor verwerking van afval uit het LAP. Verder is, voor specifieke afvalstromen in regelgeving, en meer in algemene zin in het LAP, bepaald dat tijdens de nuttige toepassing van afval, waar nodig, gevaarlijke stoffen moeten worden verwijderd. Tot slot wordt in Nederland, zoals de richtlijn vereist, waar mogelijk voorrang gegeven aan regeneratie of andere recyclinghandelingen bij de verwerking van afgewerkte olie. In Nederland wordt hierin voorzien door de minimumstandaard in het LAP voor verwerking van afgewerkte olie.

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

4.1 Regeldruk voor bedrijven en burgers

Het wetsvoorstel brengt geen nieuwe administratieve lasten met zich mee. De verduidelijking van de voorwaarden voor «bijproducten» en «einde-afvalstatus», de rechtstreekse toetsing aan deze voorwaarden en de verdere uitzondering van stoffen die bestemd zijn voor gebruik als diervoeders van de wettelijke verplichting rondom afvalstoffen zorgen voor vereenvoudiging en hebben daarmee een indirect verlichtend effect op de regeldruk. Dit is relevant voor alle bedrijven en bevoegde gezagen die te maken hebben met secundaire grondstoffen. Het schrappen van de bevoegdheid van de Minister om per geval te besluiten over de afvalstatus van een materiaal heeft geen negatieve gevolgen voor de administratieve lasten voor bedrijven en overheden. Deze bevoegdheid is namelijk geen minder belastend alternatief omdat dit besluit niet in de plaats treedt van een benodigd besluit van het bevoegd gezag (zoals een vergunning). Bovendien is een dergelijk besluit in alle situaties geval specifiek en worden juist meer structurele maatregelen genomen om meer duidelijkheid en uniformiteit te creëren over de status van een materiaal.

In de wijzigingsrichtlijn zijn enkele nieuwe verplichtingen opgenomen die aan bedrijven moeten worden opgelegd. Deze verplichtingen worden niet met dit wetsvoorstel geïmplementeerd, maar middels lagere regelgeving. Bij die gelegenheid zullen ook de administratieve lasten nader in beeld worden gebracht. De wijzigingsrichtlijn zal worden geïmplementeerd op een wijze die voor Nederlandse bedrijven de minst mogelijke lasten veroorzaakt of, in geval van vereenvoudigingen, de grootst mogelijke lastenvermindering inhoudt (lastenluwe implementatie). Voor de volledigheid wordt hieronder een kort overzicht gegeven van de belangrijkste verplichtingen uit de wijzigingsrichtlijn die in lagere regelgeving worden geïmplementeerd met een eerste inschatting van de gevolgen voor de regeldruk. Dit zal in de toelichting van de betreffende lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

- Minimumvereisten producentenverantwoordelijkheid: De minimumvereisten resulteren in een beperkte toename van de regeldruk voor de producenten van producten waarvoor een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt. Aangezien het slechts gaat om de minimumvereisten is voor de regeldruk tevens bepalend hoe hieraan invulling gegeven zal worden middels een amvb.
- Preventie: De voorziene database voor voorwerpen waarin gevaarlijke stoffen aanwezig zijn brengt een nieuwe administratieve last voor leveranciers van deze voorwerpen met zich mee.
- Gescheiden inzameling: De bestaande verplichtingen voor gescheiden inzameling worden aangescherpt en uitgebreid. Dit resulteert in een toename van nalevingskosten voor bedrijven en gemeenten in Nederland.
- Registratie en melding afvalstoffen: De bestaande verplichtingen in de kaderrichtlijn tot registratie van afvalstoffen worden uitgebreid en voor

gevaarlijke afvalstoffen wordt een meldplicht geïntroduceerd. In Nederland bestaan voor bedrijven al verplichtingen tot het registreren en melden van afgifte of ontvangst van (gevaarlijke) afvalstoffen. De nieuwe verplichtingen kunnen resulteren in een beperkte toename van administratieve lasten voor bedrijven die afvalstoffen verwerken of gevaarlijke afvalstoffen produceren, inzamelen, vervoeren of verhandelen of hierin bemiddelen en waarvoor deze verplichtingen nu nog niet gelden.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van burgers.

4.2 Milieueffecten

De implementatie van de wijzigingsrichtlijn middels dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving heeft als gevolg dat het afvalstoffenbeheer verder wordt verbeterd en daarmee het efficiënte gebruik van grondstoffen wordt vergroot. Wanneer grondstoffen efficiënter worden gebruikt en afval als potentiële waardevolle grondstof wordt beschouwd leidt dat ertoe dat de overgang naar een circulaire economie wordt vergemakkelijkt. Ook zal dit milieuwinst opleveren dankzij de verminderde uitstoot van broeikasgassen. Daarmee worden negatieve effecten op het milieu voorkomen. Ook de grotere duidelijkheid over de status van een materiaal (afval of geen afval) zal de toepassing ervan vergroten, waarmee het gebruik van primaire grondstoffen kan worden verminderd. De implementatie van de wijzigingsrichtlijn middels dit wetsvoorstel heeft als gevolg dat stoffen die bestemd zijn voor gebruik als diervoeders, niet hoeven te voldoen aan de verplichtingen rondom afvalbeheer. De reden van het uitzonderen is dat op deze afvalstoffen andere EU-regelgeving van toepassing is. Deze EU-regelgeving borgt voldoende het voorkomen van negatieve effecten op het milieu, waardoor het afvalstoffenregime niet van toepassing hoeft te zijn.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De primaire verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving van de regelgeving ten aanzien van afvalstoffen ingevolge de Wm ligt bij de gemeenten en provincies. In het algemeen worden, gelet op artikel 18.2 van de Wet milieubeheer, regels met betrekking tot inrichtingen gehandhaafd door het bevoegd gezag voor de inrichting. Daarnaast is in de artikelen 18.2a tot en met 18.2d van de Wm de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen duidelijk toebedeeld aan gemeenten, provincies of Onze Minister.¹² Handhaving van de regels met betrekking tot uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en van de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) is in artikel 18.2b van de Wm bij de Minister van IenW neergelegd. De uitvoering ervan is gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit betreft de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving: het uitoefenen van toezicht en het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is geregeld in de Wet economische delicten en het Wetboek van Strafvordering. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie. Deze verdeling van bevoegdheden wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

¹² Voor specifieke stromen, zoals afvalwater, of bijzondere situaties, zoals mijnbouw of defensie, kan op basis van andere wetgeving het bevoegd gezag moeten worden bepaald.

6. Advies en consultatie¹³

Inleiding

Bij de voorbereiding van het ontwerp van dit besluit heeft afstemming plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ILT. Bij de reactie van de VNG is tevens een aparte reactie meegestuurd van de gemeente Amsterdam. Het ontwerpbesluit is daarnaast voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Van 12 februari tot en met 19 maart 2019 liep een internetconsultatie welke zes reacties heeft opgeleverd. Hoewel internetconsultatie, gelet op het kabinetsstandpunt dienaangaande,¹⁴ niet noodzakelijk was, is er gezien het belang van de kaderrichtlijn afvalstoffen en de wijzigingen daarvan voor gekozen dit wel te doen. Op deze manier konden belanghebbenden vroegtijdig worden geïnformeerd en eventuele suggesties ter verbetering aanleveren. De reacties zijn afkomstig van Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland, Croda, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG), Vereniging Afvalbedrijven, Havenbedrijf Rotterdam en Recycling Netwerk Benelux. Deze reacties zijn openbaar. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de reacties.

Algemeen

Recycling Netwerk Benelux, ATR, de VNG en de gemeente Amsterdam benadrukken het belang om tijdig kennis te nemen van het gehele pakket aan wet- en regelgeving en vragen voldoende te tijd nemen voor de verdere uitwerking van de implementatie. Hier wordt rekening mee gehouden, voor zover mogelijk gelet op de implementatietermijn van de wijzigingsrichtlijn. Daarnaast bleek uit verschillende reacties dat onvoldoende duidelijk blijkt hoe bepaalde verplichtingen uit de wijzigingsrichtlijn, zoals ten aanzien van voorbereiding voor hergebruik, preventie en meer recycleren, volledig worden geïmplementeerd. De toelichting is om die reden aangevuld en verder verduidelijkt. Naar aanleiding van het advies van de ATR is in de toelichting aandacht besteed aan de verplichtingen uit de kaderrichtlijn die in lagere regelgeving worden geïmplementeerd en die naar verwachting regeldruk zullen veroorzaken.

Definities

Door Vereniging afvalbedrijven, Recycling Netwerk Benelux en de ILT is aangegeven dat de gewijzigde en de nieuwe definities van de kaderrichtlijn niet volledig zijn overgenomen in het ontwerpvoorstel. Voor de redenen hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij de wijzigingen van artikel 1.1 Wm.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Recycling Netwerk Benelux en de ILT merken op dat de verplichtingen betreffende uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet volledig worden geïmplementeerd met het wetsvoorstel. De hier voorgestelde wetswijziging strekt er echter enkel toe om een juridische basis te creëren die voorziet in de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid. In de toelichting is verduidelijkt dat zal worden voorzien in een horizontale amvb, naast de (bestaande) regelingen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid, die gezamenlijk voorzien in de implementatie van artikel 8bis als geheel. De inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de implementatie

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114, en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

daarvan zullen bij het opstellen van de amvb worden beoordeeld. In het wetsvoorstel zijn daarnaast enkele verduidelijkingen aangebracht.

Einde-afval en bijproducten

OD NZKG is van mening dat het schrappen van de bevoegdheid van de Minister om in individuele gevallen te beoordelen of sprake is van einde-afval of bijproducten kan leiden tot verschillen in interpretatie tussen de lokale bevoegde gezagen, meer regeldruk en dat deze vaak niet over toereikende kennis beschikken om tot een weloverwogen besluit te komen. Het Havenbedrijf Rotterdam, de ATR en de ILT benadrukken tevens het belang van einde-afval voor een transitie naar een circulaire economie. In de toelichting is verduidelijkt waarom het schrappen van de bevoegdheid niet leidt tot de genoemde gevolgen en op welke wijze het Ministerie van IenW zich inzet op het gebied van einde-afval en bijproducten. In de reactie van Croda wordt verzocht om nadere verduidelijking en vereenvoudiging van regels met betrekking tot reststromen. Dit is echter alleen mogelijk voor zover de kaderrichtlijn hierin voorziet of interpretatieruimte laat.

Onderscheid huishoudelijk en bedrijfsafval

De VNG, de gemeente Amsterdam en het Havenbedrijf Rotterdam wijzen op het onderscheid dat in Nederland wordt gemaakt tussen huishoudelijk en bedrijfsafval. De gemeente Amsterdam verzoekt aansluiting te zoeken bij het begrip stedelijk afval, dat in de kaderrichtlijn wordt gebruikt voor de recyclingdoelstellingen. Dit is gezien de stelselwijziging in de Wet milieubeheer die hiervoor nodig is niet haalbaar binnen de implementatetermin en strookt niet met uitgangspunt van zuivere implementatie. Het vergt een apart regelgevingstraject. Het begrip «stedelijk afval» wordt op dit moment niet gebruikt in de Wet milieubeheer omdat de recyclingdoelstellingen zich richten tot de lidstaat. Nederland neemt maatregelen in het kader van deze implementatie en haar afvalbeleid om te zorgen dat deze doelstellingen gehaald worden. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019–2023 is daarnaast als een van de acties opgenomen dat het wettelijk kader voor afvalinzameling in de kantoor-, winkel- en dienstensector kritisch zal worden bezien. Ook in het kader van het programma van Afval naar Grondstof (VANG) is aandacht voor efficiënte logistiek van bedrijfsafval.

7. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

De implementatie van de wijzigingsrichtlijn dient op 5 juli 2020 te zijn gerealiseerd.

Het wetsvoorstel, na tot wet zijn verheven, treedt in beginsel op 1 juli 2020 in werking, overeenkomstig het stelsel van de vaste verandermomenten. Mocht de wet onverhoopt niet op deze datum bekend zijn gemaakt, dan treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De inwerkingtredingsdatum van deze wet wijkt af van de minimuminvoeringstermijn. De afwijking is gerechtvaardigd doordat er sprake is van de implementatie van een EU-richtlijn.

B. ARTIKELEN

Artikel I (wijziging Wm)

Onderdeel A (wijziging van artikel 1.1 Wm)

Artikel 1.1, eerste lid

De wijziging van artikel 1.1, eerste lid, Wm strekt tot opnemings- en wijziging van een aantal begripsbepalingen op het terrein van afval. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de te implementeren wijzigingsrichtlijn. Met de wijzigingsrichtlijn zijn (ten opzichte van de kaderrichtlijn uit 2008) zeven nieuwe definities opgenomen en worden vier definities gewijzigd. In de bij deze memorie van toelichting gevoegde implementatietabel is per begrip aangegeven of en waar implementatie plaatsvindt. Sommige definities (stedelijk afval; levensmiddelenafval; materiaal terugwinning; en opvulling) hoeven niet in nationale regelgeving te worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat deze enkel van belang zijn voor verplichtingen inzake monitoring en rapportage van Nederland als lidstaat en geen medewerking van medeoverheden vragen. Andere definities (niet-gevaarlijke afvalstof en bouw- en sloopafval) behoeven geen implementatie, omdat de betekenis in het Nederlandse recht of in het Nederlandse spraakgebruik duidelijk is.

Hieronder volgt een toelichting op de in het eerste lid in te voegen of te wijzigen begrippen.

bioafval: de definitie van bioafval was ook al opgenomen in de kaderrichtlijn uit 2008 en is met de wijzigingsrichtlijn nu uitgebreid met verwijzingen naar bioafval van kantoren, groothandels en kantines. Destijds was er geen aanleiding om de definitie om te zetten in Nederlands recht omdat de definitie slechts relevant was voor monitoring. Met de wijzigingsrichtlijn wordt een verplichting geïntroduceerd om bioafval gescheiden in te zamelen. Om die reden wordt bioafval nu gedefinieerd in de Wm als zijnde biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie. Hiermee is overigens geen verschil beoogd met het begrip «groente-, fruit-, en tuinafval» (gft) dat tot nu toe in de Wm was opgenomen. Dit begrip was niet gedefinieerd, maar gelet op sectorplan 6 bij LAP3, vallen bijvoorbeeld ook schillen en resten van groenten, fruit en aardappelen, resten van gekookt eten, plantaardige olie en voedsel dat over de TGT (te gebruiken tot) en THT (tenminste houdbaar tot) datum is onder dit begrip.

regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: de definitie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid houdt een besluit in dat ervoor zorgt, of regels die ervoor zorgen, dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen. Dit betekent dat in sommige gevallen alleen een financiële verantwoordelijkheid wordt opgelegd, terwijl het in andere gevallen gaat om een financiële en organisatorische verantwoordelijkheid. In beide gevallen valt de regeling onder de hier bedoelde definitie. In de definitie in de kaderrichtlijn worden producenten genoemd, maar niet gedefinieerd. Om die reden is ervoor gekozen om, conform de aanduiding van producent van producten in artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen («iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product)») en de definitie van de

term producent in verschillende sectorale afvalrichtlijnen¹⁵ die bepalingen omtrent producentenverantwoordelijkheid bevatten, in de definitie op te nemen dat het gaat om degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat het ook kan gaan om verplichtingen die worden opgelegd aan een importeur van stoffen, mengsels of producten die deze in de handel brengt, en niet alleen de fabrikant daarvan.¹⁶ Deze definitie doet niet af aan de mogelijkheid om collectief te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De definitie voorziet uiteraard niet zelf in de grondslag om de genoemde regels te stellen of een dergelijke besluit te nemen. In Nederland kan een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgelegd worden door het nemen van een besluit dat, of het stellen van regels die, voldoen aan de definitie. Dit kan op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, Wm, bij een statiegeldregeling (artikel 15.32 Wm) of door een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst (artikel 15.36 Wm).

beheer van afvalstoffen: deze omschrijving is ontleend aan artikel 1, onderdeel 3, onder d, van de wijzigingsrichtlijn en betreft ten opzichte van de kaderrichtlijn uit 2008 uitsluitend de verduidelijking dat het waar het gaat om nuttige toepassing, dit met inbegrip van sortering is.

preventie: in de omschrijving van preventie gaat het om maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van een drietal aspecten van die afvalstoffen (hoeveelheid, negatieve gevolgen voor milieu en volksgezondheid en gehalte aan bepaalde stoffen). Met de wijzigingsrichtlijn wordt punt c) van de begripsomschrijving vervangen. De Nederlandse taalversie van de richtlijn bevat in artikel 1, onderdeel 3, onder e, echter nog steeds het begrip «schadelijke stoffen» en lijkt daarmee niet gewijzigd. Uit een vergelijking van verschillende taalversies en beoordeling van de bedoeling van de Uniewetgever blijkt dat dit begrip vervangen zou moeten worden door «gevaarlijke stoffen». Ter vergelijking: in de Engelse taalversie wordt nu bij punt c) gesproken over «hazardous substances» (gevaarlijke stoffen), terwijl in de kaderrichtlijn uit 2008 «harmful substances» (schadelijke stoffen) in deze taalversie was opgenomen. Als product kan een bepaalde stof vanwege zijn schadelijke effecten op grond van de Europese wetgeving betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP-verordening) als een gevaarlijke stof ingedeeld. Voor afvalstoffen geldt echter indeling van gevaarlijke afvalstoffen zoals opgenomen in de Regeling Europese afvalstoffenlijst (Eural).

Artikel 1.1, zesde lid

Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen over bijproducten en over de einde-afvalstatus in verband met de implementatie van de wijzigingsrichtlijn uitgebreid en opgenomen in het nieuwe zesde tot en met tiende lid van artikel 1.1 Wm. Daarnaast wordt een onderdeel van het huidige zesde lid (grondslag voor de Regeling Europese afvalstoffenlijst) met dit wetsvoorstel opgenomen in het tiende lid (nieuw).

De wijziging van het zesde lid heeft tot doel om de voorwaarden voor bijproducten uit de kaderrichtlijn op te nemen ter implementatie van artikel 5, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Aan de voorwaarden voor bijproducten uit de kaderrichtlijn mag gelet op de kaderrichtlijn uit 2008

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de definitie van «producent» in richtlijn 2006/66/EG en richtlijn 2012/19/EU.

¹⁶ Zie ook Mededeling van de Commissie – Richtlijnen voor de uitvoering van de productvoorschriften van de EU (de „Blauwe Gids») 2016, 2016/C 272/01, para. 2.3.

nu al rechtstreeks worden getoetst. In het huidige zesde lid was een dynamische verwijzing opgenomen naar de voorwaarden uit de kader-richtlijn. Nu deze voorwaarden, samen met de definitie van afvalstoffen in artikel 1.1, eerste lid, Wm, bepalend zijn voor hetgeen onder «afvalstoffen» moet worden verstaan, worden deze gelet op de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven met het onderhavig wetsvoorstel in de Wm zelf opgenomen. Anders dan in het huidige zesde lid van artikel 1.1 Wm het geval is, wordt derhalve niet volstaan met een dynamische verwijzing naar deze voorwaarden in de kaderrichtlijn. De voorwaarden zelf zijn ten opzichte van de kaderrichtlijn uit 2008 overigens niet gewijzigd. Bij de omzetting van de voorwaarden is zoveel mogelijk de formulering van de kaderrichtlijn gevolgd maar zijn ook enkele wijzigingen van terminologische aard aangebracht. Zo wordt de formulering «stoffen, mengsels of voorwerpen» gebruikt omdat die formulering ook in de definitie van het begrip afvalstoffen in artikel 1.1, eerste lid, Wm wordt gehanteerd in plaats van de formulering »stof of voorwerp» in de kaderrichtlijn. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging van de voorwaarden en de reikwijdte van het begrip afvalstoffen beoogd.

Met de implementatie van de wijzigingen in de artikelen 5 en 6 van de kaderrichtlijn komt in het wetsvoorstel de bevoegdheid van de Minister te vervallen om «per geval te besluiten» dat een afvalstof die een handeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan niet als afval wordt aangemerkt. Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. Deze bevoegdheid was eerder in de Wm opgenomen ter implementatie van artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn uit 2008. In dat artikel uit de kaderrichtlijn van 2008 was de bevoegdheid voor de lidstaten neergelegd om bij afwezigheid van EU-criteria over einde-afval per geval te beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak. Met «per geval beslissen» werd niet alleen bedoeld dat lidstaten bevoegd zijn om bij afwezigheid van EU-criteria in individuele situaties beslissingen te nemen over de einde-afvalstatus, maar ook dat lidstaten bevoegd zijn om nationale einde-afvalcriteria vast te stellen. Met de wijzigingsrichtlijn vormen, bij afwezigheid van specifieke EU- of nationale einde-afvalcriteria, de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn nu het toetsingskader voor het beoordelen van de einde-afvalstatus. In de kaderrichtlijn uit 2008 werd voor het per geval beoordelen van de einde-afvalstatus uitsluitend verwezen naar de toepasselijke rechtspraak. Artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn is met de wijzigingsrichtlijn ook gewijzigd. Daarin is nu opgenomen dat de lidstaten op basis van de voorwaarden zelf per geval kunnen besluiten óf passende maatregelen kunnen nemen om te verifiëren of sprake is van einde-afval. Voor een nadere toelichting over het vervallen van de bevoegdheid om «per geval te besluiten» wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van deze toelichting.

Voor het creëren van meer duidelijkheid en uniformiteit heeft Onze Minister de mogelijkheid om nationale einde-afvalcriteria vast te stellen voor specifieke afvalstromen. Dat lidstaten bevoegd zijn om nationale einde-afvalcriteria vast te stellen is met de wijzigingsrichtlijn geëxpliciteerd in het derde lid van artikel 6 van de kaderrichtlijn. Deze bevoegdheid blijft met het onderhavige wetsvoorstel behouden, maar wordt overgeheveld van het zesde lid naar het negende lid (nieuw) van artikel 1.1 Wm.

Artikel 1.1, zevende lid

Met de wijziging van artikel 1.1, zevende lid Wm wordt de bevoegdheid voor Onze Minister neergelegd om bij ministeriële regeling voor de toepassing van de voorwaarden uit artikel 5, eerste lid, van de kader-richtlijn gedetailleerde criteria vast te stellen om te bepalen wanneer specifieke stoffen, mengsels of voorwerpen niet als afvalstoffen maar als

bijproducten worden beschouwd. Deze criteria kunnen alleen worden vastgesteld voor zover voor die bijproducten geen EU-criteria zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn. De wijziging strekt tot implementatie van artikel 5, derde lid, van de kaderrichtlijn. De kaderrichtlijn bevat nu expliciet de bevoegdheid om nationale criteria voor bijproducten vast te stellen. Na de inwerkingtreding van deze wet berust de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen waarin de voorwaarden voor bijproducten nader zijn ingevuld voor ruwe glycerine niet langer op artikel 1.1, zesde lid, Wm, maar op artikel 1.1, zevende lid, Wm (nieuw). Beoordeeld zal worden in hoeverre deze regeling aanpassing behoeft naar aanleiding van de wijzigingsrichtlijn.

Met de omzetting van de voorwaarden voor bijproducten en einde-afvalstoffen en de bevoegdheid om ten aanzien van bijproducten en de einde-afvalstatus gedetailleerde criteria vast te stellen wordt tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om de grondslag die in het huidige zevende lid van artikel 1.1 Wm is neergelegd te doen vervallen. Dit betrof de mogelijkheid om bij amvb te bepalen dat geen sprake is van «het zich ontdoen van afvalstoffen». Van de mogelijkheid om een dergelijke amvb vast te stellen is geen gebruik gemaakt. Reden daarvoor is dat het door middel van een dergelijke uitsluitings-amvb het begrip afvalstoffen in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU op ontoelaatbare wijze zou worden beperkt. Omdat volgens de definitie van het begrip afvalstoffen sprake is van afvalstoffen op het moment dat de houder zich van een stof, mengsel of voorwerp ontdoet of wil of moet ontdoen, zou een amvb die bepaalt dat geen sprake is van het «zich ontdoen van afvalstoffen» een eigen nationaalrechtelijke invulling en inperking van het begrip afvalstoffen zelf opleveren. Op basis van vaste rechtspraak van het Hof is dat niet toegestaan. De vraag of sprake is van een afvalstof of niet dient namelijk steeds per geval aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het geval te worden beantwoord.¹⁷

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het laten vervallen van de grondslag geen gevolgen heeft voor het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) dat mede haar grondslag vindt in het huidige zevende lid. Naar de huidige inzichten is dit artikellid in de aanhef van het Bbk ten onrechte mede als grondslag voor het besluit vermeld. Het Bbk bepaalt namelijk niet wanneer geen sprake is van het «zich ontdoen van afvalstoffen», maar geeft regels voor het gebruik van bouwstoffen, grond of baggerspecie ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Het is in de systematiek van het Bbk voor de toepassing van die regels nadrukkelijk niet relevant of de bouwstoffen, grond of baggerspecie al dan niet als afvalstoffen moeten worden beschouwd. Gelet hierop is het geen probleem om het huidige artikel 1.1, zevende lid, Wm te laten vervallen.

Artikel 1.1, achtste lid

In artikel 1.1, achtste lid, Wm worden gelet op de wijzigingsrichtlijn de voorwaarden voor de einde-afval status uit artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn opgenomen. Door de wijziging van de kaderrichtlijn kan rechtstreeks aan de voorwaarden worden getoetst, terwijl de kaderrichtlijn uit 2008 enkel verwees naar de toepasselijke rechtspraak waar het ging om het per geval beslissen door lidstaten. Deze voorwaarden zelf zijn ten opzichte van de kaderrichtlijn uit 2008 in essentie niet gewijzigd. Nu deze voorwaarden, samen met de definitie van afvalstoffen in artikel 1.1, eerste lid, Wm, bepalend zijn voor hetgeen onder «afvalstoffen» moet worden

¹⁷ Zie het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, Arco Chemie Nederland, ECLI:C:2000:318 en het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, Shell Nederland, ECLI:EU:C:2013:821).

verstaan, worden deze voorwaarden gelet op de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven met het onderhavig wetsvoorstel in de Wm zelf opgenomen. Bij de omzetting van de voorwaarden in de Wm is zoveel mogelijk de formulering van de kaderrichtlijn gevolgd, maar zijn ook enkele wijzigingen van terminologische aard aangebracht. Voor een toelichting wordt verwezen naar de wijziging van artikel 1.1, zesde lid. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging van de voorwaarden en de reikwijdte van het begrip afvalstoffen uit de kaderrichtlijn beoogd. Ter toelichting van de afzonderlijke voorwaarden wordt het volgende opgemerkt. Deze voorwaarden zijn, zoals gezegd, ten opzichte van de kaderrichtlijn uit 2008 niet inhoudelijk gewijzigd, behalve voorwaarde a) van artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Geschrapt is het woord «gebruikelijke», waardoor niet meer vereist is dat de door recycling of andere nuttige toepassing verkregen stoffen, mengsels of voorwerpen gebruikelijk worden toegepast voor specifieke doelen. Met de wijzigingsrichtlijn gaat de formulering luiden: «zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen». Hierdoor is verduidelijkt dat de erkenning van de einde-afvalstatus niet alleen bij gebruikelijke maar ook bij meer innovatieve toepassingen mogelijk is. Met deze aanpassing van voorwaarde a) is tevens verduidelijkt dat de einde-afvalstatus niet pas wordt bereikt op het moment dat door recycling of andere nuttige toepassing uit afvalstoffen verkregen stoffen, mengsels of voorwerpen daadwerkelijk voor een specifiek doel worden gebruikt, maar al op het moment dat deze stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om daarvoor te worden gebruikt. Samen met voorwaarde b) dat er een markt is voor, of vraag is naar, de stoffen, mengsels of voorwerpen betekent dit in essentie hetzelfde als hetgeen in voorwaarde a) voor het verkrijgen van de bijproductstatus (artikel 1.1, zesde lid, Wm) is bepaald. Hierin is neergelegd dat het zeker is dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt. Op grond van voorwaarde c) kan alleen sprake zijn van einde-afval wanneer de door recycling of andere nuttige toepassing verkregen stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan «technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen». Dat voor het bereiken van de einde-afvalstatus vereist is dat aan de desbetreffende technische voorschriften en productwetgeving moet zijn voldaan (zie overweging 19 van de wijzigingsrichtlijn) is logisch omdat afvalstoffen die de einde-afvalstatus hebben geen afvalstof meer zijn, maar als product moeten worden beschouwd en derhalve niet langer vallen onder de specifiek voor afvalstoffen geldende wetgeving. Gelet op de milieudoelstelling van de kaderrichtlijn is aan het verkrijgen van de einde-afvalstatus in voorwaarde d) nog wel de eis gesteld dat het gebruik «over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid» heeft. Dit betreft een ruime beoordeling waarbij gezien artikel 1 van de kaderrichtlijn ook moet worden gelet op het belang van de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en het efficiënt gebruik daarvan.

Met de omzetting van de voorwaarden voor de einde-afvalstatus in de Wm wordt tevens aan de verplichting van artikel 6, vierde en vijfde lid, van de kaderrichtlijn voldaan.

In het Nederlandse systeem beoordeelt het bevoegd gezag in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving per geval of sprake is van einde-afval. Indien er geen EU-criteria of nationale criteria zijn opgesteld, verifiëren zij in die gevallen of bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden. In hoofdstuk B.6 van het LAP zal worden opgenomen dat een dergelijke beoordeling in voorkomend geval, in lijn moet zijn met de vereisten van artikel 6, tweede lid, onder a tot en met e, van de kaderrichtlijn, en hierbij rekening moet worden gehouden met grenswaarden

voor verontreinigende stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid.

Artikel 6, vijfde lid, van de kaderrichtlijn bevat de plicht om ervoor te zorgen dat het materiaal voldoet aan toepasselijke regelgeving inzake chemische stoffen en producten voor:

- a) degene die voor de eerste maal een materiaal gebruikt dat niet langer afval is en niet in de handel is gebracht, of;
- b) een materiaal voor het eerst sinds het niet langer afval is in de handel brengt.

In de tweede volzin, van deze bepaling is hieraan toegevoegd dat aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, moet zijn voldaan voordat deze regelgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is. Hierbij wordt in het bijzonder gedoeld op de REACH-verordening. Zolang sprake is van afvalstoffen is de REACH-verordening echter niet van toepassing (artikel 2, tweede lid, van de REACH-verordening). Om die reden kan het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, van de kaderrichtlijn dan ook alleen betekenen dat degene die afvalstoffen recyclet of anderszins nuttig toepast er voor dient te zorgen dat aan de REACH-verordening wordt voldaan opdat de stoffen of voorwerpen die vervolgens het resultaat zijn van deze recycling of andere nuttige toepassing als producten met einde-afvalstatus rechtmatig in de handel kunnen worden gebracht of gebruikt.

Het is in eerste instantie aan de houder van de afvalstoffen zelf om te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden (of eventuele criteria) op basis waarvan een afvalstof na voltooiing van een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing niet langer een afvalstof is. Hetzelfde geldt voor stoffen, mengsels of voorwerpen die vrijkomen bij een productieproces (maar niet het primaire doel is van dat proces) die niet als afvalstof maar als bijproduct wordt beschouwd. De wijzigingsrichtlijn verduidelijkt dat de bewijslast wat dat betreft in eerste instantie bij de houder ligt, in aansluiting bij hetgeen in de rechtspraak is bepaald ten aanzien van de voorwaarden voor bijproducten en onverminderd de bewijsregeling die in het kader van import en export is opgenomen in artikel 50, leden 4bis en 4ter, van de EVOA-verordening. Hij dient desgevraagd alle relevante informatie te kunnen verstrekken dat aan de voorwaarden van artikelen 5 of 6 van de kaderrichtlijn is voldaan.

Tezamen met het in Nederland reeds geldende generieke bestuursrechtelijke systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals neergelegd in de Wm, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Algemene wet bestuursrecht, alsmede de strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet op de economische delicten, wordt met de omzetting van de voorwaarden voor de einde-afvalstatus in de Wm aan de verplichting van artikel 6, vijfde lid, van de kaderrichtlijn voldaan. Dat geldt ook voor de voorwaarden voor bijproducten in artikel 1.1, zesde lid, (nieuw) Wm die zijn opgenomen ter implementatie van de verplichting om passende maatregelen te nemen in artikel 5, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Met de overname van de voorwaarden uit de kaderrichtlijn is verzekerd dat alleen dan geen sprake is van afvalstoffen wanneer aan alle voorwaarden voor de einde-afvalstatus of bijproductstatus is voldaan. De houder dient desgevraagd het voor vergunningverlening, toezicht of handhaving aangewezen bevoegd gezag alle benodigde informatie te verschaffen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Is sprake van afvalstoffen dan dient de houder zich te houden aan alle daarvoor geldende voorschriften. De uiteindelijke vaststelling of in een specifiek geval aan de voorwaarden of eventuele specifieke criteria is voldaan is de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bevoegd gezag en het eindoordeel daarover is aan de rechter.

Artikel 1.1, negende lid

In artikel 1.1, negende lid, Wm wordt ter implementatie van artikel 6, derde lid, van de kaderrichtlijn met dit wetsvoorstel de bevoegdheid voor Onze Minister opgenomen om bij ministeriële regeling voor de toepassing van de voorwaarden gedetailleerde criteria vast te stellen om te bepalen wanneer een specifieke soort afvalstoffen niet langer als afvalstoffen worden beschouwd. Voor criteria voor de einde-afvalstatus schrijft de kaderrichtlijn voor dat die criteria rekening moeten houden met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid. Deze criteria moeten tevens in overeenstemming zijn met de in artikel 6, tweede lid, van de kaderrichtlijn neergelegde vereisten die gelden voor het vaststellen van EU-criteria voor einde-afval. Die vereisten houden in dat de EU-criteria met name betrekking hebben op:

- a) afvalmateriaal dat als input voor de handeling voor nuttige toepassing mag worden gebruikt;
- b) toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken;
- c) kwaliteitscriteria voor eindeafvalmaterialen die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder indien nodig grenswaarden voor verontreinigende stoffen;
- d) vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de eindeafval-criteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, indien nodig, accreditatie; en
- e) een vereiste inzake een conformiteitsverklaring.

Na de inwerkingtreding van deze wet berust de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat op artikel 1.1, negende lid, (nieuw).

Artikel 1.1, tiende lid

In artikel 1.1, tiende lid, Wm worden de resterende zinnen van huidige zesde lid opgenomen. Dit biedt mede de grondslag voor de Regeling Europese afvalstoffenlijst. Deze regeling betreft de omzetting van de Europese Afvalstoffenlijst (Eural), waarin de Commissie afvalstoffen benoemt en welke daarvan als gevaarlijk moet worden aangemerkt (artikel 7 van de kaderrichtlijn). Na inwerkingtreding van deze wet berust de Regeling afvalstoffenlijst, voor zover het berustte op artikel 1.1, tiende lid (oud), mede op artikel 1.1, dertiende lid, (nieuw) Wm.

Artikel 1.1, twaalfde lid

In artikel 1.1, twaalfde lid, Wm (nieuw) kan de verwijzing naar artikel 1.1, zevende lid, komen te vervallen, aangezien de grondslag om een amvb vast te stellen op basis van het zevende lid, komt te vervallen.

Artikel 1.1, vijftiende lid

Artikel 1.1, vijftiende lid, Wm (oud) regelt, om ieder misverstand daarover uit te sluiten, dat wijzigingen in een krachtens artikel 5, tweede lid, onderscheidenlijk 6, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn vastgestelde maatregel in beginsel automatisch van toepassing worden. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de verwijzing naar de EU-criteria voor bijproducten en einde-afvalstatus te laten vervallen. De uitvoeringshandelingen met gedetailleerde criteria die de Commissie op grond van artikel 5, tweede lid, en artikel 6, tweede lid, van de kaderrichtlijn vast kan stellen met het oog op de uniforme toepassing van de voorwaarden voor het bepalen van de bijproductstatus en de einde-afvalstatus voor bepaalde soorten bijproducten of afvalstoffen hebben de vorm van rechtstreeks werkende verordeningen. Zodoende is het, anders dan bij de

in dit lid genoemde wijzigingen van de bijlagen van de kaderrichtlijn, niet nodig om in de Wm te bepalen dat een wijziging van een dergelijke uitvoeringshandeling gaat gelden vanaf de dag waarop die uitvoeringshandeling van toepassing wordt. Dat volgt reeds uit de aard van de verordening zelf.

Onderdeel B (wijziging artikel 9.5.2 Wm)

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 9.5.2 van de Wm in verband met de implementatie van het gewijzigde artikel 8, tweede lid, en het nieuwe artikel 8bis van de kaderrichtlijn. Artikel 9.5.2 Wm bevat een grondslag om regels te stellen ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling en andere nuttige toepassing, van een doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu met betrekking tot stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen. Met deze wijziging wordt voorgesteld om artikel 9.5.2, derde lid, onderdeel b, aan te passen, zodat buiten twijfel wordt gesteld dat bij amvb op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, Wm regels kunnen worden gesteld omtrent producentenverantwoordelijkheid, zowel het vast stellen van een regeling voor producentenverantwoordelijkheid, als regels over uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid door degene die bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt (korthedshalve: de producent) als, in voorkomend geval, door een producentenorganisatie namens de producent. Het opleggen van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zelf zal net als in de huidige situatie in een amvb of regeling over dat onderwerp gebeuren. Dit betreft op dit moment de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, het Besluit beheer autowrakken, het Besluit beheer verpakkingen 2014, het Besluit beheer autobanden, en de Regeling beheer batterijen en accu's 2008, met als grondslag daarvoor artikel 9.5.2, eerste lid, Wm. Voor deze regelingen geldt dat zij vanaf 5 januari 2023 moeten voldoen aan de minimumvereisten uit artikel 8bis, eerste lid, van de kaderrichtlijn.

Daarnaast moet de producent of de organisatie die namens hem verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt (de producentenorganisatie), voldoen aan de algemene minimumvereisten die zijn opgenomen in artikel 8bis, derde en vierde lid van de kaderrichtlijn. Deze regels omtrent uitvoering en operationalisering van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zullen worden gesteld op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, Wm. Het gaat hierbij onder meer om eisen aan de beschikbaarheid van afvalinzamelingsystemen, de financiële of organisatorische middelen, openbare informatie en de kosten die gedekt moeten worden door de financiële bijdrage die een producent betaalt om aan zijn verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen. Naar verwachting zullen deze regels worden gesteld in een aparte maatregel op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, Wm. Naast de minimumvereisten uit artikel 8bis, derde en vierde lid, kan ook gedacht worden aan regels die noodzakelijk zijn om een passend kader voor monitoring en handhaving vast te stellen, zoals vereist door artikel 8bis, vijfde lid van de kaderrichtlijn. Tevens betekent dit dat indien andere verplichtingen voor producenten of producentenorganisaties noodzakelijk blijken in het belang van doelmatig beheer van afvalstoffen, en daarmee de efficiënte werking van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, hierover op een later moment regels kunnen worden gesteld.

Daarnaast wordt artikel 9.5.2, derde lid, onderdeel e, zo aangevuld dat buiten twijfel staat dat tevens regels kunnen worden gesteld inzake de informatieverplichtingen uit artikel 8bis, tweede lid, van de kaderrichtlijn.

Onderdeel C (wijziging artikel 10.1a Wm)

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 10.1a Wm ter implementatie van artikel 2 van de kaderrichtlijn. Artikel 10.1a bepaalt dat hoofdstuk 10 Wm niet op bepaalde stoffen, preparaten en voorwerpen van de toepassing. Artikel 2 van de kaderrichtlijn regelt dat een breed scala van stoffen en voorwerpen, voor zover zij als afvalstoffen moeten worden aangemerkt, niet of onder voorwaarden onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Met deze wijziging wordt voorgesteld dat stoffen die zijn bestemd voor diervoeders¹⁸ en geen dierlijke bijproducten bevatten of daaruit bestaan, worden uitgesloten van het toepassingsbereik van hoofdstuk 10 van de Wm, alsmede de aan dit hoofdstuk gerelateerde artikelen in andere hoofdstukken van de Wm, voor zover zij reeds vallen onder andere EU-wetgeving.

Onderdeel D (wijziging artikel 10.26 Wm)

Artikel 10.26 Wm bevat uitzonderingen op de verplichtingen uit artikel 10.21 Wm. Artikel 10.21, tweede lid, bepaalt dat groente-, fruit- en tuinafval in ieder geval afzonderlijk wordt ingezameld door de gemeente. De voorgestelde wijziging van 10.26 Wm strekt er toe te zorgen dat de nationale regelgeving inzake gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in één amvb, gebaseerd op artikel 10.29 van de Wet milieubeheer zoals gewijzigd bij artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel kan worden opgenomen. In het vervallen van artikel 10.21, tweede lid, Wm ten tijde van de inwerkingtreding van een amvb inzake gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is al voorzien met de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen in 2011. Een dergelijke amvb is echter tot op heden niet vastgesteld en deze bepaling is nog niet in werking getreden. Door de onderhavige wijziging wordt gezorgd dat ook afwijkingen van de regeling van de (gescheiden) inzameling van bioafval via die amvb zijn beslag kunnen krijgen ter implementatie van artikel 22 van de kaderrichtlijn. Hiertoe zullen artikel 10.21, tweede lid, en artikel 10.26, onderdelen d en e, worden geschrapt. De onderhavige wijziging voorziet er uitsluitend in dat de in artikel 10.26, onderdelen d en e, Wm opgenomen afwijkingsmogelijkheden ten aanzien van groente-, fruit-, en tuinafval komen te vervallen. In artikel VI, tweede lid, is bepaald dat dit op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal gebeuren.

In artikel 22 van de kaderrichtlijn is bepaald dat bioafval uiterlijk 31 december 2023 gescheiden moet worden ingezameld. De huidige bepaling (artikel 10.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer), inhoudende de verplichting tot het gescheiden verzamelen van gft-afval, zal voorlopig worden gehandhaafd, met inbegrip van de in artikel 10.26 Wm opgenomen afwijkingsmogelijkheden. Het tijdstip van inwerkingtreding van het vervallen van het huidige tweede lid van artikel 10.21 Wm en de in artikel 10.26 Wm opgenomen afwijkingsmogelijkheden zal gelijk zijn aan het tijdstip waarop de hiervoor besproken amvb ingevolge artikel 10.29 Wm van kracht zal worden.

¹⁸ Artikel 3, tweede lid, onderdeel g van Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 79/373/EEG van de Raad, Richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, Richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en Beschikking 2004/217/EG van de Commissie (PbEU L 229).

Onderdeel E (wijziging artikel 10.29 Wm)

Artikel 10.29 Wm bevat een grondslag om regels te stellen voor zover het betreft gevallen waarin een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen van meer dan gemeentelijk belang is, omtrent de inzameling van die afvalstoffen. De voorgestelde wijziging in artikel 10.29, tweede lid, tweede volzin, strekt er toe de wijziging van de artikelen 10, 11, 20 en 22 van de kaderrichtlijn te implementeren voor huishoudelijke afvalstoffen. Artikel 10.29 Wm voorziet al in een grondslag om huishoudelijke afvalstoffen te kunnen aanwijzen die gescheiden moeten worden ingezameld door de gemeente. Met de wijziging van artikel 10.29, tweede lid, tweede volzin, Wm wordt er slechts in voorzien dat de tekst van de bepaling zo nauw mogelijk aansluit bij de tekst van het gewijzigde artikel 10 van de kaderrichtlijn.

Artikel 10 van de kaderrichtlijn bepaalt dat lidstaten maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat afval overeenkomstig de artikelen 4 en 13 voorbereiding voor hergebruik, recycling of andere handelingen voor nuttige toepassing ondergaat. Indien dat om die reden noodzakelijk is worden afvalstoffen, gelet het tweede lid, gescheiden ingezameld. Artikel 11 van de kaderrichtlijn bepaalt dat, behoudens wanneer afwijking is toegestaan op grond van artikel 10, tweede en derde lid, van de kaderrichtlijn, gescheiden inzameling wordt ingevoerd voor ten minste papier, metaal, plastic en glas, en uiterlijk 1 januari 2025, voor textiel. Daarnaast is in artikel 20 bepaald dat gevaarlijke fracties van huishoudelijke afvalstoffen uiterlijk 1 januari 2025 gescheiden moeten worden ingezameld en in artikel 22 dat, behoudens wanneer afwijking is toegestaan op grond van artikel 10, tweede en derde lid, van de kaderrichtlijn, bioafval uiterlijk 31 december 2023 gescheiden moeten worden ingezameld.

Op basis van artikel 10.29 Wm kunnen huishoudelijke afvalstoffen worden aangewezen die gescheiden moeten worden ingezameld. Tot nu toe is daarvan geen gebruik gemaakt, maar is gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, anders dan gft, als volgt geregeld. De producentenverantwoordelijkheid opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 verplicht producenten en importeurs van verpakkingen zorgt te dragen voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hen in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen. Voorts verplicht het Besluit beheer verpakkingen 2014 producenten en importeurs van verpakkingen de kosten te dragen voor de gescheiden inzameling of inname en nascheiding van verpakkingsafval dat onderdeel is van het huishoudelijk afval. Gemeenten hebben de vrijheid om hun inzamelmethode te kiezen en bepalen of, en hoe, verpakkingsafval van huishoudens gescheiden wordt ingezameld. In de Raamovereenkomst verpakkingen 2013–2022 zijn er tussen IenW, het verpakkend bedrijfsleven en de VNG, afspraken gemaakt over de vergoedingen die gemeenten daarvan van producenten en importeurs ontvangen. Het LAP is kaderstellend voor de organisatie van gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, bedrijfsafval en gevaarlijk afval (hoofdstuk B.3). Bij het uitoefenen van hun bevoegdheden krachtens de Wm, waaronder het vaststellen van een afvalstoffenverordening, houden gemeenten rekening met het LAP. Voor glas, gft, textiel en papier is in het LAP opgenomen dat bronscheiding beleidsmatig gewenst is. Zowel bronscheiding als nascheiding voor afval van kunststof verpakkingen, metalen/blik, drankenkartons en mineralen (zoals grond en puin) kan leiden tot terugwinning van het oorspronkelijke functionele materiaal (kunststof, metaal, karton, mineralen) en daarvoor maken gemeenten dan ook hun eigen afweging.

Beoordeeld zal worden voor welke afvalstromen waarvoor gescheiden inzameling op basis van de kaderrichtlijn in beginsel vereist is, van de grondslag in artikel 10.29 Wm gebruik zal worden gemaakt. Hiervoor moet, gelet op artikel 10, tweede lid, van de kaderrichtlijn, ten eerste worden beoordeeld of het noodzakelijk is voor het faciliteren of verbeteren van handelingen voor nuttige toepassing om gescheiden inzameling van bepaalde afvalstromen verplicht te stellen. Voor de afvalstromen die wel in de maatregel worden opgenomen kan worden bepaald dat van de verplichting tot gescheiden inzameling mag worden afgeweken door burgemeester en wethouders indien aan een van de uitzonderingen uit de kaderrichtlijn is voldaan. Gelet op artikel 10, derde lid, van de kaderrichtlijn moeten afwijkingen van de hoofdregel om gescheiden in te zamelen regelmatig worden getoetst. Zoals hierboven is toegelicht is nu ook al in het LAP opgenomen voor welke afvalstromen bronscheiding noodzakelijk en gewenst is. Het LAP wordt in ieder geval elke 6 jaar herzien en kan ook voorzien in of bijdragen aan de periodieke beoordeling van de afwijkingen van de hoofdregel. Hierbij zal rekening worden gehouden met goede praktijken op het gebied van de gescheiden inzameling van afval en andere ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan artikel 28, derde lid, onder c ter, van de kaderrichtlijn, dat bepaalt dat het LAP een beoordeling van bestaande regelingen voor (gescheiden) afvalinzameling moet bevatten.

Onderdeel F (wijziging artikel 10.47 Wm)

Artikel 10.47 Wm bevat een grondslag om in het belang van een doelmatig beheer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen regels te stellen omtrent de inzameling van die afvalstoffen. De voorgestelde wijziging van artikel 10.47, tweede lid, Wm strekt er toe de wijziging van artikel 10, 11 en 22 van de kaderrichtlijn te implementeren en is de pendant van artikel 10.29, tweede lid, van die wet. Hetgeen in onderdeel E wordt geregeld voor huishoudelijke afvalstoffen, wordt in dit onderdeel geregeld voor bedrijfsafvalstoffen. Voor het gescheiden houden van bedrijfsafvalstoffen gelden verplichtingen op grond van de omgevingsvergunning of artikel 2.12 van Activiteitenbesluit milieubeheer en het LAP.

Onderdeel G (wijzigingen hoofdstuk 15 Wm)

Over de benaming »afvalbeheersbijdrage« is in de loop der tijd enige verwarring ontstaan, omdat soms werd verondersteld dat de bijdrage bedoeld was om afval te beheersen in plaats van het te beheren. Dat woord «beheersen» kan ook met name voor de afvalbranche een wat negatieve klank hebben ten opzichte van het veel neutralere en ook bedoelde «beheren». De «s» in afvalbeheersbijdrage is echter slechts een zogenaamde koppel-s. Om verdere verwarring te voorkomen wordt voorgesteld voortaan de benaming «afvalbeheerbijdrage» te gebruiken. In 2011 is met de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen om dezelfde reden het begrip «afvalbeheersplan» vervangen door «afvalbeheerplan».

Onderdeel H (wijziging artikel 15.36 Wm)

Titel 15.10 van de Wm gaat over afvalbeheerbijdragen en de mogelijkheid om een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren voor een ieder die die stof, dat mengsel of dat product in Nederland in de handel brengt. Een algemeen-verbindend-verklaarde overeenkomst of een ontheffing daarvan voldoet tevens aan de definitie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, aangezien van overheidswege voor producenten een verplichting

tot het afdragen van een financiële bijdrage wordt opgelegd. Met deze wijziging wordt er voor gezorgd dat Onze Minister uitsluitend een overeenkomst algemeen verbindend verklaart wanneer de overeenkomst voldoet aan artikel 8bis, van de kaderrichtlijn en wanneer degene die bij een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt of de organisatie die namens hem verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt, voldoet aan de algemene minimumvereisten uit artikel 8bis van de kaderrichtlijn. Hetzelfde geldt voor het verlenen van een ontheffing omdat deze tenminste gelijkwaardig moet zijn aan de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Daartoe zal tevens beoordeeld worden of de Regeling verzoek afvalbeheerbijdragen moet worden aangepast.

Zie tevens de toelichting bij onderdeel B (artikel 9.5.2 Wm).

Onderdeel I (wijziging artikel 22.1 Wm)

Artikel 22.1 Wm bepaalt de verhouding van de Wm tot andere wetgeving. In artikel 22.1, tiende lid, kan de verwijzing naar hoofdstuk 10 van de Wm komen te vervallen. De wijziging van artikel 10.1a (onderdeel C van de toelichting) ter implementatie van het gewijzigde artikel 2, tweede lid, van de kaderrichtlijn, voorziet er al in dat, voor zover daarover regels zijn gesteld op EU-niveau, stoffen die zijn bestemd voor diervoeders en geen dierlijke bijproducten bevatten of daaruit bestaan, worden uitgesloten van het toepassingsbereik van hoofdstuk 10 van de Wm, voor zover zij moeten worden aangemerkt als afvalstoffen.

Artikel II (wijziging Wegenverkeerswet 1994)

Het vervangen van het begrip «afvalbeheersbijdrage» door «afvalbeheerbijdrage» is hierboven toegelicht bij artikel I, onderdeel H. De wijziging van dit begrip in de Wegenverkeerswet 2014 vloeit hieruit voort.

Artikel III (overgangsrecht Wm)

Artikel 8bis, zevende lid, van de kaderrichtlijn bepaalt dat de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die voor 4 juli 2018 zijn vastgesteld, uiterlijk op 5 januari 2023 aan de algemene minimumvereisten uit dat artikel moeten voldoen. Om die reden is een overgangs bepaling opgenomen in dit wetsvoorstel voor bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld na 4 juli 2018, geldt dat deze uiterlijk 5 juli 2020 moeten voldoen aan de algemene minimumvereisten uit artikel 8bis van de kaderrichtlijn.

Uiterlijk op 5 januari 2023 moeten de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, het Besluit beheer autowrakken, het Besluit beheer verpakkingen 2014, het Besluit beheer autobanden, en de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 voldoen artikel 8bis van de kaderrichtlijn. Beoordeeld zal worden of hiervoor aanpassing van deze regelingen noodzakelijk is.

Tevens zal beoordeeld worden of aanpassing van de huidige algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten noodzakelijk is. Welke informatie in de overeenkomst dient te zijn opgenomen en welke criteria bij de toetsing daarvan zullen worden gehanteerd is opgenomen in de Leidraad algemeen verbindend verklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage. Als gevolg van de nieuwe minimumvereisten aan regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is het noodzakelijk om de

leidraad te herzien. Ook zal worden beoordeeld of de Regeling verzoek afvalbeheerbijdragen aanpassing behoeft. Dit zal uiterlijk 1 juli 2020 gereed zijn. Nieuwe aanvragen voor algemeen verbindend verklaringen zullen hieraan getoetst worden.

Artikel IV (wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet)

Dit artikel voorziet in een technische aanpassing van het voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet). In verband met de benodigde aanpassingen voor de invoering van de Omgevingswet is voorzien in een wijziging van artikel 1.1 Wm. Doordat dit wetsvoorstel tevens voorziet in een wijziging en vernummering van dat artikel is het noodzakelijk om de Invoeringswet zodra deze is aangenomen, aan te passen.

Artikel V (inwerkingtreding)

De implementatie van de wijzigingsrichtlijn dient op 5 juli 2020 te zijn gerealiseerd. Mocht de wet onverhoopt niet op 1 juli 2020 bekend zijn gemaakt, dan treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Voor de onderdeel D van artikel I geldt dat deze bepaling in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel D.

C. TRANSPONERINGSTABEL 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)

* Ter toelichting op de tabel: er is een kolom «omschrijving beleidsruimte» opgenomen, maar in algemene zin wordt opgemerkt dat van ruimte tot het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard, voor zover daarvan in de richtlijn sprake is, in dit wetsvoorstel geen gebruik is gemaakt, bijvoorbeeld omdat wordt volstaan met bestaand recht, dan wel slechts is voorzien in een grondslag om regels te stellen.

Gebruikte afkortingen:

Abm: Activiteitenbesluit milieubeheer

Arm: Activiteitenregeling milieubeheer

Bia: Besluit inzamelen afvalstoffen

Bor: Besluit omgevingsrecht

Bssa: Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

LAP: Landelijk afvalbeheerplan

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wm: Wet milieubeheer

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 1 (gewijzigd artikel 1)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 2 (nieuw, artikel 2, tweede lid, onderdeel e)	Artikel 10.1a, eerste lid, onder h, Wm	Geen	–

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 3, onder a (nieuw, artikel 3, onderdeel 2 bis, ter en quater)	Behoeft geen implementatie, zie toelichting, artikel I, onderdeel A, artikel 1.1, eerste lid Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder b (wijziging artikel 3, onderdeel 4)	Artikel 1.1, eerste lid, Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder c (nieuw, artikel 3, onderdeel 4 bis)	Behoeft geen implementatie	–	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder d (wijziging artikel 3, onderdeel 9)	Artikel 1.1, eerste lid, Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder e (wijziging artikel 3, onderdeel 12, onder c)	Artikel 1.1, eerste lid, Wm		
Artikel 1, onderdeel 3, onder f (nieuw, artikel 3, onderdeel 15 bis)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder g (nieuw, artikel 3, onderdeel 17 bis)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 3, onder h (nieuw, artikel 3, onderdeel 21)	Artikel 1.1, eerste lid, Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 4 (nieuw, artikel 4, derde lid)	Implementatie met bestaand recht, zie voor uitgebreide beschrijving maatregelen: LAP, hoofdstuk A.5.	Lidstaten maken gebruik van economische instrumenten en andere maatregelen om prikkels te bieden voor toepassing van de afvalstoffenhiërarchie.	Volstaan met bestaand recht*
Artikel 1, onderdeel 5, onder a (wijziging artikel 5, eerste lid, aanhef)	Artikel 1.1, zesde lid, Wm (nieuw); hoofdstuk B.6 LAP en bestaand systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Wm en Wabo	Lidstaten moeten passende maatregelen nemen om te zorgen dat stoffen, mengsels en voorwerpen die een resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie daarvan, niet als afvalstoffen worden beschouwd, maar als bijproducten.	Zie toelichting, onderdeel A, artikel 1.1, zesde en achtste lid, Wm
Artikel 1, onderdeel 5, onder b (wijziging artikel 5, tweede lid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, bevoegdheid Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 5, onder c (nieuw, artikel 5, derde lid)	Artikel 1.1, zevende lid, Wm (nieuw)	Lidstaten kunnen gedetailleerde criteria vaststellen voor de toepassing van de voorwaarden voor een bijproduct, uit artikel 5, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen	Hier is gebruik van gemaakt door de grondslag in artikel 1.1, zevende lid Wm om criteria vast te stellen*

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 6, onder a, punt i (wijziging artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a)	Artikelen 1.1, achtste lid, Wm (nieuw); hoofdstuk B.6 LAP en bestaand systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Wm en Wabo	Lidstaten moeten passende maatregelen nemen om te zorgen dat afval dat een handeling voor recycling of nuttige toepassing heeft ondergaan, niet langer als afval wordt beschouwd op grond van de voorwaarden.	Zie toelichting, onderdeel A, artikel 1.1, achtste lid, Wm
Artikel 1, onderdeel 6, onder a, punt ii (artikel 6, eerste lid, tweede alinea vervalt)	Geen implementatie nodig	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 6, onder b (wijziging artikel 6, tweede lid)	Geen implementatie nodig, bevoegdheid van de Commissie	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 6, onder b (wijziging artikel 6, derde lid)	Artikel 1.1, negende lid, Wm (nieuw)	Lidstaten kunnen gedetailleerde criteria vaststellen voor de toepassing van de voorwaarden uit artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen op bepaalde soorten afval	Hier is gebruik van gemaakt door een grondslag in artikel 1.1, negende lid Wm om criteria vast te stellen*
Artikel 1, onderdeel 6, onder b (wijziging artikel 6, vierde lid)	Artikel 1.1, achtstelid, Wm (nieuw); hoofdstuk B.6 LAP en bestaand systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Wm en Wabo	Keuze om per geval te besluiten of passende maatregelen te nemen om te verifiëren dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn	Zie toelichting, onderdeel A, artikel 1.1, achtste lid, Wm
Artikel 1, onderdeel 6, onder c (nieuw, artikel 6, vijfde lid)	Artikel 1.1, negende lid, Wm (nieuw) en bestaand systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de Wm, Wabo, Awb en de Wet op de economische delicten	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 7, onder a (wijziging artikel 7, eerste lid, eerste volzin)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, bevoegdheid Commissie	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 7, onder b (wijziging artikel 7, tweede lid)	Bestaand recht in artikel 1.1, dertiende lid, Wm (nieuw)	Mogelijkheid om een afvalstof toch als gevaarlijke afvalstof aan te merken, indien zij een of meer van de in bijlage III van de richtlijn opgenomen eigenschappen bezit	Hier is een grondslag voor in artikel 1.1, dertiende lid Wm (nieuw)* en de Regeling Europese afvalstoffenlijst, maar tot nu toe geen gebruik van gemaakt. Nederland sluit aan bij de EU-indeling.
Artikel 1, onderdeel 7, onder c (artikel 7, vijfde lid, vervalt)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, bevoegdheid Commissie	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 8, onder a (wijziging artikel 8, eerste lid)	Artikel 9.5.2 Wm en 15.36 Wm en amvb producentenverantwoordelijkheid	Mogelijkheid tot het regelen van producentenverantwoordelijkheid en om op vrijwillige producentenverantwoordelijkheid tevens de algemene minimumvereisten van artikel 8 bis toe te passen	Op grond van artikel 9.5.2 Wet milieubeheer uitgewerkt AMvB's en regelingen (waaronder Besluit beheer autowrakken, Besluit beheer verpakkingen). Van de mogelijkheid om op vrijwillige producentenverantwoordelijkheid tevens de algemene minimumvereisten toe te passen is geen gebruik gemaakt.

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 8, onder b (wijziging artikel 8, tweede lid)	Bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm	Lidstaten kunnen passende maatregelen nemen om eco-design te stimuleren	Er is een grondslag voor in bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm*
Artikel 1, onderdeel 8, onder c (nieuw, artikel 8, vijfde lid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, bevoegdheid Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 9 (nieuw, artikel 8 bis)	Artikel 9.5.2 Wm en 15.36 Wm en amvb producenten-verantwoordelijkheid	Zorgdragen en nemen van nodige maatregelen voor naleving minimumvereisten, waaronder een passend kader voor monitoring en handhaving	Grondslag om uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te vestigen en een amvb op te stellen met eisen ivm uitvoering van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
Artikel 1, onderdeel 10 (wijziging artikel 9, eerste lid)	Bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm	Keuze voor afvalpreventiemaatregelen	Volstaand met bestaand recht door grondslag in artikel 9.5.2 Wm om regels te stellen.* De maatregelen worden opgenomen in het afvalpreventieprogramma. Er worden in ieder geval in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen regels gesteld voor implementatie van de meldplicht aan ECHA uit artikel 9, eerste lid, onder i van de kaderrichtlijn.
Artikel 1, onderdeel 10 (wijziging artikel 9, tweede lid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, gericht tot het Europees Agentschap voor chemische stoffen	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 10 (wijziging artikel 9, derde t/m vijfde lid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, feitelijke handelingen	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 10 (wijziging artikel 9, zesde t/m negende lid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 11 (wijziging artikel 10, eerste lid)	Bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm; artikelen 10.4 en 10.14 Wm; LAP (minimumstandaard)	Keuze om maatregelen te nemen die nodig zijn om te zorgen dat afval voorbereiding voor hergebruik, recycling of andere behandelingen voor nuttige toepassing ondergaat	Volstaan met bestaand recht door grondslag in artikel 9.5.2 Wm om regels te stellen over voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassing*
Artikel 1, onderdeel 11 (wijziging artikel 10, tweede en derde lid)	Artikelen 10.29 en 10.47Wm, en bestaand recht in artikelen 9.5.2, 10.21; en 10.22 Wm jo. 3.156 Abm jo. 3.115 Arm; artikel 1b Bia; artikel 2.12 Abm jo. 2.9 en bijlage 11 Arm; artikel 10.54a Wm; artikel 2.14 Wabo; LAP	Beoordelen noodzaak of afvalstoffen gescheiden ingezameld en niet gemengd mogen worden	Grondslagen in artikel 10.29 en 10.47 Wm om een amvb op te stellen en verder volstaan met bestaand recht*

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 11 (wijziging artikel 10, vierde lid)	Bestaand recht in artikelen 10.4, 10.5 en 10.14 Wm; 2.14 Wabo; LAP (minimumstandaard en acceptie- en verwerkingsbeleid); artikel 4.7 Regeling omgevingsrecht	Keuze voor maatregelen om te zorgen dat gescheiden ingezameld afval in beginsel niet wordt verbrand	Volstaan met bestaand recht*
Artikel 1, onderdeel 11 (wijziging artikel 10, vijfde lid)	Bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm, artikel 3.26a Abm jo. 3.27c t/m 3.27k Arm, artikel 11 regeling afgedankte elektrische en elektronische apparaten; artikel 2.14 Wabo en LAP (o.a. hoofdstuk B.14)	Keuze om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat voor of tijdens nuttige toepassing gevaarlijke stoffen worden verwijderd, indien nodig om nuttige toepassing te faciliteren of te verbeteren	Volstaan met bestaand recht*
Artikel 1, onderdeel 11 (wijziging artikel 10, zesde lid)	Artikel 33 wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek jo. artikel 2 en 3 Besluit gegevensverwerking CBS	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 12, onder a (wijziging titel artikel 11)	Behoeft geen implementatie	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 12, onder b, eerste alinea (wijziging artikel 11, eerste lid, eerste alinea)	Bestaand recht in 9.5.2 Wm en LAP	Maatregelen ter bevordering van voorbereiding voor hergebruik	Volstaan met bestaand recht, LAP: hoofdstuk A.5 (beschikbaar instrumentarium), B.3 (afvalscheiding) B.8 (voorbereiding voor hergebruik)*
Artikel 1, onderdeel 12, onder b, tweede en derde alinea (wijziging artikel 11, eerste lid, tweede en derde alinea)	Artikelen 10.29 en 10.47 Wm en bestaand recht in artikel 10.21; artikel 10.22 Wm jo. 3.156 Abm jo. 3.115 Arm; artikel 1b Bia; artikel 2.12 Abm jo. 2.9 en bijlage 11 Arm; artikel 10.54a Wm; artikel 2.14 Wabo; LAP (A.5 en minimumstandaarden)	Maatregelen om recycling van hoge kwaliteit te waarborgen en hiertoe gescheiden inzameling in te voeren.	Grondslagen in artikel 10.29 en 10.47 Wm om een amvb op te stellen en verder wordt volstaan met bestaand recht.*
Artikel 1, onderdeel 12, onder b, vierde alinea (wijziging artikel 11, eerste lid, vierde alinea)	Bestaand recht in artikel 8.9 Bouwbesluit 2012 jo. artikel 4.1 regeling Bouwbesluit 2012	Bevorderen selectieve sloop en bevorderen sorteersystemen bouw- en sloopafval	Grondslag in Bouwbesluit 2012 tot bepalen categorieën bouw- en sloopafval die ten minste gescheiden moeten worden.*
Artikel 1, onderdeel 12, onder c, onderdeel i (wijziging artikel 11, tweede lid, eerste volzin)	Bestaand recht in artikel 9.5.2, 10.21 en 15.32, 15.33 Wm en Abm, Bssa, Wet belastingen op milieugrondslag; LAP, hoofdstuk A.5	Maatregelen om recyclingdoelstellingen te halen	Volstaan met bestaand recht*
Artikel 1, onderdeel 12, onder c, onderdeel ii (nieuw, artikel 11, tweede lid, onderdelen c t/m e)	Behoeft geen implementatie, te behalen doelstellingen voor lidstaten	Geen	-
Artikel 1, onderdeel 12, onder d (wijziging artikel 11, derde t/m vijfde lid)	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid om verwezenlijking doelstellingen met vijf jaar te verlengen	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 12, onder e (nieuw, artikel 11, zesde en zevende lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 13 (nieuw, artikel 11 bis, eerste t/m achtste lid)	Behoeft geen implementatie, feitelijke handeling	Doeltreffend systeem voor kwaliteitscontrole en traceerbaarheid (stedelijk) afval opzetten	In Nederland wordt gebruikt gemaakt van Amice (Afval Meldingen Informatie en Communicatie Elektronisch), een informatiesysteem dat wordt beheerd door het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA), waarvan de taken (deels) geregeld zijn in de Wm en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.*
Artikel 1, onderdeel 13 (nieuw, artikel 11 bis, negende en tiende lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 13 (nieuw, artikel 11 ter)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 14 (wijziging artikel 12, eerste lid)	Bestaand recht in artikelen 10.2 en 10.4 Wm en LAP	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 14 (wijziging artikel 12, tweede lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 15 (wijziging artikel 14)	Bestaand recht in artikel 9.5.2 Wm; hoofdstuk 10 Wm, artikelen 15.33 en 15.36 Wm en LAP	De lidstaten kunnen besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, en de distributeurs van een dergelijk product in deze kosten te laten delen i.p.v. de afvalproducent	Op grond van artikel 15.36 Wm kan de Minister een overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage algemeen verbindend verklaren.*
Artikel 1, onderdeel 16 (wijziging artikel 18, derde lid)	Bestaand recht in artikel 10.54a Wm, artikel 2.9 Arm jo. bijlage 11 Arm, 2.2a, tweede lid, onder a, Bor; artikel 2.14 Wabo; LAP	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 17 (wijziging artikel 20, eerste lid)	Artikel 10.29 Wm; LAP	Geen	Grondslag in artikel 10.29 Wm om een amvb op te stellen en verder wordt volstaan met bestaand recht.*
Artikel 1, onderdeel 17 (wijziging artikel 20, tweede en derde lid)	Bestaand recht in artikel 1.1, eerste lid, Wm en artikel 10.36 Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 17 (nieuw, artikel 20, vierde lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 18 (wijziging artikel 21, eerste lid, onder a t/m c)	Bestaand recht in artikelen 10:45, 10:46 en 10:48 Wm jo. artikel 1, lid 1, onder c, Bia; artikel 10:54a Wm; jo. 2.12 Abm jo. 2.9 en bijlage 11 Arm; LAP (minimumstandaard)	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 18 (nieuw, artikel 21, vierde lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 19 (wijziging artikel 22, eerste lid)	Bestaand recht in artikel 10.21, tweede lid Wm; artikel 10.22 Wm jo. 3.156 Abm jo. 3.115 Arm; grondslagen in artikelen 10.29 en 10.47 Wm; artikel 1b Bia; artikel 2.12 Abm jo. 2.9 en bijlage 11 Arm; artikel 2.14 Wabo; LAP	Geen	Grondslag in artikel 10.29 Wm om een amvb op te stellen en verder wordt volstaan met bestaand recht.*
Artikel 1, onderdeel 19 (wijziging artikel 22, tweede lid)	LAP (minimumstandaard). Wettelijke maatregelen zijn mogelijk op grond van artikel 8.40 of 9.5.2 Wm.	Maatregelen om recycling, thuis composteren en gebruik van met bioafval geproduceerd materiaal aan te moedigen	Volstaan met bestaande maatregelen: LAP (minimumstandaard); Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie – Prioriteit Biomassa en voedsel.*
Artikel 1, onderdeel 19 (wijziging artikel 22, derde lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 20 (wijziging artikel 27, eerste en vierde lid)	Behoeft geen implementatie, betreft bevoegdheid Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 21, onder a (wijziging artikel 28, derde lid)	Bestaand recht in 10.3 en 10.7 Wm en LAP	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 21, onder b (wijziging artikel 28, vijfde lid)	Bestaand recht in 10.7 Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 22 (wijziging artikel 29)	Bestaand recht in artikel 10.7 Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 23 (wijziging artikel 30, tweede lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot Europees Milieugebied	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 24 (wijziging artikel 33, tweede lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, onderdeel 25, onder a (wijziging artikel 35, eerste lid)	Wijziging Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en bestaand recht in artikel 5.8 Bor en artikelen 10.38, 10.39, 10.40 en 10.55 Wm	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 25, onder b (nieuw artikel 35, vierde en vijfde lid)	Geen implementatie nodig, feitelijke handelingen	Geen	In Nederland wordt gebruikt gemaakt van Amice (Afval Meldingen Informatie en Communicatie Elektronisch), een informatiesysteem dat wordt beheerd door het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA).
Artikel 1, onderdeel 26 (wijziging artikel 36, eerste lid)	Bestaand recht in artikelen 10.1, 10.2, 10.25, 10.45, 10.55, 18.2b Wm, artikel 5.2 Wabo, artikel 2.1, tweede lid en bijlage I onder B en C, categorie 28 Bor (vergunningplicht); artikel 2.13 Abm	Maatregelen om achterlaten, dumpen en ongecontroleerd beheren van afvalstoffen (met inbegrip van zwerfafval) te verbieden	Grondslag in bestaand recht in Wm, Wabo, Bor en Abm*
Artikel 1, onderdeel 27 (wijziging artikel 37, eerste t/m vijfde lid)	Behoeft geen implementatie, feitelijke handelingen	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 27 (wijziging artikel 37, zesde en zevende lid)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 28 (wijziging artikel 38)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 29 (nieuw artikel 38 bis)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 30 (wijziging artikel 39)	Behoeft geen implementatie, gericht tot de Commissie	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 31 (wijziging bijlage II)	Bestaand recht in artikel 1.1, eerste lid Wm (verwijzing naar bijlage II in definitie nuttige toepassing)	Geen	–
Artikel 1, onderdeel 32 (nieuwe bijlagen IV bis en IV ter)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 2 (omzetting)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 3 (inwerkingtreding)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Artikel 4 (adressaten)	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Bijlage (nieuwe bijlage IV bis)	Behoeft geen implementatie	Voorbeelden van economische instrumenten en andere maatregelen om prikkels te bieden voor de toepassing van de afvalstoffenhiërarchie	Volstaan met bestaand recht, zie ook implementatie artikel 4, derde lid van de kaderrichtlijn*

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Bijlage (nieuwe bijlage IV ter	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid om uitvoeringsplan om verwezenlijking doelstellingen met vijf jaar te verlengen	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt, zie ook implementatie artikel 11, derde t/m vijfde lid van de kaderrichtlijn

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