

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2494

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

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

Fiche: Actieplan verbeteren naleving milieuwetgeving en milieugovernance (Kamerstuk 22 112, nr. 2491)

Fiche: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulair economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2492)

Fiche: Mededeling: Monitoringraamwerk voor de Circulaire Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2493)

Fiche: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

Fiche: Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen (Kamerstuk 22 112, nr. 2495)

Fiche: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft (Kamerstuk 22 112, nr. 2496)

Fiche: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2497)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Luchtvaart over de tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie:
opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 32
- d) *EUR-Lex*
Niet van toepassing
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
Staff Working Document SWD(2018) 20
- f) *Behandelingstraject Raad*
Presentatie in Milieuraad 5 maart 2018; mogelijk Raadsconclusies in juni 2018.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

In het kader van het Actieplan Circulaire Economie heeft de Commissie bekend gemaakt hoe zij verder wil gaan op het snijvlak van stoffen-, product- en afvalstoffenwetgeving. De aanwezigheid van zogeheten zeer zorgwekkende stoffen (zsz) in vele in omloop zijnde producten roept de beleidsvraag op of recycling van deze producten wenselijk is wanneer ze afval worden. Het voorstel van de Commissie bevat een aantal ideeën en acties om enerzijds hergebruik te maximaliseren en anderzijds het gebruik van zsz bij dat hergebruik te minimaliseren. In het nieuwe voorstel gaat de Commissie daarbij verder op dezelfde vier kwesties die in de raadpleging van voorjaar 2017 zijn benoemd, te weten:

- 1) informatie over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen is niet gemakkelijk beschikbaar voor wie afval verwerkt met het oog op terugwinning,
- 2) afval kan stoffen bevatten die niet langer toegelaten zijn in nieuwe producten,
- 3) de EU-regels inzake de einde-afvalstatus worden binnen Europa niet uniform toegepast, waardoor onduidelijk is op welk moment afval wordt omgezet in nieuwe materialen en producten, en
- 4) de regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemicaliën gevaarlijk zijn, zijn niet goed op elkaar afgestemd en dit beïnvloedt het gebruik van secundaire grondstoffen.

Binnen de eerste kwestie zal de Commissie een haalbaarheidsstudie uitvoeren naar het gebruik van verschillende informatiesystemen en innovatieve tracerings technologieën en -strategieën die ervoor kunnen zorgen dat relevante informatie door de gehele toeleveringsketens heen, tot bij de recyclers, gekoppeld blijft aan de artikelen. Daarnaast wil de Commissie werkprocedures ontwikkelen die ervoor zorgen dat ingevoerde artikelen geen stoffen bevatten die niet in de EU mogen worden gebruikt en vereenvoudigde procedures opstellen om het gebruik van gevaarlijke stoffen in gebruiksartikelen te beperken.

Binnen de tweede kwestie overweegt de Commissie drie acties ondernemen, te weten 1) het ontwikkelen van een beleidsvormingsmethode ter ondersteuning van besluiten die betrekking hebben op de recycling van afval dat zorgwekkende stoffen bevat, 2) het opstellen van richtsnoeren om ervoor te zorgen dat bij het risicobeheer van zorgwekkende stoffen meer aandacht uitgaat naar de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in teruggewonnen materialen, en 3) uitvoeringswetgeving vast te stellen om een daadwerkelijke controle op het gebruik van de bestaande vrijstelling van REACH-registratie voor teruggewonnen stoffen mogelijk te maken.

Binnen de derde kwestie wil de Commissie 1) een nauwere samenwerking aanmoedigen tussen bestaande netwerken van deskundigen in het beheer van chemische stoffen en afval en voorbereidingen treffen met het oog op een online EU-register voor alle nationale en Europese criteria inzake de einde-afvalfase en inzake bijproducten, en 2) een studie uitvoeren als basis voor mogelijke richtsnoeren om beter inzicht te krijgen in de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de uitvoering en de controle van de voorschriften inzake de einde-afvalfase.

Binnen de vierde en laatste kwestie wil de Commissie 1) richtsnoeren publiceren voor de indeling van afvalstoffen om afvalverwerkers en bevoegde autoriteiten te helpen afval op een gemeenschappelijke manier te karakteriseren en in te delen, en 2) het delen van beste praktijken aanmoedigen met betrekking tot testmethoden voor de beoordeling van stoffen op de aanwezigheid van de gevaarlijke eigenschap HP 14 «Ecotoxisch» met het oog op de eventuele harmonisatie ervan.

Op de consultatie van het voorjaar 2017 zijn meer dan 100 reacties binnengekomen. Namens het kabinet heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op juli 2017 een reactie ingestuurd¹.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het nieuwe voorstel sluit goed aan bij de Nederlandse positie zoals die op 4 juli 2017 is ingestuurd. In die reactie heeft Nederland aangegeven dat het nodig is een brug te slaan tussen de doelstellingen voor circulaire economie (100% circulair in 2050) en voor het uitfaseren van zeer zorgwekkende stoffen (100% non-toxic material cycles). Om de circulaire economie zo veel mogelijk te stimuleren heeft Nederland voorgesteld om – binnen de bestaande wettelijke kaders – een methodiek te ontwikkelen waarin per geval wordt beoordeeld welke van de opties hergebruik, verbranden of storten de minste risico's geeft voor mens en milieu. Uit de mededeling blijkt dat de Commissie deze gedachte deelt. Wel zullen de werkzaamheden daarvoor naar verwachting pas medio 2019 zijn voltooid.

Nederland wil de komende periode actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling van deze methodiek. In gevallen waar hergebruik (recycling) de meest verantwoorde keuze is voor mens en milieu, vindt Nederland het belangrijk dat dit ook kan plaatsvinden om zo bij te dragen aan de circulaire economie. Onderstaand onder b het voorstel voor een Nederlands antwoord op de afzonderlijke vragen, door de Commissie aangeduid als «vier vastgestelde kwesties». De Commissie verwijst daarbij naar een begeleidend werkdocument, waarvoor nog een aparte consultatie gestart zal gaan worden. Nederland zal ook die raadpleging benutten om bij te dragen aan de beleidsontwikkeling in Europa.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2366

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Kwestie 1. Informatie over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen is niet gemakkelijk beschikbaar voor wie afval verwerkt met het oog op terugwinning.

Nederland deelt de analyse van de Commissie en herkent de gegeven voorbeelden. In de bovengenoemde Nederlandse inbreng zijn – onder punt 2 – vergelijkbare voorbeelden gegeven van deze problematiek. De Commissie kondigt een onderzoek aan om de informatie over en de traceerbaarheid van zzs in de hele keten van productie tot en met hergebruik te verbeteren.

De Commissie vraagt naar de toegevoegde waarde van een verplicht informatiesysteem in de Unie. Doel is om de bedrijven in de afvalsector te informeren over de aanwezigheid van zzs. De tweede vraag is hoe de Unie om wil gaan met ingevoerde voorwerpen.

Nederland is blij met de aankondiging van het onderzoek en is van mening dat innovatieve tracerings technologieën een nuttige rol kunnen spelen. Ook van belang is een betere uitvoering van bestaande verplichtingen, zoals de verplichte informatievoorziening aan afnemers over zzs in voorwerpen (artikel 33 REACH) en de verplichte levering van veiligheidsinformatiebladen bij stoffen en mengsels. Deze verplichtingen gelden ook voor geïmporteerde producten. Daarnaast kunnen afvalbedrijven met een scherper acceptatiebeleid vaststellen wat de aard, eigenschappen en samenstelling is van de afvalstromen die zij inzamelen voor hergebruik.

Kwestie 2. Afval kan stoffen bevatten die niet langer toegelaten zijn in nieuwe producten.

Nederland deelt de mening dat hergebruik van wat de Commissie hier aanduidt als «uitgefaseerde gevaarlijke stoffen» leidt tot vragen over welke beperkingen er nodig zijn. De Commissie kondigt een onderzoek aan om een methodiek te ontwikkelen om in voorkomende gevallen tot besluiten te komen over de recycling van afval dat zzs bevat. In die methodiek wil de Commissie rekening houden met de kosten en baten van recycling ten opzichte van verbranden en storten. Naar verwachting zullen ook de werkzaamheden daarvoor medio 2019 worden afgerond. Richtsnoeren en uitvoeringswetgeving kunnen daarvan onderdeel uitmaken. De Commissie vraagt hoe hergebruik mogelijk is van afvalstoffen met zzs in veilig te gebruiken materialen. Onder welke voorwaarden kunnen we toestaan dat materialen stoffen bevatten die niet langer zijn toegestaan in nieuwe materialen?

Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie om een methodiek te ontwikkelen die antwoord kan geven op deze vragen en had een dergelijke methodiek al verwacht in de huidige mededeling, gezien de oproep van de Milieuraad in juni 2016 aan de Commissie om medio 2017 een voorstel hiertoe te presenteren. Nederland verwacht dat deze methodiek de circulaire economie zal ondersteunen en wil daarom actief bijdragen met voorstellen hoe zo'n methodiek er uit zou kunnen zien en welke criteria daarbij gehanteerd kunnen worden. Primair moet waar mogelijk het gebruik van zzs in nieuwe producten worden uitgefaseerd. Daar waar al producten en materialen met zzs in de keten zijn gebracht, staat Nederland voor een gebalanceerde benadering. Als recycling veilig kan en beter is voor het milieu, dan past dit binnen het streven naar een circulaire economie. Zo niet, dan moeten de materialen op een veilige manier worden verwijderd. Meer concreet, als er zzs die niet meer nieuw op de markt mogen worden gebracht, aanwezig zijn in te recyclen materialen, dan moeten de toepassingen waarbij de consument aan deze zss kan worden blootgesteld (zoals bepaalde voedselcontactmaterialen en speelgoed waaruit die stoffen kunnen vrijkomen) niet worden toegestaan.

Hergebruik blijft dan wel mogelijk voor andere toepassingen die wel veilig zijn. Daarbij moet ook naar de toekomstige risico's van het volgende afvalstadium gekeken worden.

Kwestie 3. De EU-regels inzake de einde-afvalstatus worden binnen Europa niet uniform toegepast, waardoor onduidelijk is op welk moment afval wordt omgezet in nieuwe materialen en producten.

De Commissie wil meer duidelijkheid krijgen over de einde-afval criteria. De complexiteit van hedendaagse afvalstromen in combinatie met het ontbreken van criteria en het gebrek aan transparantie leiden zowel op nationaal niveau als Europees tot veel juridische onduidelijkheid. Deze analyse wordt door Nederland onderschreven, met de kanttekening dat het in de mededeling gegeven voorbeeld juist wel duidelijk is dat het om een product gaat. De Commissie wil tot een meer geharmoniseerde interpretatie en toepassing van de regels rond einde afval komen. Bij de discussie over de Kader Richtlijn Afval is afgesproken dat de Commissie een online EU register voor alle nationale en Europese criteria voor einde afval en voor bijproducten in zal richten. Voorts wil de Commissie een studie laten uitvoeren om tot richtsnoeren te komen.

Nederland is positief over deze ontwikkelingen. Duidelijke criteria en transparantie zijn van groot belang voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalverwerking. Nederland is blij dat de Commissie onze suggestie over het opstellen van richtsnoeren heeft overgenomen. En hoewel handhaving van de afvalwetgeving een nationale zaak is en blijft, kan uitwisseling van ervaringen en informatie door handhavende instanties bijdragen aan een meer eenduidige uitvoering in Europa.

Kwestie 4. De regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemicaliën gevaarlijk zijn, zijn niet goed op elkaar afgestemd en dit beïnvloedt het gebruik van secundaire grondstoffen.

De Commissie constateert dat de indelingsregels voor enerzijds chemische stoffen en anderzijds afvalstoffen niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Een verschillende indeling kan gevolgen hebben indien een teruggewonnen product na hergebruik toch als gevaarlijke stof ingedeeld moet worden. De Commissie wil tot meer samenhang in de indelingsregels komen en richtsnoeren uitbrengen die voor duidelijkheid zorgen. De Commissie vraagt of de regels verder op elkaar afgestemd moeten worden.

Nederland is op dit punt terughoudend. Het op korte termijn harmoniseren van de indeling kan tot ongewenste effecten leiden. Pas vanaf 2015 zijn de indelingsregels voor afvalstoffen aangescherpt en in lijn gebracht met die voor chemische stoffen. Het gevolg is dat veel kunststoffen in de afvalfase door de aanwezigheid van bijvoorbeeld functionele toevoegingen als brandvertragers, weekmakers en kleurstoffen door de Commissie worden aangemerkt als gevaarlijk afval. Veel bedrijven die kunststofafval inzamelen en verwerken zijn niet in het bezit van een vergunning voor gevaarlijk afval en voldoen ook niet aan de zwaardere eisen die aan dergelijke vergunningen gesteld worden. Het is zeer de vraag in hoeverre die eisen nodig zijn voor de risicobeheersing. De decennia voor 2015 werden kunststoffen (juridisch: volledig gepolymeriseerde verbindingen) niet als gevaarlijk beschouwd. Een alternatieve oplossing voor hetgeen de Commissie bepleit is om die oude situatie met een uitzondering voor kunststoffen op Europees niveau te herstellen. Dat laat onverlet de noodzaak om meer informatie over zzs in de afvalstromen te genereren, zoals hierboven geschetst onder kwestie 1.

De Commissie concludeert in de mededeling dat naast de vier genoemde kwesties ook duidelijk is dat er uitdagingen zijn met de praktische toepassing op het snijvlak van de stoffen-, product- en afvalstoffenwetgeving, door onder meer beperkte capaciteit en kennis bij de betrokken overheden en het gebrek aan coördinatie tussen verschillende actoren op lokaal, nationaal en EU-niveau. In het kader van het «Make it Work»-project, waar Nederland een van de initiatiefnemers voor is, zet Nederland zich actief in om de toepassing van de wetgeving op dit snijvlak te helpen verduidelijken en ondersteunen o.a. door het uitwisselen van goede praktijken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie noemt de vier kwesties belangrijke struikelblokken voor de circulaire economie. Daarbij wijst de Commissie op de ontvangen reacties en op (het gebrek aan) coördinatie op lokaal, nationaal en Europees niveau. De Commissie werpt de vraag op wat de juiste balans is tussen de algemene voordelen op lange termijn van hergebruik en de algemene nadelen voor gezondheid en milieu als gevolg van de aanwezigheid van zxs in hergebruik. De Commissie nodigt uit gegevens in te brengen en het debat aan te gaan, om voor het einde van het mandaat van de huidige Commissie eind 2019 tot uitvoering van plannen en maatregelen over te kunnen gaan.

Nederland herkent het beeld dat de Commissie schetst. In de comités die zich bezighouden met chemische stoffen staat het realiseren van een non-toxic environment voorop. In de comités die zich bezighouden met afvalverwerking ligt de focus op het realiseren van recycling doelstellingen en de circulaire economie. Het is van belang een juiste balans te vinden tussen de doelstellingen voor beide beleidsterreinen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie. De mededeling betreft een uitwerking voor het beleid binnen de kaders voor stoffen-, producten- en afvalstoffenwetgeving. Er zijn geen concrete wetswijzigingen voorgesteld.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het voorstel heeft tot doel om tot een betere afstemming en harmonisatie te komen op Europees niveau en binnen de interne markt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde plannen en maatregelen staan in de juiste verhouding tot het nagestreefde doel. Eventuele uit de mededeling voortvloeiende wetsvoorstellen zullen te zijner tijd nader worden beoordeeld.

d) Financiële gevolgen

De voorstellen zijn beleidsmatig en hebben geen gevolgen voor de nationale begroting. Eventuele financiële gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het verantwoordelijke departement.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Nederland is van mening dat meer transparantie en duidelijke kaders tot vermindering van de lastendruk zullen leiden. Nederland is evenwel terughoudend als het gaat om harmonisatie van de indelingsregels voor afvalstoffen op korte termijn. Het aanmerken van een groot aantal afvalstromen, waaronder kunststoffen, als gevaarlijk zal de lasten voor de sector vergroten zonder dat daarmee een duidelijke winst voor gezondheid of milieu bereikt wordt.