

Vergaderjaar 2019–2020

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2019

Op 17 juni heb ik u het Tussenrapport *Grondstof of afval* van de Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA) gestuurd (Kamerstuk 32 852, nr. 93). De Taskforce heeft zich ten doel gesteld een advies te formuleren over hoe om te gaan met ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving met betrekking tot afval. En dan met name belemmeringen die een stap in de richting van een Circulaire Economie (CE) in de weg staan. Daartoe heeft de THA de inbreng gebruikt van een groot aantal organisaties en overheden, verenigd in een klankbordgroep. Het tussenrapport bevat een overzicht van de vigerende wet- en regelgeving en een inventarisatie van de ervaren belemmeringen¹. Het eindrapport², dat u vandaag van mij ontvangt, bevat daarnaast ook oplossingsrichtingen die door de klankbordgroep zijn geformuleerd.

Ik ben blij dat het rapport er is, want het biedt aanknopingspunten om de goede richting die we met elkaar al zijn ingeslagen, verder te ontwikkelen. Daarnaast biedt de rapportage interessante inzichten die het waard zijn om verder te verkennen. In mijn beleidsreactie hieronder zal ik op de aanknopingspunten en inzichten ingaan. Ik doe dat aan de hand van een aantal thema's die mijns inziens de hoofdlijnen van het advies zijn. Ik zet daarbij in op een uitwerking die ik het meest kansrijk acht en waar ik een rol en verantwoordelijkheid in heb. Vaak is hierbij ook sprake van gedeeltelijke competentie van de Europese Commissie; mede daarom zal ik aandringen op activiteiten in het kader van het EU Actieplan voor circulaire economie. In het navolgende ga ik in op de volgende thema's:

- Samenhang productregelgeving en afvalregelgeving
- Definitie van afval
- Uitvoering van de wetgeving (VTH-stelsel)
- Experimenten
- Transitie naar een Circulaire Economie (CE)

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Samenhang productregelgeving en afvalregelgeving

De Taskforce reikt waardevolle ideeën aan om meer te doen aan de samenhang tussen productregelgeving en afvalstoffenregelgeving (in de rapportage ook wel stromen genoemd). De samenhang moet beter en ik ondersteun dit advies van de Taskforce. Het afvalstoffenrecht heeft al veel tot stand gebracht waar het gaat om het beheersen en verminderen van storten en andere vormen van afvalverwijdering. Ook de beweging naar recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen is onder het afvalrecht gestart. Veelal zijn er ook kwantitatieve doelstellingen gesteld. Voor een circulaire economie moet er echter verder gekeken worden, bijvoorbeeld naar kwaliteit en het gebruik van reststromen en dus ook naar ook productregelgeving. In sommige gevallen ontbreekt productregelgeving of biedt productregelgeving niet altijd ruimte voor secundaire materialen. Ook borgt productregelgeving (nog) niet altijd de veiligheid van mens en milieu. De afvalregelgeving heeft dan ook in een circulaire economie een vangnetfunctie. Ik acht het daarom van belang om te kijken naar de samenhang en aansluiting tussen afvalregelgeving en productregelgeving in de gehele keten van productie, consumptie en afval. Ik zal dan ook een verkenning laten uitvoeren naar productregelgeving en andere normering met als focus de aansluiting op het afvalstoffenrecht. Hierbij wil ik ook de mogelijkheid van einde-afval- en bijproductcriteria betrekken. Doel van dergelijke criteria is tweeledig: creëren van meer duidelijkheid voor de sector over de vraag wanneer bepaalde stromen geen afvalstof zijn en het creëren van specifieke waarborgen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid ten behoeve van handhaving en toezicht. Een voorbeeld is de regeling met einde-afvalcriteria voor puingranulaat. Deze regeling is opgesteld vanwege de behoefte om voor de toepassing van puingranulaat binnen Nederland gelijke spelregels te creëren. De vraag is of dit ook niet voor andere stromen zou moeten gelden. Uitgangspunten van de verkenning zijn beide doelstellingen van de CE: grondstoffenbehoud en bescherming van mens en milieu. Ik neem daarom mee welke stromen er in een CE behouden moeten blijven, welke stromen we kunnen uitfaseren, en welke stromen we alleen onder voorwaarden kunnen toestaan.

Tot slot benadruk ik dat productregelgeving veelal Europese regelgeving is. Dit stelt beperkingen aan hetgeen nationaal kan worden geregeld. Waar wel ruimte is op nationaal niveau, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de mogelijkheid om bij ministeriële regeling criteria voor bijproducten en einde-afval vast te stellen of bij de voorschriften rond duurzaam bouwen, waar ik recent met mijn collega van Binnenlandse Zaken een brief over naar uw Kamer heb gestuurd³, speelt uiteraard ook het belang van een Europees gelijk speelveld een rol. De Europese Unie heeft productbeleid aangemerkt als essentieel voor de circulaire economie en onderzoekt hoe het EU-beleidskader voor producten (bijvoorbeeld voor bouwproducten) de circulaire economie kan versterken. Het is van belang dat er in Europees verband ook aandacht wordt besteed aan het raakvlak tussen productregelgeving en afvalregelgeving. Nederland heeft hier ook input voor geleverd en zal de ontwikkelingen hierop volgen.

Naast aandacht in productregelgeving voor secundaire materialen, onderstreep ik de oproep van de THA om ook bij inkoopprocessen rekening te houden met secundaire materialen. De landelijke MVI-criteria⁴ helpen overheden om maatschappelijk verantwoord in te kopen. De criteria ondersteunen de transitie naar het gebruik van secundair materiaal door zoveel mogelijk aan te sluiten op wat de markt kan leveren.

³ Brief van 8 oktober 2019, Kamerstuk 32 852, nr. 94

⁴ <https://www.mvicriteria.nl/nl>

Op dit moment kunnen overheden bijvoorbeeld al criteria gebruiken voor secundaire grondstoffen in plastic straatmeubilair, speeltoestellen en in plastic verpakkingen van onder meer kantoorartikelen, drukwerk en ICT-apparatuur. PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden, biedt de helpende hand bij vragen en met praktijkvoorbeelden.

Definitie van afval

Ik herken wat de Taskforce aangeeft over de complexiteit van de afvaldefinitie. Om de afvaldefinitie en de daarmee samenhangende voorwaarden voor bijproduct en einde-afval te verduidelijken, heb ik op basis van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) in juli 2018 de Leidraad afvalstof of product vastgesteld. Deze leidraad is een levend document die periodiek wordt geactualiseerd. Bovendien geeft mijn departement op basis van het in deze Leidraad opgenomen toetsingskader op verzoek opinies af in de vorm van rechtsoordelen over de vraag of bij specifieke toepassingen van bepaalde materialen sprake is van afvalstoffen of niet. De THA laat weten dat de Leidraad verduidelijking geeft, maar dat het voor bedrijven en VTH instanties nog steeds lastig is om op één lijn te komen. Ik ben van mening dat er al veel informatie beschikbaar is. Informatie over het LAP3, de Leidraad en (afgegeven) rechtsoordelen zijn beschikbaar via een toegankelijke website van Rijkswaterstaat, inclusief een helpdesk. Ook is hier een digitale tool beschikbaar met de webtoets «afvalstof of grondstof».⁵

Daarnaast geeft de Taskforce aan dat de «per geval aanpak» van de rechtsoordelen moet worden uitgebreid met een meer generieke aanpak. Dit onderschrijf ik. De beoordeling of er in een bepaald geval sprake is van afval of niet ligt in het kader van het VTH-stelsel bij het bevoegde gezag. Ik zal bezien of het wenselijk en mogelijk is om in aanvulling op de Leidraad afvalstof of product en de rechtsoordelen meer generiek per specifieke afval- en materiaalstromen duidelijkheid te scheppen over het toetsingskader. Daartoe dient tevens de eerder aangehaalde verkenning naar de potentiële stromen waar einde-afval- en bijproductcriteria voor opgesteld zouden kunnen worden. Hierbij zie ik ook welke beoordelingsmethodieken, normen en meetmethoden gebruikt kunnen worden om de risico's voor gezondheid en milieu inzichtelijk te maken en vast te stellen. In deze verkenning ga ik ook kijken naar hoe er naast ministeriële regelingen met einde-afval- en bijproductcriteria een meer generieke aanpak vanuit het departement aangeboden kan worden in de vorm van andere instrumenten, zoals handreikingen voor specifieke stromen. Hierbij zal ik tevens, zoals de Taskforce ook adviseert, verkennen hoe andere lidstaten dergelijke aanpakken hebben vormgegeven. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan de opdracht uit de herziene kaderrichtlijn afvalstoffen om, naast de omzetting van de voorwaarden uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen voor bijproducten en einde-afval in de Wet milieubeheer,⁶ passende maatregelen te treffen als lidstaat ter stimulering van de einde-afval- en bijproductstatus.

De Taskforce stelt voor het programma Ruimte in Regels te continueren binnen het Versnellingshuis. Gezien de terugloop in het aantal belemmingen loopt conform het Rijksbrede programma Circulaire Economie het programma Ruimte in Regels eind dit jaar af. Ik zie of ik het netwerk en de kennis uit Ruimte in Regels op gepaste wijze kan borgen. En ik verken samen met de betrokken organisaties of het Versnellingshuis als loket kan

⁵ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/>

⁶ Wetsvoorstel 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), Kamerstuk 35 267, nrs. 1–4.

dienen voor het signaleren van belemmerende regelgeving. Het Versnelingshuis kan dan belemmeringen doorgeleiden naar de juiste plaats voor verdere ambtelijke uitwerking.

De Taskforce geeft het advies om op Europees niveau de afvaldefinitie aan te passen, zodat duidelijker wordt hoe moet worden beoordeeld of sprake is van afval of niet. De kaderrichtlijn afvalstoffen geeft daar zelf geen uitsluitel over.

Nederland heeft twee jaar geleden ingezet op het verkrijgen van meer duidelijkheid over de afvaldefinitie; helaas waren andere lidstaten hier destijds geen voorstander van. Nederland zal, indien de Commissie aankondigt de kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt te wijzigen, dit zeker ondersteunen.

Bij de herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen is wel neergelegd dat de Europese Commissie meer duidelijkheid moet geven over de toepassing van deze definitie en de term «zich ontdoen» in de vorm van richtsnoeren. Ook roept deze herziene richtlijn op tot het delen van kennis en best practices over de toepassing van de afvaldefinitie en aanverwante begrippen. In het kader van het project Make it Work (MiW) en het internationale IMPEL-netwerk probeer ik samen met andere lidstaten de Europese Commissie bouwstenen aan te reiken voor deze richtsnoeren en ervaringen te delen⁷.

De Taskforce benadrukt dat het ook van belang is om de greendeal North Sea Resources Roundabout (NSRR) te evalueren en waar nodig te verbeteren zodat interstatelijke handel van reststromen makkelijker wordt. Ik kan u meedelen dat momenteel de NSRR wordt geëvalueerd. Tevens wijs ik er op dat ik in het kader van de lopende evaluatie van de EU Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) aandrang op vereenvoudiging van en waar mogelijk uitzonderingen op EVOA-procedures in verband met het stimuleren van circulaire initiatieven.

Uitvoering van de wetgeving (VTH-stelsel)

In haar advies gaat de THA ook in op de uitvoering van afvalwetgeving en dan met name binnen het VTH-stelsel. Voor een deel van de afvalregulering zijn gemeenten en provincies het bevoegd gezag. De uitvoering van de bijbehorende (veelal complexe) taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is, op grond van het Besluit omgevingsrecht, verplicht belegd bij omgevingsdiensten. Zij voeren deze taken in mandaat uit. In hoeverre de kwaliteit van de uitvoering van deze taken op orde is, wordt tweejaarlijks onderzocht. Hierbij is aandacht voor verschillende elementen die de kwaliteit beïnvloeden, zo ook voor problemen rond de capaciteit en bundeling van kennis en expertise die de Taskforce aanstipt.

Bij het onderzoek dat nu loopt, wordt een aantal casussen belicht waaronder een over het onderwerp «grondstof of afval»; casus over recycling van eierschalen. Het onderzoek wordt eind 2019 opgeleverd. De aanbevelingen uit het rapport kunnen, afzonderlijk of gezamenlijk, worden opgepakt door het bevoegd gezag en het Rijk, afhankelijk van ieders verantwoordelijkheid. Ik wacht de resultaten van het onderzoek af; op basis daarvan beslis ik wat eventuele vervolgstappen zijn.

Verder worden in het gremium Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) ook onderwerpen ingebracht gerelateerd aan de problematiek rond de

⁷ Zo is er de Engelstalige handreiking *Making the Circular Economy Work, Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy (prevention and recycling of waste)*, die februari 2019 is gepubliceerd en nog zal worden aangevuld met informatie over en ervaringen van lidstaten met de definitie van het begrip afvalstof.

uitvoering. Zo heeft de Vereniging Afvalbedrijven (VA) in september 2018, mede namens de BRBS, NVRD, en BVOR in een notitie aan het BOB de ervaringen met de inzet van VTH door omgevingsdiensten kenbaar gemaakt. De VA en het IPO zijn in overleg hoe hier vervolg aan te geven.

De Taskforce oppert het idee van een centraal informatiepunt. Zoals ik eerder heb aangegeven is er al veel informatie met betrekking tot afvalregelgeving beschikbaar en openbaar. Bovendien zijn er ook al diverse periodieke overleggen waar informatie kan worden uitgewisseld. U kunt denken aan de begeleidingscommissie LAP en de landelijke werkgroep afvalbeheer, waarvan de bevindingen onder andere op de site van Omgevingsdienst NL te vinden zijn en op verschillende kennisplatforms als onderdeel van het Kennisnet. De werkgroep Afvalbeheer (WAB) houdt zich bezig met (doelmatig) beheer van afvalstoffen in de praktijk, standpuntbepaling ten aanzien van specifieke afvalvraagstukken bij vergunningverlening en afvalbeleid. Verder geldt binnen het VTH-stelsel, op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een verplichting voor het uitwisselen van gegevens voor de strafrechtelijke handhaving. Inspectieweet Milieu is een middel om deze informatie te delen. Inmiddels is het merendeel van de Omgevingsdiensten hierop aangesloten. Voor nu zie ik dan ook geen meerwaarde in het creëren van nieuwe informatiekanaalen en/ of afstemmingsgremia, maar roep ik de betrokken organisaties op (beter) gebruik te maken van de huidige mogelijkheden.

Experimenten

Experimenteeruimte voor innovaties is cruciaal voor de transitie naar een circulaire economie. Bedrijven moeten de mogelijkheid krijgen om op een gepaste manier te experimenteren. Ook de Taskforce onderstreept dit belang. Daarom ga ik bezien of in de huidige en toekomstige kaders (zoals de Omgevingswet), de ruimte die Europese regelgeving biedt voldoende benut wordt om experimenten mogelijk te maken. Vervolgens zal ik verkennen of en hoe we de decentrale overheden en de sector duidelijker kunnen aangeven waar deze ruimte is en hoe deze benut kan worden.

Transitie naar een Circulaire Economie (CE)

Ik deel de opmerking van de Taskforce dat aandacht voor CE niet mag verslappen. Het doel van het kabinet is om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben en in 2030 een (tussen)doel te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Via het Grondstoffenakkoord hebben meer dan 400 organisaties en overheden zich gecommitteerd aan dit doel. Uit het Grondstoffenakkoord zijn de vijf Transitieagenda's ontsproten; de THA zelf is ontstaan vanuit de transitieagenda biomassa en voedsel. Om ervoor te zorgen dat we gezamenlijk actie blijven ondernemen en ambities uit het Grondstoffenakkoord omzetten in concrete doelen, is het Uitvoeringsprogramma CE 2019–2023 opgezet. De Taskforce is in het Uitvoeringsprogramma genoemd als een van de acties binnen het dwarsdoorsnijdende thema Wet- en regelgeving.

Het Uitvoeringsprogramma bevat al veel acties die bijdragen aan het circulair maken van de economie, in aanvulling op lopende initiatieven. Hierin wordt samengewerkt met een groot aantal organisaties die de THA ook al noemt in haar rapportage. Het Uitvoeringsprogramma is geen statisch geheel; elk jaar vindt er een actualisatie plaats en kunnen er nieuwe initiatieven worden toegevoegd. Ik ben dan ook voornemens om (aanvullende) acties die voortvloeien uit het eindrapport Grondstof of

afval, conform de aanbeveling van de THA, op te nemen in het Uitvoeringsprogramma. Zo borg ik dat de acties ook goed gemonitord worden onder regie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De THA spreekt in haar advies over het zoeken van de samenhang tussen CE en onder andere het Klimaatakkoord. Dat ondersteun ik van harte en in het Uitvoeringsplan CE is dan ook aangegeven dat de samenhang met de energie- en klimaattransitie waar mogelijk en nodig is, wordt gezocht.

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