

Vergaderjaar 2009–2010

**32 392**

**Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen)**

**Nr. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 september 2010

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht, onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord.

**Algemeen**

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP, D66 en de ChristenUnie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op de vragen die door de leden van die fracties zijn gesteld, ga ik hieronder in.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat direct na de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt is gestart met de inventarisatie van de noodzakelijke wijzigingen in de Nederlandse regelgeving. Doordat de kaderrichtlijn afvalstoffen geheel is herzien, waarbij ook enkele andere richtlijnen in de herziene kaderrichtlijn zijn geïntegreerd, is er veel tijd gaan zitten in de inventarisatie van die wijzigingen. Daar komt bij dat de huidige kaderrichtlijn in een groot aantal wetsartikelen, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen is geïmplementeerd, waarvan een aantal doorwerking heeft naar regelgeving van andere ministeries. Daarvoor is veel ambtelijk overleg nodig geweest. Ten slotte hebben ook de extra procedurele voorschriften die in acht genomen moeten worden tijdens de demissionaire status van een kabinet, voor enige vertraging gezorgd. Ik vertrouw er op dat de implementatie toch nog tijdig gereed zal zijn.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SP-fractie waarom de Nederlandse regering er niet voor heeft gekozen de landsgrenzen voor

afval te sluiten, zij opgemerkt dat een lidstaat gehouden is zich te conformeren aan de Europese regelgeving. De Europese Unie kent in beginsel een vrije markt, ook voor afvalstoffen. Gezien de risico's die aan de overbrenging van afvalstoffen zijn verbonden, zijn in het Europese recht wel waarborgen opgenomen. Deze zijn terug te vinden in de EG-Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), een verordening die rechtstreeks werkt in de lidstaten. Op grond van de EVOA is export van afvalstoffen in beginsel toegestaan en is het slechts in een aantal gevallen mogelijk toestemming te onthouden aan een voorgenomen afvaltransport.

De door de leden van de aan het woord zijnde fractie gevraagde reactie op het in de brief van 6 juli 2010 van de NVRD opgenomen commentaar is hierna verwoord in de beantwoording van diverse vragen inzake onderdelen van het wetsvoorstel, die ook in de brief aan de orde worden gesteld.

### **Doel en aanleiding van het wetsvoorstel**

Naar aanleiding van de door de leden van de CDA-fractie gevraagde uiteenzetting over de ondergeschikte technische wijzigingen die afwijken van de richtlijn, deel ik mede dat zulke wijzigingen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De door de aan het woord zijnde leden bedoelde passage aan het slot van onderdeel 1 van de memorie van toelichting heeft betrekking op enkele ondergeschikte technische wijzigingen die niet direct met de richtlijn te maken hebben, maar wel zijn meegenomen in het wetsvoorstel. Het betreft uitsluitend de vervanging in de Wet milieubeheer van het begrip «afvalbeheersplan» door «afvalbeheerplan» om steeds terugkerende misverstanden over dit begrip in de toekomst te vermijden (zie de toelichting op artikel I, onderdeel 4, van het wetsvoorstel).

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie en de leden van de D66-fractie naar de aanvullende registratieverplichtingen deel ik mede dat het betreft de in artikel I, onderdeel T, opgenomen registratieverplichting van ten minste vijf jaar. Deze termijn gaat weliswaar verder dan de richtlijn, maar wijkt niet af van de termijn die reeds is opgenomen in artikel 10.38, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Door de termijn van ten minste vijf jaar te handhaven, wordt het beste aangesloten bij bewaartermijnen die elders in de Nederlandse afvalregelgeving worden gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn artikel 8.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer (vanaf 1 oktober 2010: artikel 5:8 van het Besluit omgevingsrecht), de artikelen 2, derde lid, en 10, vijfde lid, van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en artikel 11f, vierde lid, van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Deze uniformering op nationaal niveau beoogt de uitvoering van de Nederlandse afvalregelgeving eenvoudiger te maken, hierbij heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de termijnen die andere lidstaten hanteren. Overigens is in de toelichting op artikel I, onderdeel T, van het onderhavige wetsvoorstel abusievelijk een verband gelegd met de termijn die bij de rijksbelastingen wordt gehanteerd. Op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen geldt namelijk een bewaarplicht van zeven jaar.

### **Doelen van de richtlijn**

#### *Onderwerp en toepassingsgebied van de richtlijn*

De leden van de CDA-fractie vroegen om toe te lichten of de uitzonderingen op het toepassingsgebied in de richtlijn zoals die nu zijn voorzien, tegemoet komen aan alle problemen op dit punt die in de Kamer in het

verleden aan de orde zijn gesteld, zoals ten aanzien van digestaat, tarragrond en nuttige toepassingen in de grond-, weg- en waterbouw. Ik merk te dien aanzien op dat in de richtlijn een aantal materialen is uitgezonderd van de reikwijdte. Deze uitsluitingen zullen inderdaad een aantal problemen/afbakingskwesties uit het verleden oplossen. Zo vallen bijvoorbeeld niet meer onder de reikwijdte de natuurlijke niet-gevaarlijke materialen die rechtstreeks afkomstig zijn uit de land- of bosbouw die worden ingezet voor de productie van energie. Dat betekent dat een aantal verplichtingen (onder meer inzake het vervoer en de afgifte van afvalstoffen) zullen vervallen voor deze materialen. Daardoor zal een aantal nuttige toepassingen worden vergemakkelijkt. Niet op alle punten die de leden van de CDA-fractie aanhalen leidt de richtlijn echter tot een wijziging. Zo zal het eindmateriaal dat overblijft na een proces van co-vergisting (digestaat) nog steeds onder de afvalregels vallen (tenzij het digestaat onder de Meststoffenwet valt). Dit is immers geen stof die rechtstreeks uit de land- of bosbouw afkomstig is. Hetzelfde geldt voor tarragrond. Ook nuttige toepassingen in grond-, weg- en waterbouw die niet aan bovengenoemd criterium voldoen, blijven onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. De reden daarvoor is, dat dergelijke materialen schadelijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben en daarom onder de afvalstoffenregels moeten blijven vallen.

De leden van de SP-fractie stelden een vraag over het gebruik van natuurlijke materialen uit de land- of bosbouw voor de opwekking van energie. Ik merk op dat het bij deze uitzondering op het toepassingsgebied gaat om materialen die niet meer worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn geproduceerd. Daarmee vallen deze formeel onder de definitie van afvalstoffen. De betreffende bepaling ziet uitdrukkelijk niet op natuurlijke materialen die speciaal zijn geteeld met het oog op energieopwekking. Daarvoor gelden andere randvoorwaarden dan voor afvalstoffen. Nu het om materialen gaat waarvan de houder zich, om welke reden dan ook, ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen en die dus niet gebruikt (kunnen) worden voor het oorspronkelijke doel, dient een alternatieve bestemming te worden gezocht. Op grond van het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 (hierna: LAP) zou voor dergelijk afval verbranden als hoofdgebruik en externe levering van elektriciteit zijn toegestaan. Nu de kaderrichtlijn onder voorwaarden een uitzondering op het toepassingsgebied maakt voor deze materialen, geldt dat het afvalregime niet van toepassing is, hetgeen het gebruik van dergelijke afvalstoffen stimuleert. Voor deze afvalstoffen geldt dan immers hetzelfde wettelijk kader als voor materialen die wel geteeld zouden worden voor energieopwekking. Voor wat betreft de duurzaamheidsaspecten die zijn verbonden aan het gebruik van biogeen materiaal voor energieopwekking, wil ik benadrukken dat ik daarvoor reeds aandacht heb in mijn milieubeleid. De belangrijkste kaders voor duurzaam gebruik van biotisch materiaal worden ontwikkeld binnen het beleid gericht op efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beleid gericht op het gebruik van biomassa als hernieuwbare brandstof. Daarmee wordt derhalve tegemoet gekomen aan hetgeen door de leden van de SP-fractie wordt gevraagd.

#### *Harmonisatie*

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie opmerkten aangaande de vertaling van enkele in de kaderrichtlijn gebruikte termen, is de Engelse term uit de richtlijn «recovery» in het wetsvoorstel niet «hertaald» als recycling. De term «recovery» is in het wetsvoorstel, net als in de Nederlandse versie van de richtlijn, vertaald als «nuttige toepassing». Ook de stelling dat de term «recycling» uit de Engelse versie van de richtlijn zou zijn vertaald als «hergebruik» is niet juist. De definitie van «recycling» is zowel in de Engelse versie van de richtlijn, als in de

Nederlandse versie van de richtlijn en het wetsvoorstel, identiek. De term «hergebruik» waaraan door de leden van de CDA-fractie wordt gerefereerd, is het «re-use» uit de Engelse versie van de richtlijn (artikel 3, onder 13, van de richtlijn).

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de in het veld bestaande onduidelijkheid over de weerslag van de richtlijn op de doelstellingen zoals die in het LAP zijn geformuleerd, zij vermeld dat het LAP als gevolg van de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer in de tweede helft van 2010 zal worden aangepast en dat daarbij onder meer wordt aangegeven op welke manier de doelstellingen wijzigen als gevolg van nieuwe definities. Dit is overigens al aangekondigd in paragraaf 8.4 van het geldende LAP («Doelstellingen kunnen veranderen door definities in de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen»).

De leden van de SP-fractie verzochten om duidelijkheid inzake de ruimte die de richtlijn biedt om af te wijken van hetgeen in de richtlijn is geregeld. In beginsel is het toegestaan beschermingsmaatregelen die verder gaan dan die in de kaderrichtlijn te handhaven of te treffen, mits de verdergaande maatregelen verenigbaar zijn met het EG-Verdrag. Daarbij zij wel opgemerkt dat ook in het Europese milieurecht wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau, zodat niet zonder meer kan worden gesteld dat verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. Bovendien is het streven van de Nederlandse regering gericht op het creëren van een level-playing-field in Europa, hetgeen betekent dat ervoor dient te worden gewaakt dat er (sterke) afwijkingen met de omliggende landen ontstaan. Dit neemt niet weg dat het niveau van bescherming in Nederland niet wordt aangetast als gevolg van de herziene kaderrichtlijn. Voor zover het echter de definities of de uitsluitingen op het toepassingsgebied van de kaderrichtlijn betreft, is het uitbreiden van het toepassingsgebied geen optie, aangezien daarmee het risico bestaat dat er in bepaalde situaties meerdere regelgevingstelsels gelijktijdig van toepassing zouden zijn. Het door de leden van de SP-fractie aangehaalde voorbeeld van teerhoudend asfalt betreft overigens niet de kaderrichtlijn, maar de EVOA. Zoals ik in mijn reactie op de vragen van het lid Poppe indertijd heb aangegeven, biedt de EVOA niet de mogelijkheid om export van asfaltgranaat voor nuttige toepassing en met een gehalte aan benzo(a)pyreen lager dan 50 mg/kg te verhinderen (Aanhangsel Handelingen II 2009–2010, nr. 1687).

### *Recyclingmaatschappij*

Zowel de leden van de VVD-fractie, als de leden van de CDA-, de D66- en de ChristenUnie-fractie vroegen in welke mate de kaderrichtlijn en het wetsvoorstel ruimte laten voor nascheiding. Ik merk daarover het volgende op.

In het wetsvoorstel wordt geen methodiek voorgeschreven, ook geen verplichting tot bronscheiding. De wet bevat enkel de doelstelling: het faciliteren of verbeteren van nuttige toepassing van afvalstoffen. In artikel I, onderdeel R, waarin artikel 10.29, tweede lid, van de Wet milieubeheer wordt aangepast, is aangegeven dat indien bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, daartoe regels inzake gescheiden inzameling kunnen behoren. Daarbij is in het wetsvoorstel aangesloten bij de criteria uit de kaderrichtlijn inzake het vereiste van uitvoerbaarheid op technisch, milieuen economisch gebied. Dit betekent dat indien recycling of overige nuttige toepassing via nascheiding beter kan worden gerealiseerd dan via bronscheiding, daartoe de ruimte bestaat. Vanzelfsprekend zal de nodige ruimte worden geboden voor onderzoek naar de meest geschikte technieken. Ook daaraan staat de wet niet in de weg.

Met de kaderrichtlijn is beoogd een bijdrage te leveren aan realisatie van een Europese recyclingmaatschappij, daarbij strevende naar het voorkómen van de productie van afval en het gebruiken van afvalstoffen als grondstof. Daartoe is aan de lidstaten in de richtlijn opgedragen er zorg voor te dragen dat afval handelingen voor nuttige toepassing ondergaat. Op basis van het zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap is primair ingezet op scheiding aan de bron, uitgaande van de verwachting dat brongescheiden materiaal beter nuttig toe te passen is dan materiaal afkomstig uit nascheiding. In dit licht is in de kaderrichtlijn opgenomen dat lidstaten tegen 2015 een gescheiden inzameling dienen in te voeren voor in ieder geval papier, metaal, kunststof en glas.

Dit wil echter niet zeggen dat er voor nascheiding in het geheel geen ruimte is. Zoals in het nader rapport (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 392, nr. 4) naar aanleiding van het advies van de Raad van State reeds is aangegeven, wordt inzake de voornoemde verplichting aan de bron te scheiden verwezen naar de criteria uit artikel 10, tweede lid, van de kaderrichtlijn. Dit betekent dat rekening dient te worden gehouden met de uitvoerbaarheid op zowel technisch als op milieu- en economisch gebied. Mocht op basis van technologische ontwikkelingen blijken dat nascheiding van bepaalde soorten afval de recycling of overige nuttige toepassing (economisch) minstens gelijkwaardig maakt aan wat via scheiding bij de bron het geval zou zijn en er op milieugebied geen achteruitgang optreedt, dan is de betreffende nascheiding op grond van kaderrichtlijn en wetsvoorstel wel degelijk mogelijk. Een dergelijke benadering is ook ambtelijk door de Europese Commissie onderschreven, waarbij is aangegeven dat bronscheiding geen doel op zich is, maar de maat legt voor de kwaliteit van de recycling.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de ChristenUnie-fractie vroegen, aansluitend op het voorgaande, om duidelijkheid over de gevolgen van het voorstel tot wijziging van artikel 10.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer, inzake de inzameling van gft-afval. Met de betreffende wijziging is beoogd gemeenten meer ruimte te geven zelf de wijze van inzameling van gft-afval te bepalen. Niet bedoeld is de gescheiden inzameling van gft-afval te doen beëindigen. Teneinde de in het LAP opgenomen doelstellingen inzake nuttige toepassing van huishoudelijk afval te kunnen realiseren, kunnen gemeenten niet anders dan het gft-afval uit huishoudens geheel of grotendeels gescheiden inzamelen. Ik heb echter, mede in het licht van de door de betreffende leden aangebrachte argumenten, besloten de voorgestelde wijziging niet door te voeren. De huidige bepaling (artikel 10.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer), inhoudende de verplichting tot het gescheiden inzamelen van gft-afval, zal derhalve worden gehandhaafd, met inbegrip van de in artikel 10.26 van de wet milieubeheer opgenomen afwijkingsmogelijkheden. Wel ben ik voornemens de nationale regelgeving inzake de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen op te nemen in één algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 10.29 van de Wet milieubeheer zoals gewijzigd bij artikel I, onderdeel R, van het onderhavige wetsvoorstel. Dat betekent dat ook de regeling van de (gescheiden) inzameling van gft-afval via die algemene maatregel van bestuur zijn beslag zal krijgen. Artikel I, onderdeel Q, van dit wetsvoorstel is daarom bij een tegelijk met deze nota ingediende nota van wijziging (onderdeel D) zodanig aangepast, dat het huidige tweede lid van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer weliswaar komt te vervallen, maar eerst op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (onderdeel E van de nota van wijziging). Dat tijdstip zal gelijk zijn aan het tijdstip waarop de hiervoor besproken algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 10.29 van de Wet milieubeheer van kracht zal worden.

Aansluitend op het voorgaande merk ik naar aanleiding van desbetreffende vragen van de leden van de SP-fractie en de D66-fractie op, dat de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer voor de huidige systemen zoals die bestaan voor de inzameling van papier, metaal, kunststof en glas, waarmee wordt voldaan aan de doelstellingen inzake nuttige toepassing als bedoeld in de kaderrichtlijn, geen gevolgen heeft. Met de betreffende systemen worden de materialen zodanig ingezameld dat nuttige toepassing mogelijk is, waarmee aan de Europese verplichtingen wordt voldaan. Opgemerkt zij bovendien dat ook andere Europese richtlijnen, als *lex specialis*, voor bepaalde afvalstromen meer gedetailleerde eisen aan de inzameling stellen. De kaderrichtlijn verandert daar niets aan.

Naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie betreffende hergebruik- en reparatienetwerken merk ik op dat in het LAP in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op ketengericht afvalbeleid. Productontwerp wordt daarin nadrukkelijk genoemd als aangrijpingspunt om de milieudruk verder te beperken en om stappen te zetten in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik. In de planperiode van het LAP wordt de ketenaanpak in het afvalstoffenbeleid verder ingevuld en verbreed. In de tweede helft van 2010 zal een brief over de voortgang van het ketengericht afvalbeleid aan de Kamer worden gezonden. Kringloopwinkels vervullen al heel lang een belangrijke functie bij het langer in gebruik houden van producten. Tevens zorgen de winkels vaak voor bevordering van werkgelegenheid voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze taken worden meestal uitgevoerd in overleg of in samenwerking met gemeenten. Vooralsnog zal daar vanuit de Rijksoverheid geen aanvullend beleid voor worden ontwikkeld.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of er nog meer aanpassingen van het LAP nodig zijn, anders dan de integratie van de preventieplannen, merk ik op dat dat waarschijnlijk het geval is. Op dit moment wordt bekeken of en op welke punten aanpassing nodig is. Het zal daarbij overigens met name gaan om definitiekwesties en de gelijk-schakeling van de reikwijdte van het LAP met die van de kaderrichtlijn.

Naar aanleiding van de vraag van de aan het woord zijnde leden inzake de wens om het volgende LAP meer gericht te laten zijn op materiaalketenbeleid inclusief *cradle-to-cradle* merk ik op dat een materiaalketen bestaat uit meerdere fasen of schakels die gezamenlijk de levenscyclus van een materiaal of een product waarin dat materiaal wordt gebruikt, vormen. Een grondstof/materiaal wordt gewonnen, wordt toegepast in een product en op de markt gebracht, vervolgens door consumenten gebruikt en vroeg of laat afgedankt en wordt dan afval. De afvalwet- en regelgeving reguleert in beginsel deze laatste fase. De prioriteit in het afvalbeleid richt zich op het voorkómen van het ontstaan van afval via afvalpreventiemaatregelen en hergebruik van producten. Voor zover het ontstaan van afval niet kan worden voorkómen, moet worden gestreefd naar een zo hoog mogelijke recycling van materialen of nuttige toepassing daarvan als vervanging van ander primair materiaal zoals fossiele brandstof. Het afvalbeleid richt zich in principe op maximalisering van het behoud van materiaal in de levenscyclus – ook wel genoemd het sluiten van de materialenkringloop – en een minimalisering van de optie verwijdering, dat in beginsel verlies van materiaal uit de keten betekent. De maatregelen op het gebied van afvalpreventie, hergebruik van producten, recycling en nuttige toepassing dragen bij aan het zuinig omgaan met materialen annex grondstoffen. Het afvalbeleid volgens deze richtlijn vormt daarmee een van de schakels in het beleid gericht op het efficiënt omgaan met natuurlijke hulpbronnen, zijnde ook het kernelement van het materiaalketenbeleid alsmede de filosofie van *cradle-to-cradle*.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de preventieplannen niet versneld worden opgesteld en gelijktijdig met de aanpassing van het LAP per 31 december 2010 aan de Kamer worden voorgelegd. Reden om dat niet te doen is dat het opstellen van uitvoerbare en zinvolle preventieplannen geruime tijd kost. Bekeken zal moeten worden welke mogelijkheden er zijn, wat haalbaar is, welke maatregelen kunnen worden voorgeschreven en vooral welke doelstellingen kunnen worden gesteld. Bij dit laatste speelt ook de vraag van de meetbaarheid van de resultaten. Diverse lidstaten zijn op dit moment bezig met het bekijken van de bestaande preventiemaatregelen en het daaruit destilleren van de best practices. Het is de bedoeling dat de Europese Commissie een systeem opstelt voor de uitwisseling van de betreffende informatie, waarbij ik overigens opmerk dat dit niet betekent dat we als Nederland daarop wachten. Het is echter niet haalbaar om binnen een half jaar preventieplannen op te stellen die voldoen aan de eisen die de kaderrichtlijn stelt. Dit is ook de reden dat in de kaderrichtlijn is opgenomen dat de verplichting tot het opstellen van preventieplannen eerst ingaat per 12 december 2013. Overigens wil ik hier nog opmerken dat in Nederland de afgelopen 10 tot 20 jaar al veel aan preventie is gedaan, zoals in hoofdstuk 13 van het LAP is aangegeven. Dat heeft er onder meer toe geleid dat de groei van de jaarlijkse afvalproductie is ontkoppeld van de groei van het Bruto Binnenlands Product. Het is dus zeker niet zo dat een preventieplan iets nieuws is voor Nederland en bij het voldoen aan de Europese verplichting op dit punt zal dan ook nadrukkelijk rekening worden gehouden met wat in Nederland al is gedaan, bereikt en in gang gezet.

Essentieel onderdeel bij het opstellen van de preventieplannen is de evaluatie van de voorbeelden van preventiemaatregelen als opgenomen in Bijlage IV bij de richtlijn. Op grond van de richtlijn dient elke lidstaat het nut van de genoemde voorbeelden te evalueren en de beschrijving en uitkomsten van deze evaluatie op te nemen in de preventieplannen. Op de vraag van de leden van de D66-fractie of ik uiteen kan zetten welke van de genoemde voorbeelden eventueel in Nederland toepasbaar zijn, verwijs ik naar het kader in paragraaf 13.4 van het LAP. Daarin is bij elk voorbeeld aangegeven of, en zo ja, wat in Nederland al is gebeurd of in uitvoering is op dat punt. Uiteraard zal hierop nader worden ingegaan bij het opstellen van preventieplannen de komende jaren.

Met betrekking tot de verdere vragen van de leden van de SP-fractie inzake het streven naar een recyclingmaatschappij merk ik het volgende op. Als voor een bepaalde afvalstof verschillende verwerkingstechnieken mogelijk zijn, dan is per definitie sprake van concurrentie tussen die technieken. Om die reden zijn in het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft de minimaal vereiste verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is. De standaard is een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden wordt onder meer rekening gehouden met milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer en de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening. Als voor een bepaalde afvalstof hergebruik significant beter is dan verbranden en er zijn geen andere redenen om dat hergebruik niet voor te schrijven, dan wordt voor de betreffende afvalstof hergebruik als minimumstandaard vastgesteld. Op dat moment is verbranden van die afvalstof dus niet toegestaan, ook niet het verbranden in een installatie met de R1-status, en wordt via het LAP dus de concurrentie tussen verwerkingstechnieken geregeld.

De markt voor het verbranden van afvalstoffen is de afgelopen jaren vrijgegeven, onder meer door het opheffen van de capaciteitsregulering en het laten vervallen van geografische begrenzings (provincie- en landsgrenzen). Dan is het niet meer aan de overheid om beperkingen op te leggen aan het transport van afvalstoffen.

Wel kan de overheid er naar streven om het afval dat men zelf produceert, zo dicht mogelijk bij de plaats van ontstaan te laten verwerken. Zo kunnen bijvoorbeeld gemeenten in aanbestedingsprocedures voor het verwerken van hun huishoudelijk restafval er voor kiezen om de afstand tussen gemeente en verbrandingsinstallatie als criterium op te nemen in het kader van duurzaam inkopen.

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in het kader van het verwezenlijken van een Europese recyclingmaatschappij over de mogelijkheden van import en export van afvalstoffen voor verwerking merk ik op dat de kaderrichtlijn daar niets aan verandert. Op de overbrenging van afvalstoffen is de EVOA van toepassing die met de inwerkingtreding van de onderhavige richtlijn onveranderd blijft.

### **Gevolgen van het wetsvoorstel**

De leden van de SP-fractie stelden enkele vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel. Te dien aanzien merk ik voor de goede orde op dat stoffen die in beginsel als afvalstof worden aangemerkt, niet plots, dat wil zeggen volgens een of ander automatisme, uit het afvalregime zullen verdwijnen. Het wetsvoorstel in combinatie met maatregelen ingevolge de kaderrichtlijn voorziet in de mogelijkheid dat bepaalde afvalstoffen onder specifieke condities niet meer als afvalstof behoeven te worden aangemerkt. Het systeem is pas verplichtend nadat een houder van een afvalstof heeft besloten tot het aanbieden of verhandelen van zijn afvalstroom als zijnde niet-afval. Op dat moment zal de aanbieder moeten aantonen dat die specifieke afvalstroom voldoet aan de gestelde condities en derhalve als niet-afvalstof mag worden aangemerkt. Een houder van afvalstoffen kan ook besluiten zijn afvalstroom onder het afvalregime te houden, in welk geval de reguliere bepalingen met betrekking tot het beheer van afvalstoffen werken. Dus indien geen enkele Nederlandse houder van afvalstoffen aanleiding ziet om de status van zijn afvalstof in een niet-afvalstof te laten veranderen dan zullen alle afvalstromen die in Nederland vrijkomen, de status van afval behouden. Voor een aantal specifieke afvalstromen zal de Europese Commissie nadere criteria ontwikkelen die in alle lidstaten een gelijke juridische doorwerking zullen hebben. Zodra de status van niet-afvalstof wordt toegepast, kan op basis van die criteria het toezicht op een juiste uitvoering en de eventuele handhaving worden uitgevoerd. De daartoe noodzakelijke activiteiten zullen in het structurele toezicht op de afvalhandelaren en verwerkers redelijkerwijs inpasbaar zijn. Momenteel zijn de Europese criteria voor metaal-, aluminium- en koperafval, glas en oud papier in een gevorderd stadium van voorbereiding. In die gevallen waarvoor geen Europese criteria zijn of zullen worden vastgesteld, hebben lidstaten de bevoegdheid om per geval te beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Over een dergelijk besluit dient vervolgens de Europese Commissie te worden geïnformeerd.

Vanaf het moment dat een stof geen afvalstof meer is, moet vanzelfsprekend voldaan worden aan andere regelgeving voor zover deze van toepassing is. In dit verband zijn bijvoorbeeld van belang de bepalingen uit de REACH regelgeving (EU-verordening 1907/2006/EG betreffende Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen). Op het moment dat een ex-afvalstof op de markt wordt verhandeld zal de stof in beginsel aan de registratieverplichtingen volgens REACH moeten



voldoen. Strikt genomen heeft de REACH regelgeving een vangnetfunctie in relatie tot de afvalstoffenwet- en regelgeving.

## Artikelen

Met betrekking tot de artikelen stelden de leden van de VVD-fractie enkele vragen waarop ik hieronder inga.

Met betrekking tot de uitsluiting van geologische opslag van CO<sub>2</sub> merk ik op dat als gevolg van deze uitsluiting een CO<sub>2</sub>-stroom die is bestemd voor ondergrondse opslag, niet onder de afvalwetgeving valt, met uitzondering van projecten met een totale geplande opslagcapaciteit van minder dan 100 kiloton met het oog op onderzoek, ontwikkeling of testen van nieuwe producten en procedés. Dat betekent dat de geplande testlocaties voor CO<sub>2</sub>-opslag niet onderworpen zijn aan toetsing aan de afvalwet- en regelgeving en dat uit dien hoofde een vergunning- of meldingsplicht niet aan de orde is. De uitzondering voor de locaties kleiner dan 100 kiloton zal op de testlocaties niet van toepassing zijn. In de context van de problematiek van CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag is doorgaans sprake van locaties die een veelvoud groter zijn dan de genoemde 100 kiloton. Mocht in de sfeer van wetenschappelijk onderzoek een opslaglocatie aan de orde zijn van maximaal 100 kiloton, dan is de afvalwet- en regelgeving dus wel van toepassing, vanzelfsprekend voor zover andere uitzonderingen van het afvalregime niet van toepassing zijn.

Het wettelijk kader voor CO<sub>2</sub>-opslaglocaties wordt geregeld in Richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide. Kortweg bepaalt de richtlijn dat opslaglocaties niet mogen worden geëxploiteerd zonder een opslagvergunning. De opslagvergunning moet het belangrijkste instrument zijn om te waarborgen dat aan de wezenlijke eisen van deze richtlijn wordt voldaan en dat de geologische opslag derhalve op een voor het milieu veilige wijze plaatsvindt.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden inzake het mogelijk dubbel betalen als gevolg van afvalstoffenheffing en verpakkingenbelasting verwijs ik graag naar de eerdere beantwoording van vragen daaromtrent, waarin is aangegeven dat de bestaande kaders, dat wil zeggen de desbetreffende afspraken uit de Raamovereenkomst en de relevante wettelijke verplichtingen inzake de afvalstoffenheffing, voorzien in het voorkomen van de dubbele betaling (Kamerstukken II 2008–2009, 28 694 nr. 77 en Aanhangsel Handelingen II 2009–2010, nr. 172 )

De leden van de VVD-fractie, alsmede de leden van de SP – via de gevraagde reactie op de brief van de NVRD – en de leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen wie verantwoordelijk is voor de verwerking van ingezameld afval, nu dat, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie in het verslag aangeven, niet in de wet is geregeld. Ik merk daaromtrent op dat onderscheid moet worden gemaakt in een tweetal situaties. De eerste is die waarin het beheer van bepaalde afvalstoffen is overgedragen aan producenten en importeurs in het kader van de producentenverantwoordelijkheid. In de gevallen waarvoor geen producentenverantwoordelijkheid bestaat, ligt die verantwoordelijkheid, voor zover het huishoudelijke afvalstoffen betreft, bij gemeenten op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer. In die bepaling is, zoals de betreffende leden terecht opmerkten, enkel de verplichting voor inzameling opgenomen. Uit die verplichting vloeit echter direct voort dat ook het traject na inzameling dient te worden verzorgd. Uit het stelsel van de Wet milieubeheer inzake inzameling en afgifte van afvalstoffen vloeit voort dat enkel aan daartoe bevoegde personen mag worden afgegeven (artikel 10.37 van de Wet milieubeheer). In combinatie met de uit artikel 8.13, tweede lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer voortvloeiende verplichting voor het bevoegd gezag om bij de vergunningverlening voor

afvalverwerkende bedrijven rekening te houden met het LAP, is een verantwoorde verwerking van afvalstoffen gewaarborgd. Voor zover wordt verwezen naar de juridische procedures merk ik op dat de situatie als door de voornoemde leden – alsmede de NVRD – wordt geschetst, niet het gevolg is van het niet expliciet opnemen van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de verwerking, maar door het feit dat er meerdere gegadigden zijn voor de verwerking van het door gemeenten ingezamelde afval. Nu gemeenten in de regel niet zelf de verwerker zijn, zullen zij deze werkzaamheden door anderen moeten laten verrichten. Deze situatie wordt niet anders indien in de Wet milieubeheer expliciet zou worden aangegeven dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de verwerking. Ook dan zullen zij de verwerking door anderen moeten laten uitvoeren, waarbij gebruik gemaakt wordt van bedrijven die opereren in een open markt. Juridische procedures zijn dan niet uit te sluiten. Gezien het voorgaande zie ik dan ook geen reden expliciet in de Wet milieubeheer op te nemen dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de verwerking van afvalstoffen.

De leden van de VVD-fractie, alsmede de leden van de SP – via de brief van de NVRD –, de leden van de D66-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom in de wijziging van artikel 10.17 van de Wet milieubeheer is opgenomen dat de organisatorische en financiële verantwoordelijkheid ook slechts «gedeeltelijk» kan worden overgedragen in het kader van de producentenverantwoordelijkheid. Deze leden vroegen zich af of dit niet te veel ruimte biedt voor discussies over wie nu precies verantwoordelijk is. Het is echter geenszins de bedoeling geweest de verantwoordelijkheid te beperken en deze voor één en hetzelfde product bij meerdere partijen neer te leggen. Het «gedeeltelijk» is slechts opgenomen om een knip te kunnen leggen in de verantwoordelijkheden als dat opportuun of kostenefficiënter zou zijn. Gelet op de hierover gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen is dat bij nader inzien minder gelukkig. De zinsnede «geheel of gedeeltelijk» is derhalve in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging geschrapt (onderdeel C).

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie welke definities uit de kaderrichtlijn worden overgenomen en hoe zij gaan gelden, merk ik op dat alle definities uit de kaderrichtlijn zo letterlijk mogelijk worden overgenomen in het Nederlands recht. In de transponeringstabel bij de memorie van toelichting is per definitie aangegeven op welke wijze de implementatie plaatsvindt. In concreto komt het erop neer dat, enkele uitzonderingen daargelaten, de definities op grond van artikel I, onderdeel A, onder 1, van het wetsvoorstel hun plaats krijgen in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Uitzonderingen daarop zijn de definities van «afgewerkte olie», «regeneratie van afgewerkte olie», «bio-afval» en «beste beschikbare technieken», welke een plaats krijgen respectievelijk hebben in algemene maatregelen van bestuur, het LAP dan wel de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot artikel I, onderdeel A, onder 5, van het wetsvoorstel, zij opgemerkt dat er met betrekking tot de betreffende bepaling geen sprake is van een «toezegging» dat iets na bijmenging een gevaarlijke afvalstof blijft. Met de betreffende bepaling wordt mede invulling gegeven aan artikel 7 van de kaderrichtlijn. Op grond van dat artikel uit de kaderrichtlijn mag een lidstaat een specifieke afvalstof die als gevaarlijke afvalstof in de bij Beschikking 2000/532/EG opgestelde lijst van afvalstoffen is opgenomen en die geen van de in bijlage III genoemde eigenschappen bezit, als niet-gevaarlijke afvalstof aanmerken. Dit is echter niet toegestaan indien het gaat om verdunning of vermenging met het oogmerk om de oorspronkelijke concentraties van gevaarlijke stoffen onder de drempel-

waarde voor kenmerking als gevaarlijk afval te brengen. Een dergelijke handeling zou bovendien in strijd zijn met het voorgestelde mengverbod van artikel 10.54a van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat ook na bijmenging sprake blijft van een gevaarlijke afvalstof. Voor handhaving en bewijslastverdeling gelden de reguliere procedures.

Met betrekking tot de vragen van de leden van de SP-fractie ten aanzien van onderdeel F deel ik het volgende mede. Per saldo is er geen sprake van een verschil tussen de Europese afvalhiërarchie en de nationale hiërarchie zoals die tot nu toe geldt (de zogeheten ladder van Lansink). De doelen die worden nagestreefd zijn identiek, namelijk het voorkómen van het ontstaan van afval, het bereiken van zo veel mogelijk recycling of andere nuttige toepassingen en als laatste optie de verwijdering van afval. Er is wel een tweetal verschillen in de sfeer van afbakening die in materiële zin echter geen effect zal hebben op het eindresultaat. Het eerste verschil tussen de Europese en de huidige nationale hiërarchie betreft de directe koppeling van hergebruik van producten aan het begrip preventie in de nieuwe situatie. Hergebruik van producten als zodanig is in de nieuwe situatie geen separate sport meer op de ladder maar is als element opgenomen binnen de hoogste prioriteit van de Europese hiërarchie.

Het tweede verschil is de invoeging van de nieuwe categorie «voorbereiding voor hergebruik» als tweede sport op de ladder, na preventie. Hierbij gaat het om het controleren, schoonmaken of repareren van afvalstoffen met het doel deze uiteindelijk weer opnieuw te gebruiken. Het gaat doorgaans om aanvankelijk afgedankte producten die op eenvoudige wijze kunnen worden gerepareerd en daarmee een levensduurverlenging krijgen, veelal via de markt voor tweedehands goederen. Hergebruik van producten heeft dus een hoge positie in de Europese afvalhiërarchie maar goed beschouwd heeft het die positie feitelijk ook al in de huidige nationale hiërarchie. De Europese afvalhiërarchie hanteert enige andere bewoordingen maar is al met al vergaand vergelijkbaar met de huidige nationale hiërarchie.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie inzake onderdeel M welke criteria worden gehanteerd bij wat «passend» is merk ik het volgende op. De reden om «bijzonder aangewezen» te vervangen door «passend» is dat het eerste criterium aanzienlijk zwaarder is. Door de wijziging komt artikel 10.15, derde lid, van de Wet milieubeheer meer in lijn met de ruime bevoegdheid die de kaderrichtlijn aan lidstaten biedt. De term passend is afkomstig uit artikel 8, tweede lid, van de kaderrichtlijn waar wordt aangegeven dat de maatregelen passend moeten zijn. Passend betekent dat er moet worden gemotiveerd hoe de technische uitvoerbaarheid, economische haalbaarheid en effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, met inachtneming van de noodzaak een goede werking van de interne markt te garanderen, zijn gewogen. De motivering zal minder intensief hoeven te focussen op de speciale positie van inrichtingen dan dat bij «bijzonder aangewezen» het geval is. Op de vervolgvraag van de aan het woord zijnde leden in hoeverre het economisch belang van producenten een rol speelt bij het bepalen van wat passend is merk ik op dat de kaderrichtlijn en het wetsvoorstel economische haalbaarheid benoemen als een belang waarmee rekening moet worden gehouden. Dat geldt ook voor de effecten op de maatschappij, waarbij de goede werking van de interne markt moet worden gegarandeerd, in combinatie met de andere belangen die worden genoemd, waarbij als uitkomst van deze belangenafweging het totaaloordeel passend behoort. Onder passend valt verder tevens proportionaliteit, subsidiariteit en non-discriminatie. Het economische belang is een prominente afwegingsgrond, maar zal altijd in samenhang moeten worden bekeken met de technische uitvoerbaarheid en de effecten op het

milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, waarbij tevens expliciet aandacht voor een economische belang, de werking van de interne markt, aan de orde komt.

Op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot onderdeel O ben ik onder het kopje «Doelen van de richtlijn» onder *recyclingmaatschappij* al ingegaan.

Zoals eerder is aangegeven, wordt – dit in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot onderdeel R – de verwerking van afvalstoffen met name gestuurd door de minimumstandaarden in het LAP. De door de Kamer gewenste regels voor sorteren en verwerken zijn opgenomen in het LAP en in de van toepassing zijnde minimumstandaarden en maken daardoor onderdeel uit van het afvalbeheerbeleid in Nederland.

De regering geeft met het LAP aan hoe het afvalbeheer in Nederland moet worden uitgevoerd. Bij het opstellen van dat plan wordt rekening gehouden met zowel ecologische als economische factoren. In het algemeen kan worden gesteld dat de verwerking van afvalstoffen conform het LAP op dit moment de hoogst haalbare ecologische verwerking oplevert binnen de economische randvoorwaarden. In het LAP is echter ook aangegeven dat de regering blijft streven naar het zoveel mogelijk beperken van de milieudruk door afvalbeheer. Dat betekent dus dat dit LAP geen eindpunt is en dat de verwerking van afval in de toekomst zo mogelijk nog hoogwaardiger kan worden dan het nu al is.

Op de vragen van de leden van de D66-fractie inzake de gescheiden inzameling van afvalstoffen en inzake bijlage IV van de richtlijn is hiervoor onder het kopje «Doelen van de richtlijn» onder *recyclingmaatschappij* ingegaan.

Ten aanzien van de voorgestelde comitologie vroegen de leden van de D66-fractie waarom gekozen is voor deze vorm. Tevens vroegen deze leden of, gezien de vrij brede definitie van de bevoegdheden van het voorgestelde Regelgevend Comité, de regering uiteen kan zetten op welke wijze de Raad, het Europese Parlement (EP) en de Kamer invloed hebben op de werkzaamheden van het comité. In de kaderrichtlijn zijn voor enkele onderwerpen uitvoerende bevoegdheden gedelegeerd aan de Commissie. In de wandelgang wordt deze constructie wel «comitologie» genoemd. De voorbereiding van maatregelen vindt dan plaats in een comité dat wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie en dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Het zogenaamde comitologiebesluit regelt de toepasselijke procedure. In de kaderrichtlijn komen twee soorten delegatie voor: regelgeving en regelgeving met toetsing. De procedure voor regelgeving met toetsing wordt gebruikt als het gaat om maatregelen van algemene strekking tot *wijziging* van niet-essentiële onderdelen van een basisbesluit (in dit geval de kaderrichtlijn). Dat geldt ook indien de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat de richtlijn of verordening wordt aangevuld met niet-essentiële onderdelen (artikel 2, tweede lid, van het comitologiebesluit). Bij deze procedure heeft het EP een positie die nagenoeg gelijk is aan die van de Raad. Het kan uitvoeringsmaatregelen blokkeren met een gewone meerderheid van zijn leden. De regelgevingsprocedure – dus zonder de zgn. toetsing – wordt gebruikt voor maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit *toe te passen*.

Voor deze procedures is door de Europese wetgever gekozen omdat de te delegeren besluiten aan de voorwaarde daarvoor voldoen: niet-essentiële elementen van het basisbesluit wijzigen of aanvullen betekent regelgeving met toetsing, essentiële elementen daarvan toepassen betekent regelgevingsprocedure.

De mate waarin de Raad en het EP bij de totstandkoming van comitologie-maatregelen zijn betrokken, varieert naar gelang de comitologieprocedure. Bij de regelgevingsprocedure heeft de Raad gedurende drie maanden de tijd om bezwaar te maken tegen een voorstel van de Commissie dat door het Comité is aangenomen. Bij geen bezwaar worden de maatregelen vastgesteld, bij bezwaar niet. Als het Comité het Commissievoorstel niet aanneemt of geen besluit daarover neemt, gaat het voorstel naar de Raad en naar het Europese Parlement. Het EP kan dan aan de Raad meedelen dat het meent dat de Commissie buiten haar bevoegdheden is getreden. De Raad moet een besluit nemen binnen een in het basisbesluit aangegeven termijn, die niet langer is dan drie maanden. Dat besluit kan inhouden dat de Raad zelf de maatregel vaststelt. Als de Raad zich tegen het voorstel verzet, is de Commissie weer aan zet. Die kan hetzij het voorstel opnieuw in het Comité aanhangig maken, hetzij een gewijzigd voorstel indienen bij de Raad, hetzij een voorstel voor een richtlijn of verordening indienen, dat de normale wetgevingsprocedure volgt (dus niet in comitologie).

Bij de regelgevingsprocedure met toetsing hebben zowel de Raad als het EP drie maanden de tijd om bezwaar te maken tegen een positief besluit van het Comité op een Commissievoorstel. Zij toetsen dan alleen aan de bevoegdheidstoedeling in het basisbesluit of aan doel of inhoud daarvan en aan het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel. Als er geen bezwaar komt, wordt de maatregel vastgesteld. Als er een negatief oordeel van het Comité komt of als er geen oordeel komt, gaat het voorstel naar de Raad en ter kennisneming naar het EP. De Raad heeft dan twee maanden om bezwaar te maken. Gebeurt dat, dan strandt het voorstel. Maakt de Raad geen bezwaar (uitdrukkelijk of door geen besluit te nemen), dan wordt het voorstel aan het EP voorgelegd. Dit heeft dan op zijn beurt vier maanden voor het maken van bezwaar. Het toetst dan aan de bevoegdheidstoedeling in het basisbesluit, doel of inhoud daarvan en aan het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel. Bij geen bezwaar wordt het voorstel vastgesteld door de Raad of de Commissie. Maakt het EP wel bezwaar, dan strandt het voorstel alsnog. De Commissie kan dan het Comité een gewijzigd ontwerp voorleggen of ze kan een voorstel voor een richtlijn of verordening indienen, dat de normale wetgevingsprocedure doorloopt.

Indien in een dergelijke procedure onderwerpen aan de orde komen die politiek in Nederland de belangstelling staan of waarvan verwacht mag worden dat zij in die belangstelling kunnen komen, worden deze aan de Tweede Kamer gemeld, waarna daarover desgewenst schriftelijk of mondeling kan worden overlegd.

Aan het begin van dit onderdeel inzake Artikelen is mede ingegaan op de vragen van de leden van de D66-fractie inzake de verwerking van ingezameld huishoudelijk afval.

Reeds eerder in dit onderdeel is op de vragen van de leden van de VVD-fractie, alsmede de leden van de fractie van de SP – via de brief van de NVRD –, de leden van de D66-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie over de wijziging van artikel 10.17 van de Wet milieubeheer ingegaan.

Op de vragen van de leden van de D66-fractie inzake artikel 10.2 van de kaderrichtlijn en de nascheidingsmogelijkheden is hiervoor onder het

kopje «Doelen van de richtlijn» onder *recyclingmaatschappij* medeinge-  
gaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie inzake nuttige toepassing merk ik op dat het verbranden van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie met een R1-status een handeling is van nuttige toepassing. Het gegeven dat er voor de betreffende afvalstoffen ook een meer hoogwaardige vorm van nuttige toepassing mogelijk is, verandert niets aan de status van de betreffende afvalverbrandingsinstallatie. In het LAP zijn echter minimumstandaarden opgenomen. Deze geven, zoals eerder aangegeven, de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen. Indien er voor bepaalde afvalstoffen een minimumstandaard is die hoogwaardiger is dan verbranden in een afvalverbrandingsinstallatie met een R1-status dan is deze laatste verwerkingsmethode geen optie meer voor de betreffende afvalstof.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen verder waarom in de richtlijn «recycling van hoge kwaliteit» is opgenomen terwijl volgens de memorie van toelichting de toevoeging «hoge kwaliteit» niet in de Nederlandse wetgeving behoeft te worden overgenomen aangezien dat inherent zou zijn aan het begrip recycling. De toevoeging is op verzoek van het Europees Parlement in de richtlijn opgenomen, echter zonder nadere invulling van dat begrip. De term «recycling van hoge kwaliteit» is nergens gedefinieerd, noch in de kaderrichtlijn, noch in de nationale wetgeving. Er is geen onderscheid in mate van kwaliteit van recyclingshandelingen. Ook de definitie van recycling kent geen onderscheid, net zomin als de bijlage van R-handelingen. Hoge kwaliteit kan niet gelijk worden gesteld met haalbaarheid. Kwaliteit slaat op de hoogwaardigheid van een bepaalde maatregel, dus op het resultaat van een maatregel, terwijl haalbaarheid enkel iets zegt over de mate waarin een maatregel technisch, economisch, sociaal en anderszins kan worden uitgevoerd, ongeacht de bruikbaarheid van het eindresultaat.

Op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie inzake artikel 10.21 van de Wet milieubeheer is hiervoor ingegaan onder het kopje «Doelen van de richtlijn» onder *recyclingmaatschappij* respectievelijk onder het kopje Artikelen medeinge-  
gaan.

De geldingsduur van het recent vastgestelde LAP – dit in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie – is geen belemmering voor het opnemen van afvalpreventieprogramma's of de ontwikkeling van een beleid voor de hele materiaalketen. Het LAP kan immers op elk moment, indien nodig, worden gewijzigd. Op het moment dat er bijvoorbeeld verplichte afvalpreventieprogramma's zijn, kunnen die volgens de daarvoor in de Wet milieubeheer opgenomen procedure in het geldende LAP worden verwerkt.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat dit te zijner tijd in ieder geval zal gebeuren om te voldoen aan de bepalingen inzake de afvalpreventieprogramma's. Als op dat moment ook andere zaken moeten worden gewijzigd, kunnen die worden meegenomen. Of op dat moment een integrale herziening van het LAP noodzakelijk of wenselijk is, kan nu nog niet worden aangegeven. Mocht zo'n integrale wijziging echter wel nodig zijn of voor de hand liggen, dan zal dat tezelfdertijd gebeuren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen verder waarom de toevoeging aan artikel 10.3 van de Wet milieubeheer niet wordt opgenomen in artikel 10.7 van de Wet milieubeheer. Het betreft de toevoeging dat het LAP moet voldoen aan het bij of krachtens de Kaderrichtlijn afvalstoffen daaromtrent bepaalde, met inbegrip van

hetgeen bij of krachtens die richtlijn is bepaald met betrekking tot afvalpreventieprogramma's. Genoemde leden constateren dat artikel 10.7 reeds criteria bevat voor de inhoud van het LAP. Ik merk hierover op dat de voorgestelde toevoeging aan artikel 10.3 van de Wet milieubeheer is bedoeld om zeker te stellen dat het LAP dient te voldoen aan alle eisen die voortvloeien uit het bij of krachtens de kaderrichtlijn bepaalde. Artikel 10.7 van de Wet milieubeheer bevat de onderwerpen die in ieder geval in het LAP aan de orde moeten komen. Er is echter zeker sprake van enige overlap. Met de aan het woord zijnde leden ben ik het eens dat opnemng van de voorgestelde wijziging in artikel 10.7 meer voor de hand ligt. Ik neem daarom het voorstel over. Ik heb daartoe bij nota van wijziging die tegelijk met deze nota is ingediend, de betreffende wijziging naar artikel 10.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer verplaatst (zie de onderdelen A en B van de nota van wijziging).

Het integraal opnemen van de betreffende criteria uit de kaderrichtlijn waar het LAP en de preventieprogramma's aan moeten voldoen, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen, is echter naar mijn mening minder zinvol en leidt eerder tot verwarring. De betreffende opdrachten zijn feitelijk enkel aan de minister gericht. De minister is ook zonder de opname van een lijst aan criteria gehouden die criteria te volgen. Bovendien mag van de minister worden verwacht kennis te hebben van de betreffende normen. De hoofdlijnen zijn wel opgenomen in het wetsvoorstel zodat voor eenieder kenbaar is waar het om gaat. Bovendien is het onmogelijk om de diverse criteria alle in de wet op te nemen aangezien diverse criteria uit de kaderrichtlijn nog moeten worden ingevuld op Europees vlak en een aantal criteria ook regelmatig aangevuld zal worden.

Op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie inzake gescheiden inzameling (criteria voor nascheiding) en de artikelen 10.29 en 10.47 (reeds bestaande praktijk van nascheiding) is hiervoor onder het kopje «Doelen van de richtlijn» onder *recyclingmaatschappij* medeingegegaan.

De vraag ten slotte van de leden van de ChristenUnie-fractie inzake de gehele of gedeeltelijke financiële producentenverantwoordelijkheid (artikel 10.17) is hierboven onder het kopje Artikelen beantwoord.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. C. Huizinga-Heringa