

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1900

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten (Kamerstuk 22 112, nr. 1896)

Fiche 2: Mededeling onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1897)

Fiche 3: Mededeling data-economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1898)

Fiche 4: Mededeling naar een circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1899)

Fiche 5: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen

Fiche 6: Mededeling groen actieplan voor het mkb (Kamerstuk 22 112, nr. 1901)

Fiche 7: Mededeling over circulaire economie in de bouwsector (Kamerstuk 22 112, nr. 1902)

Fiche 8: Mededeling groene werkgelegenheid (Kamerstuk 22 112, nr. 1903)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accus, alsook afgedankte batterijen en accus, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

2 juli 2014.

c) Nr. Commissiedocument

COM(2014) 397.

d) Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1406995360689&uri=CELEX:52014PC0397> .

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0207&from=EN> .

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

h) Rechtsbasis

Artikel 192, lid 2, van het Verdrag voor de wijzigingen van de Richtlijnen 1999/31/EG, 2000/53/EG, 2006/66/EG, 2008/98/EG en 2012/19/EU. Voor richtlijn 94/62/EG is de grondslag artikel 114 van het Verdrag.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

j) Rol Europees parlement

Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel, met wijzigingen in zes bestaande richtlijnen, is onderdeel van het circulaire economie *pakket* dat voorts bestaat uit:

- Mededeling naar een circulaire economie COM(2014) 398;
- Mededeling circulaire economie in de bouwsector COM(2014) 445;
- Mededeling groene werkgelegenheid COM(2014) 446;
- Mededeling Groen actieplan voor het mkb COM(2014) 440.

De belangrijkste elementen in het voorstel zijn:

- Verheldering en toevoeging van definities en schrappen van verouderde wettelijke vereisten, met name in Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval;

- Verhoging van de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval naar 70% tegen 2030 in Richtlijn 2008/98/EG;
- Verhoging van de doelstellingen voor hergebruik en recycling van verpakkingsafval in richtlijn 94/62/EG;
- Beperking van het storten van andere soorten afval dan stedelijk afval tegen 2030 in Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen;
- Opname van een kader in Richtlijn 2008/98/EG om het niveau van voedselverspilling in kaart te brengen en te verlagen;
- Minimale operationele voorwaarden voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en meer aandacht voor duurzamer ontwerp van producten;
- Vereenvoudiging en stroomlijning van verslagleggingsvereisten voor alle zes richtlijnen en vermindering van de administratieve lasten voor ondernemingen;
- Aanpassing aan de artikelen 290 en 291 VWEU inzake gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

b) Impact Assessment

In het *impact assessment* worden de belangrijkste milieu, sociale en economische effecten van verschillende beleidsopties geëvalueerd. Op basis hiervan is gekozen voor een combinatie van beleidsopties die volgens de Commissie zou moeten leiden tot:

- Vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten, met name voor kleine inrichtingen of ondernemingen, en betere uitvoering;
- Werkgelegenheid • tegen 2030 kunnen rechtstreeks meer dan 180000 banen worden gecreëerd (voornamelijk binnen de EU);
- Vermindering van de broeikasgasuitstoot – tussen 2014 en 2030 ca. 443 miljoen ton;
- Positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de Europese industrie;
- Verminderde afhankelijkheid van de EU van de invoer van grondstoffen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het programma *Van Afval Naar Grondstof* (VANG, Kamerstuk 33 043, nr. 15) is de inspanning van dit kabinet om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Belangrijkste doelen van het programma zijn om meer duurzame producten op de markt te brengen, duurzamer te consumeren en meer en beter te recyclen. Binnen VANG wordt gestreefd naar halvering van de hoeveelheid te verbranden en storten van Nederlands afval. Ook is een doelstelling opgenomen om meer huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen (75% in 2020). Verder wordt ingezet op het uitbreiden van de Europese Richtlijn *Ecodesign* met als doel meer aandacht te schenken aan duurzaam productontwerp.

Voor de realisatie van VANG is het van belang om de beleidsvorming in Europa effectief te beïnvloeden en de medeling bevat hiertoe goede handvatten. Nederland exporteert bovendien veel kennis en milieutechnologie die in andere landen kan bijdragen aan het bereiken van een circulaire economie. Aanscherping van het EU afvalbeleid biedt Nederlandse bedrijven extra kansen op de Europese afvalmarkt.

In het *Landelijk Afvalbeheerplan* (LAP) wordt periodiek het beleid nader uitgewerkt. Het LAP kent een voorkeursvolgorde¹ en bevat voor ruim 100 afvalstoffen hoe afvalbedrijven deze stoffen moeten verwerken volgens de minimumstandaard.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Algemeen

- De algemene ambitie van de Commissie om de hoeveelheid afval te reduceren is geheel in lijn met het Nederlandse beleid zoals geformuleerd in VANG. Belangrijke meerwaarde van het voorstel is afstemming van de definities in de verschillende richtlijnen naast de stroomlijning van de berekeningsmethode. Een verduidelijking van de definities bevordert een gelijk speelveld in de EU en past in de Nederlandse ambitie om regelgeving te stroomlijnen.
- Ambitieuze doelen worden ondersteund door Nederland. Wel blijft het van belang om reële doelen te stellen en een afweging te maken tussen economische haalbaarheid en milieubaten. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat materialen niet voor 100% gerecycled kunnen worden. Bij enkele doelstellingen, zoals het recyclingpercentage van hout in Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval heeft Nederland daarom vragen bij de haalbaarheid. In combinatie met de nieuw voorgestelde berekeningsmethode voor recycling, zijn ook de doelstellingen voor kunststof, glas en papier en karton met de huidige (technische en economische) mogelijkheden zeer waarschijnlijk niet realistisch.
- Een eerste aanzet voor een mogelijke indicator om te komen tot meer recycling van grondstoffen die nu al als kritisch voor de Europese industrie zijn aangemerkt wordt gemist in het voorstel.
- Nederland is geen voorstander van de voorgestelde gedelegeerde handelingen.

Definities en doelstellingen

Stedelijk afval

- De Commissie stelt een definitie voor *stedelijk afval*² voor met een doelstelling van 70% voor voorbereiding voor hergebruik en recycling te behalen tegen 2030. Nederland ondersteunt het streven naar een eenduidige definitie met een ambitieus doel. De voorgestelde definitie leidt echter niet tot de gewenste uniformiteit en is veel te breed. Er vallen verschillende typen afvalstromen onder die allemaal een andere aanpak vergen en waar verschillende actoren bij betrokken moeten worden om de nodige stappen te maken.
- In plaats van *stedelijk afval* is Nederland daarom voorstander van een duidelijke definitie met een doelstelling voor *huishoudelijk afval*, wat een veel eenduidigere stroom is en ook in het Nederlandse beleid succesvol wordt gehanteerd, en die leidt tot betere vergelijkbaarheid tussen de lidstaten. Alternatief zou nog kunnen zijn om uit de definitie zoals die nu wordt voorgesteld het laatste deel «*en dat door of namens de gemeente wordt opgehaald*» te schrappen. Juist dat deel zorgt er voor dat data van de verschillende lidstaten niet met elkaar te vergelijken zijn.
- Daarnaast vindt Nederland het van belang om niet alleen naar het percentage recycling van huishoudens te kijken, maar ook naar de

¹ 1. voorkomen of beperken; 2. voorbereiden voor hergebruik; 3. recyclen (vorm van nuttige toepassing); 4. anders nuttig toepassen, bijvoorbeeld energierugwinning en opvulling van mijnen en groeves; 5. veilig verwijderen (verbranden waarbij energierugwinning niet het belangrijkste doel is en storten).

² Stedelijk afval omvat huishoudelijk afval en afval van de detailhandel, kleine ondernemingen, kantoorgebouwen en instellingen (zoals scholen, ziekenhuizen, overheidsgebouwen) dat in aard en samenstelling vergelijkbaar is met huishoudelijk afval en dat door of namens de gemeente wordt opgehaald.

gemiddelde hoeveelheid (kg) restafval per inwoner. Omdat onder andere het consumentengedrag en de gemiddelde grootte van huishoudens verschilt per regio, is het wenselijk om daarbij te spreken van een relatieve afname van het aantal kg's restafval. Het zou goed zijn daar een indicator voor op te nemen waarmee het effect van afvalpreventie (de hoogste trede op de ladder) op de stroom restafval inzichtelijk kan worden gemaakt.

Levensmiddelenafval

- De Commissie stelt een definitie voor levensmiddelenafval (*food waste*) voor. Vanuit de gedachte van de circulaire economie is het te billijken dat gekozen is voor opname in de afvalstoffenrichtlijn. Gelet op de negatieve milieugevolgen die levensmiddelenafval met zich meebrengt vindt Nederland het, met het oog op een gelijk speelveld, wenselijk dat op dit vlak uniformering op EU niveau plaatsvindt. Van belang is dat we in Europa dezelfde taal spreken rondom de vermindering van levensmiddelenafval. Nederland is daarom voorstander van een gezamenlijke definitie rondom levensmiddelenafval.
- De definitie voor levensmiddelenafval die de Commissie voorstelt wijkt af van de definitie die Nederland hanteert voor «voedselverspilling»³. Onduidelijk is hoe de Commissie tot haar definitie is gekomen. De voorgestelde definitie zondert levensmiddelenafval dat voor diervoeding of voor materiële toepassingen zoals biogebaseerde producten wordt ingezet uit. Voor optimaal inzicht in efficiënt gebruik en recycling van grondstoffen is het beter om alle bestemmingsstromen van de voedselketen mee te nemen in de definitie voor levensmiddelenafval, ook al worden deze uiteindelijk nuttig toegepast als diervoeders.
- Omdat er met de voorgestelde definitie geen zicht is op wat er naar diervoeders gaat bestaat de kans dat de motivatie wegvalt om een zo groot mogelijk deel daarvan door innovaties en preventie alsnog te bestemmen voor menselijke consumptie. Daarnaast wordt de hoeveelheid levensmiddelenafval hierdoor wellicht minder goed vergelijkbaar tussen de lidstaten en kan het afwenteling op andere schakels in de keten in de hand werken.
- Verder zijn in de definitie van de Commissie ook de niet-eetbare delen van voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen opgenomen. In de Nederlandse definitie van voedselverspilling is dit uitgezonderd. Het Nederlandse beleid is gericht op vermindering van de «vermijdbare» stroom binnen de totale stroom levensmiddelenafval.
- Nederland stelt daarom voor de definitie aan te passen zodat beter zicht is (en gestuurd kan worden) op het totaal (vermijdbare) levensmiddelenafval dat niet wordt gebruikt voor menselijke consumptie, ongeacht de alternatieve toepassing. Zo wordt inzichtelijk waarop gestuurd moet worden volgens de afvalhiërarchie, waarin afvalpreventie de bovenste trede inneemt. Ook wordt bekeken in hoeverre het mogelijk is terminologisch onderscheid te maken tussen totale levensmiddelenafval en de vermijdbare stroom hierbinnen (voedselverspilling).
- Ook zal Nederland erop wijzen dat aanpassingen van definities in de afvalregelgeving gevolgen kunnen hebben voor andere regelgeving (met name voor dierlijke bijproducten). Definities moeten eenduidig gehanteerd worden in alle EU-regelgeving en mogen niet tot verwarring leiden bij intracommunautair verkeer.

³ Er is sprake van voedselverspilling, indien voedsel dat voor menselijke consumptie bedoeld is, hier niet voor wordt gebruikt, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van hoogwaardige verwaarding volgens de zogenoemde *ladder van Moerman*. Voedsel dat niet bestemd was voor menselijke consumptie valt niet binnen de definitie van verspilling en wordt niet meegenomen in de kwantificering van verspilling.

- Verder wil Nederland aandacht vragen voor een duidelijker onderscheid tussen afval en dierlijke bijproducten in de afvalregelgeving om overlap tussen regelgeving te voorkomen. De onduidelijkheden in de huidige regelgeving leiden in de praktijk tot handhavingsproblemen, handelsproblemen en administratieve lastenverzwaring voor overheid en bedrijfsleven. De regelgeving zou op drie punten verduidelijkt moeten worden:
 1. Status van mengsels van dierlijke bijproducten en afval,
 2. Import van dierlijke bijproducten/afval waarbij de status nu afhangt van de bestemming,
 3. Status van grensoverschrijdend intraverkeer van dierlijke bijproducten bestemd voor compostering of vergisting.
- Verder presenteert de Commissie voor levensmiddelenafval een reductiedoelstelling – uitgaande van de definitie van de Commissie – van 30% tussen 2017 en 2025. Nederland is voorstander van een reductiedoelstelling op Europees niveau. Of deze doelstelling de juiste is, is gelet op de onduidelijkheden over de definitie nog onduidelijk. Daarnaast is het de vraag of de doelstelling niet afhankelijk gemaakt moet worden van het niveau waarop de diverse lidstaten in 2017 zitten, waarmee ook inspanningen tot 2017 worden beloofd. Tot slot valt op dat de primaire sector is uitgezonderd van de doelstelling van de Commissie. Nederland vindt het van belang dat de doelstelling geldt voor de gehele voedselketen, inclusief de primaire productie.

Storten

- Nederland behoort in de EU al tot de landen waar het minst gestort wordt en kan zich vinden in een ambitieuze doelstelling voor het reduceren van storten. De voorgestelde doelstellingen zijn echter niet duidelijk. Uitgangspunt moet zijn dat alleen dat deel dat technisch niet kan worden gerecycled of nuttig toegepast, gestort mag worden. De door de Commissie voorgestelde doelstellingen voor storten lijken dit niet als uitgangspunt te nemen.

Verpakkingen

- Voor verpakkingen zijn voorstellen gedaan om ondermeer de doelstellingen van de vijf stromen (hout, kunststof, glas, papier en karton en metaal) in verschillende fases te verhogen. Daarnaast wordt voorgesteld om bij metaal onderscheid te maken tussen ferro-metalen en aluminium. Nederland is voorstander van ambitieuze doelstellingen, want de huidige recycledoelen in Nederland zijn hoger dan de doelstellingen die EU-breed gelden. Maar Nederland is van mening dat de doelen wel realistisch moeten zijn. De doelstelling voor hout is waarschijnlijk niet haalbaar. Daarnaast zet Nederland vraagtekens bij de andere recycledoelstellingen en de berekeningsmethoden die daarbij horen.

Berekenen recycling en verslaglegging

- Haalbaarheid van de doelstellingen hangt af van de manier waarop recyclingpercentages worden berekend. Doel moet zijn om de werkelijke recycling in beeld te brengen voor de verschillende stromen. Om de berekeningsmethoden te uniformeren heeft de Commissie het meetpunt voor recycling in dit voorstel voor alle richtlijnen gelijk getrokken. Dat is een goede ontwikkeling. Nederland heeft echter vragen bij de berekeningsmethode. Onduidelijk is bijvoorbeeld wanneer het eindproces van voorbereiding voor hergebruik of recycling precies begint.
- Wat betreft verslaglegging streeft de Commissie vereenvoudiging en stroomlijning na. Beide zaken worden door NL ondersteund. Echter, het voorstel bevat een aantal elementen die problemen zullen geven in de uitvoering, bijvoorbeeld de termijn van verslaglegging. De

voorgestelde periode is te kort voor veel lidstaten, waaronder Nederland, om te kunnen rapporteren.

Administratieve lasten

- Het voorstel is vrijwel neutraal voor wat betreft administratieve lasten. Voor de benoemde activiteiten waarvoor verlichtende maatregelen worden voorgesteld geldt in Nederland überhaupt geen vergunningplicht.
- Verder wordt voorgesteld om uitzonderingen te maken voor kleine ondernemingen die kleine hoeveelheden afval verzamelen of transporteren als het gaat om bijvoorbeeld de registratieplicht. Onduidelijk is voornamelijk hoe het begrip kleine hoeveelheden gedefinieerd wordt. Daarnaast kan een dergelijke uitzondering leiden tot een grotere handhavingslast. Er dient een balans te zijn tussen het aanpakken van milieu en voedselveiligheidsrisico's en het beperken van de administratieve lasten voor kleine ondernemingen. Een aantal andere zaken die in het voorstel worden geïntroduceerd, zoals een systeem voor vroegtijdige waarschuwingen, zou in zekere mate wel extra lasten met zich mee kunnen brengen voor de lidstaten. Verduurzaming ketens
- Naast producentenverantwoordelijkheid (PV) zijn er ook andere manieren om ketens te verduurzamen. Verder is Nederland van mening dat de minimum vereisten die de Commissie voor wil schrijven bij het toepassen van PV te verplichtend zijn. De vereisten zouden meer in de vorm van een vrijblijvender richtsnoer moeten worden voorgesteld.
- Nederland vindt het vooral van belang dat meer wordt ingezet op duurzaam product ontwerp. Duurzaam productontwerp is een manier om producenten te bewegen tot het verbeteren van de milieuprestatie. Die insteek past bij de VANG aanpak. Nederland pleit er daarom voor dat in het voorstel van de Commissie een expliciete link wordt gelegd met de Ecodesign richtlijn. Nederland is voorstander van verbreding van de Ecodesign richtlijn en wil grondstoffengebruik aan de richtlijn toevoegen zodat bij productontwerp rekening wordt gehouden met recycling en grondstoffengebruik.
- Daarnaast is transparantie in de keten essentieel om inzicht in alle materiaal- en reststromen te krijgen. Door dit inzicht binnen ketens worden goede keuzes van consumenten en producenten gestimuleerd. Consumenten kunnen onderbouwde keuzes maken en producenten worden aangezet tot duurzame productieprocessen (zoals te zien in de «race to the top» door de succesvolle introductie van het energielabel voor producten). Voor grondstoffen zou eenzelfde dynamiek als rond het energielabel moeten ontstaan.

Gescheiden inzamelen

- Nederland is geen voorstander van een verplichting in de richtlijn tot het gescheiden inzamelen van stromen, zoals onder andere bioafval. Het is aan de EU om in richtlijnen doelstellingen te formuleren. Hoe die doelstelling wordt gehaald is aan de lidstaten. Door concrete invulling te geven aan het «hoe» in de richtlijn bestaat het risico dat de meest effectieve wijze van het halen van de doelstelling niet mag worden uitgevoerd en toekomstige nieuwe effectievere technieken geen kans krijgen. Afhankelijk van de situatie kunnen als onderdeel van de doelstellingen kwaliteitsnormen worden vastgesteld die nodig zijn voor hoogwaardige recycling of nuttige toepassing. Hieruit kan volgen dat gescheiden inzameling noodzakelijk is om deze kwaliteitsnormen te halen.

Einde-afval criteria

- *End-of-Waste* criteria, die zijn afgestemd met de sector, kunnen de recycling in de EU stimuleren door duidelijkheid te verschaffen over

het moment waarop afval weer een grondstof is. Bij het vaststellen van de criteria dient een hoge mate van milieubescherming te worden gewaarborgd.

- Het is van belang op EU-niveau een gelijk speelveld te creëren door via eenduidige criteria juridische zekerheid te verschaffen over de status van een materiaal. Daarmee kunnen de aan afval gerelateerde administratieve lasten weg worden genomen. In het voorstel van de Commissie wordt echter niet meer duidelijkheid gegeven over het toepassen van de concepten einde-afval en bijproducten. Zo zouden de artikelen over einde-afval en bijproducten die al in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen staan meer met elkaar in lijn moeten worden gebracht, zodat duidelijker wordt hoe lidstaten deze concepten kunnen toepassen.
- Bij voorkeur komt de Commissie zelf met voorstellen om criteria op EU niveau vast te stellen. Gedacht wordt onder meer aan criteria voor compost, digestaat en banden. Indien dit niet mogelijk is kunnen lidstaten (in onderling overleg) zelf criteria formuleren. Essentieel hierbij is dat helder wordt gecommuniceerd wat er in de verschillende lidstaten als einde-afval of bijproduct wordt beschouwd. Mogelijk kan de Commissie daarvoor een grondstoffenregister opzetten om daarmee inzichtelijk te maken hoe de betreffende concepten in de lidstaten worden toegepast. Uiteindelijk zou hiermee toepassing en uniformering van criteria op EU niveau kunnen worden bevorderd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De noordelijke lidstaten staan positief tegenover het voorstel, maar stellen vraagtekens bij de gestelde doelen. Met name de Oost-Europese landen betwijfelen of ze de doelstellingen kunnen halen. Meerdere lidstaten hebben aangegeven geen juridisch bindende doelstellingen voor 2020 te kunnen steunen. Er is brede scepsis over de verwachte verlaging van administratieve lasten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland kan zich vinden in de rechtsgrondslag. Dit voorstel geeft niet alleen invulling aan de wettelijke verplichting tot herziening van de doelstellingen van drie richtlijnen omtrent afvalbeheer, maar komt ook tegemoet aan de ambitie geformuleerd in het zevende milieuoactieprogramma⁴ en het EU-grondstoffeninitiatief⁵.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De transitie richting een circulaire economie is een mondiale opgave die niet alleen door lidstaten afzonderlijk kan worden gerealiseerd. Dit vergt een overkoepelende, langetermijn visie en samenwerking op internationaal niveau. De Europese richtlijnen vormen het kader voor nationaal afvalbeleid. De transitie richting een circulaire economie in Europa moet dus worden aangejaagd vanuit Europese regelgeving. Het harmoniseren van centrale begrippen in afvalbeheer is daarbij essentieel. Verder is er nog een grote kloof tussen de effectiviteit van afvalbeheerssystemen in verschillende Europese lidstaten. Ingrijpen vanuit de Europese Commissie is nodig om deze kloof zoveel mogelijk te dichten. Europese doelstellingen stimuleren

⁴ De afvalhiërarchie als leidend principe in alle lidstaten; reductie van de absolute hoeveelheid afval en per hoofd van de bevolking; een alomvattende strategie voor het tegengaan van voedselverspilling; het waarborgen van hoogwaardige recycling; beperken van energierugwinning tot niet-recycleerbare materialen, en het beperken van storten tot niet terugwinbaar afval

⁵ COM(2013) 442.

lidstaten om te investeren in verbeterde infrastructuur en beheerssystemen. Tenslotte is de afvalmarkt in hoge mate internationaal georiënteerd, afvaltransport is grensoverschrijdend, dus een Europees gelijk speelveld is cruciaal.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is deels positief en deels negatief over de proportionaliteit. De meeste voorstellen leveren een verbetering van het afvalstoffenbeleid tegen betrekkelijk lage kosten terwijl het aanzienlijke voordelen oplevert, zowel voor de economie als het milieu. Negatief is het oordeel over de precieze uitvoeringsmethoden (bijv. m.b.t. bronscheiding) die te ver strekken voor het beoogde doel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor overheid

Voor zover bekend geen, echter indien er sprake is van kosten voor Nederland dan worden de budgettaire gevolgen ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Uit het TNO-rapport *Kansen voor de circulaire economie in Nederland* blijkt dat slimmer en zorgvuldiger omgaan met grondstoffen jaarlijks zo'n 7 miljard euro kan opleveren voor de Nederlandse economie. Slim gebruik van grondstoffen is goed voor de werkgelegenheid: er ontstaan extra banen in de maak- en reparatieindustrie, in de recycling- en dienstensector. Gezien de al hoge ambities in het kader van VANG zal aanpassing van de afvalrichtlijnen waarschijnlijk geen additionele kosten met zich meebrengen voor overheden. Tegelijkertijd zullen hogere recyclingdoelstellingen voor sommige stromen tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten

Zie paragraaf «administratieve lasten» onder punt 3.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Commissie voorziet positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de industriector van de EU. Het Nederlandse bedrijfsleven kan profijt hebben van de voorgestelde aanpassingen van de afvalstoffenrichtlijnen aangezien het al een koploperpositie heeft op het gebied van recycling.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorliggende voorstel wijzigt zes cruciale Europese afvalrichtlijnen wat zal leiden tot de nodige wetgevingsmaatregelen op nationaal niveau. Dit zal in ieder geval gevolgen hebben voor o.a. de Omgevingswet (Wet Milieubeheer) en Activiteitenbesluit.

Indien de definitie en berekening van stedelijk afval en verplichting voor gescheiden inzamelen van biowaste niet worden aangepast zal dit gevolgen hebben, ook op decentraal niveau waarop vergunningen worden afgegeven.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Nederland is geen voorstander van de voorgestelde gedelegeerde handelingen en vindt dat deze in de regelgeving zelf moeten worden vastgelegd omdat:

- De artikelen essentiële bepalingen bevatten;
- Er grote gevolgen zijn voor het bedrijfsleven en betrokken overheden;
- De specifieke situatie in Nederland te weinig kan worden meegenomen in besluitvorming;
- Technische inbreng is vereist die bij de lidstaten berust.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Een implementatietermijn van 12 maanden, zoals nu in het voorstel opgenomen, is te kort. Waarschijnlijk moet de Wet Milieubeheer (Wm) worden aangepast, onder andere voor het integreren van nieuwe definities. Voor dergelijke wetwijzigingen is minimaal 18 maanden nodig.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie beoordeelt de haalbaarheid van de invoering van beperkingen op het storten van andere soorten afval dan restafval op stortplaatsen voor inerte afvalstoffen en brengt in 2018 een verslag uit waarin zij haar conclusies presenteert. Hierop evalueert de Commissie de doelstelling voor storten in 2025 en dient zo nodig een wetgevingsvoorstel voor een wettelijk bindende doelstelling voor stortreductie tegen 2030 in. Deze evaluatie-/horizonbepaling kan door de Nederlandse delegatie worden geaccepteerd.

Er is verder geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het Commissievoorstel. Het zou echter wel wenselijk kunnen zijn om in 2020 de doelen opnieuw te bezien om ze zo nodig te verscherpen en/of doelen voor andere afvalstromen vast te stellen, op basis van de praktische ervaring die is opgedaan in de lidstaten, best beschikbare technieken en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De algemene ambities van het voorstel komen overeen met VANG, en in Nederland worden afvalgegevens al goed bijgehouden, dus op hoofdlijnen zal het voorstel uitvoerbaar zijn. Een aantal specifieke punten zullen mogelijk problemen opleveren in de uitvoering, zoals de verplichting om ieder jaar over het voorgaande jaar te rapporteren (jaar X-2 is realistisch).

b) Handhaafbaarheid

Op de correcte toepassing van de uitzonderingen voor kleine ondernemingen is moeilijk toezicht uit te oefenen. Aan betrokken vrijgestelde ondernemers worden immers nauwelijks verplichtingen opgelegd met behulp waarvan overtredingen kunnen worden vastgesteld.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.