

Vergaderjaar 2020–2021

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 251

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Hierbij informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de wettelijke producentenverantwoordelijkheid voor afgedankte elektrische- en elektronische apparaten (AEEA), ook wel aangeduid met e-waste. Mede aanleiding is de toezegging¹ om uw Kamer specifiek te informeren over het nakomen van het wettelijke inzameldoel van 65% AEEA in 2019. Daarnaast zal ik ingaan op enkele actuele ontwikkelingen die van belang zijn voor zowel de huidige situatie als de noodzakelijke inzet in de nabije toekomst op de problematiek van AEEA.

Met deze brief kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat om een reactie op de brief van de Stichting Organisatie Producentenverantwoordelijkheid E-waste Nederland (Stichting OPEN) met als bijlage een manifest waarin Stichting OPEN aangeeft dat de circulaire doelen rond Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten (AEEA of e-waste) alleen worden bereikt met een gecoördineerde aanpak rond Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) en een algemeen verbindend verklaring (avv) voor een non-profitorganisatie.

Wettelijk kader

Producentenverantwoordelijkheid voor AEEA is staand beleid sinds 2002 op basis van de Europese richtlijn AEEA² die in Nederland is geïmplementeerd via de Regeling AEEA³. De regelgeving heeft betrekking op een

¹ Kamerstuk 35 300 XII, nr. 91

² Richtlijn 2012/19/EU van het Europees parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (AEEA) (Pb EU 2012, L 197)

³ Regeling AEEA van 5 februari 2014 (Stcrt. 2014, nr. 2975) en gewijzigd op 27 januari 2016 (Stcrt. 2016, nr. 4066)

brede verzameling van AEEA⁴ en heeft tot doel bij te dragen aan duurzame productie en consumptie, in de eerste plaats door preventie van AEEA en daarnaast door hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing. Beoogd wordt de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen en bij te dragen aan een efficiënter hulpbronnengebruik en terugwinning van waardevolle secundaire grondstoffen.

Producentenverantwoordelijkheid maakt producenten en importeurs (hierna: de producenten) die elektrische en elektronische apparaten (EEA) op de markt brengen – met inbegrip van online verkoop – verantwoordelijk voor de inzameling en passende verwerking van hun producten als die worden afgedankt.

De producenten hebben de verplichting om vanaf het jaar 2019 minimaal 65% AEEA in te zamelen van de gemiddelde gewichtshoeveelheid EEA die de voorgaande drie jaren in de betreffende lidstaat in de handel is gebracht⁵, de zogeheten put on market (PoM). Het inzameldoel is vanaf 2019 fors verhoogd ten opzichte van de voorgaande jaren waarin het inzameldoel op 45% was gesteld. Dat maakt 2019 dan ook een onderscheidend jaar voor de noodzakelijke extra inspanning op de inzameling die van de producenten wordt gevraagd.

Rapportage inzameling en verwerking van AEEA

Jaarlijks rapporteert het Nationaal (W)EEE Register (NWR) over de behaalde inzamelprestatie door of namens de betrokken producenten; NWR rapportages worden voor een ieder openbaar beschikbaar gesteld⁶. Het NWR is aangewezen om de taken uit te voeren die voortkomen uit de registratie- en rapportageplicht zoals opgenomen in de Regeling AEEA. Gerapporteerd wordt over zes categorieën van AEEA zoals die zijn ingedeeld volgens de regelgeving, waarbij uiteindelijk alleen de som der delen mag worden getoetst aan de wettelijke doelstelling.

De Europese Commissie heeft de subcategorie zonnepanelen een bijzondere positie gegeven in die zin dat het de lidstaten is toegestaan de inzamelprestatie inclusief-en-exclusief zonnepanelen weer te geven. De reden hiervoor is dat zonnepanelen een relatief nieuw product is met een sterke groei in het marktaandeel EEA, dat echter door de lange gemiddelde levensduur niet op de korte termijn als afgedankt product beschikbaar komt voor inzameling. Deze situatie is in ieder geval voor Nederland van toepassing en billijkt het weergeven van de afzonderlijke prestaties.

Volgens het NWR bedraagt de in het jaar 2019 gerealiseerde inzameling 48% ten opzicht van de driejaar gemiddelde PoM 2016–2018. Exclusief zonnepanelen bedraagt het inzamelresultaat 58%. De wettelijke doelstelling wordt dus niet behaald, hetgeen overigens de eerste keer is sinds de invoering van de regelgeving waarbij tot voor kort de lagere doelstelling van 45% van toepassing was. Volgens het NWR worden de wettelijke minimale streefcijfers voor recycling en nuttige toepassing wel behaald.

⁴ AEEA omvat onder meer grote en kleine huishoudelijke apparaten, kleine IT en telecommunicatie, lampen, schermen en monitors, elektrische gereedschappen, automaten, zonnepanelen, medische apparaten, warmtepompen, elektrisch speelgoed en e-bikes.

⁵ De alternatieve doelstelling betreft 85% inzameling van de hoeveelheid in die lidstaat geproduceerde AEEA die op het grondgebied van die lidstaat is geproduceerd, in Nederland wordt de 65% doelstelling gehanteerd.

⁶ NWR rapportages zijn te bekijken en te downloaden op www.nationaalweeeregister.nl

Allereerst spreek ik mijn waardering uit voor de inspanningen van alle betrokkenen in het speelveld van AEEA om het doel in 2019 toch tenminste te benaderen. Het desondanks teleurstellende resultaat bevestigt tegelijk dat een nieuwe impuls in het nakomen van de producentenverantwoordelijkheid voor AEEA noodzakelijk is in Nederland.

Hoe andere lidstaten presteren op de inzameling van AEEA is nog niet bekend omdat pas vanaf medio 2021 de cijfers via Eurostat beschikbaar zullen zijn. Uit sporadische berichtgeving hierover in de media kan wel worden opgemaakt dat meerdere lidstaten de 65% doelstelling niet hebben gehaald. Verwacht wordt dat de Europese Commissie in de tweede helft van 2021 zal reageren op de cijfers en de prestaties in de respectievelijke lidstaten.

Uitvoering producentenverantwoordelijkheid AEEA

Bij het NWR staan ruim 3.100 producenten geregistreerd die een wettelijke verplichting hebben op basis van de Regeling AEEA. Een tiental producentenorganisaties geeft elk afzonderlijk, collectief uitvoering aan de producentenverantwoordelijkheid voor AEEA, naast 116 producenten die melden dat op individuele basis te doen.

Na invoering van de vernieuwde regelgeving in 2014 hebben de bij AEEA betrokken partijen het «Monitoringsberaad AEEA» opgericht dat tot taak heeft te monitoren op welke wijze invulling wordt gegeven aan de registratie- en rapportageverplichtingen, de inzamelverplichtingen, eventuele specifieke acties die nodig zijn voor het behalen van de doelstelling inzameling en te borgen dat alle actoren in de keten hun verantwoordelijkheden nakomen.

Op verzoek van mijn voorganger⁷ heeft het Monitoringsberaad in 2018 een Plan van Aanpak opgeleverd met een analyse en een set van maatregelen gericht op het behalen van het inzameldoel van 65% in 2019. In het Plan van Aanpak zijn negen specifieke acties opgenomen die tezamen de geprognoseerde afstand tot het doel zouden overbruggen. Mijn observatie is dat alle partijen het belang van het Plan van Aanpak onderschreven en naar vermogen hun inzet hebben geleverd in de uitvoering in 2019. Echter, zoals geconstateerd is de uiteindelijk in 2019 gerealiseerde toename in de inzameling niet voldoende gebleken om het inzameldoel te behalen.

Op mijn verzoek heeft onderzoeksbureau Rebel Group de uitvoering van het Plan van Aanpak geanalyseerd. Het rapport «Resultatenonderzoek van het Plan van Aanpak 65% AEEA» is als bijlage bij deze brief gevoegd⁸. Naast een analyse van de uitvoering bevat het rapport diverse aanbevelingen voor verhoging van de inzameling van AEEA, waaronder het introduceren van retourpremiesystemen voor AEEA.

Wat betreft het concept van retourpremiesystemen heb ik in het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis reeds gekozen voor de introductie van een retourpremiesysteem voor koel- en vrieskasten⁹. Van de producenten wordt verwacht dat zij dit systeem voorbereiden en invoeren in 2021. Indien een systeem onverhoopt niet op vrijwillige basis tot stand komt, zal ik daarvoor regelgeving in procedure brengen.

⁷ Kamerstuk 30 872, nr. 212

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 496

Actie tot behalen van het wettelijk inzameldoel

Allereerst stel ik vast dat er een forse inspanning van producenten en andere actoren in de AEEA-keten nodig is om het inzameldoel zo spoedig mogelijk alsnog te realiseren. Daarbij neemt de omvang van AEEA op de afvalmarkt toe terwijl tegelijkertijd de druk op het meer circulair maken van deze keten oploopt, zowel op basis van nationaal beleid¹⁰ als het Europese circulaire economie actieplan¹¹. Ten slotte ligt er het genoemde concrete verzoek vanuit het Kabinet om een retourpremiesysteem voor koel- en vrieskasten te introduceren door het bedrijfsleven.

Een meerderheid van de producenten heeft recentelijk Stichting OPEN opgericht, die de verantwoordelijkheden van acht van de in totaal tien bestaande producentenorganisaties heeft overgenomen. Stichting OPEN verklaart met deze bundeling in organisatie een verbetering te kunnen realiseren in de uitvoering van producentenverantwoordelijkheid, zodanig dat het wettelijk doel alsnog zal worden behaald binnen twee jaar. Op 1 april 2020 is hiertoe door Stichting OPEN een verzoek tot avv van een afvalbeheerovereenkomst voor alle AEEA in Nederland bij mij ingediend. In het aan uw vaste commissie IenW aangeboden manifest van Stichting OPEN wordt vanuit de optiek van de producenten die bij Stichting OPEN zijn aangesloten, de urgentie van een hernieuwde aanpak van AEEA benadrukt¹². Het manifest lees ik als een beknopte samenvatting van de inhoud en ambitie van de aangevraagde avv.

Een avv kan worden verleend in het belang van doelmatigheid van het afvalstoffenbeheer en op basis een aanvraag van een belangrijke meerderheid van producenten ingevolge artikel 15.36 en 15.37 van de Wet milieubeheer. Een avv-aanvraag wordt zoals gebruikelijk door RWS technisch-inhoudelijk getoetst aan de Regeling verzoek avv overeenkomst afvalbeheerbijdrage¹³. RWS heeft geoordeeld dat de aanvraag voldoet aan de regeling, waarbij Stichting OPEN nog wel een nadere uitwerking van de voorgenomen maatregelen in een Actieplan 65% moet aanleveren in verband met de precieze onderbouwing van het doelmatig afvalbeheer. Deze beoordeling heeft geleid tot een ontwerpbesluit waarvan kennisgeving is gedaan in de Staatscourant¹⁴. Een ieder is vanaf 15 september 2020 gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld de aanvraag en het ontwerpbesluit op te vragen en daarop een zienswijze in te dienen. Na beoordeling door RWS van alle ingediende zienswijzen, desgevraagde toelichtingen daarop en een eventuele reactie van de aanvrager (in dit geval Stichting OPEN) en de nadere precisering in het Actieplan 65%, zal een definitief besluit worden genomen over de aangevraagde avv.

De Autoriteit Consumenten en Markt (ACM) is aangehaakt bij dit proces nadat één van de producentenorganisaties die zich niet heeft aangesloten bij Stichting OPEN en de ingediende avv-aanvraag, in een vroeg stadium de ACM had ingeschakeld. De ACM zal gedurende het proces rond de aangevraagde avv betrokken zijn.

Uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor het belang van openheid en om tijdig geïnformeerd te worden voor het AO circulaire economie over de verdere stappen met betrekking tot deze avv-aanvraag. Ik zal uw Kamer informeren over het verdere verloop van de procedure. Mocht het komen

¹⁰ Kamerstuk 32 852, nr. 130

¹¹ COM(2020) 98 final – Mededeling inzake een nieuw actieplan voor een circulaire economie en voor een schoner en concurrerender Europa.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹³ Stcrt. 2020, nr. 34945 van 7 juli 2020

¹⁴ Stcrt 2020, nr. 48313

tot een definitieve vaststelling van een avv voor de Stichting OPEN, dan heeft een ieder de mogelijkheid een ontheffing aan te vragen op basis van artikel 15.38 Wet milieubeheer. Deze optie geldt dus ook voor producentenorganisaties die zich niet aansluiten bij het in de avv-aanvraag beoogde landelijke afvalbeheersysteem. Een ontheffing kan worden verleend voor een alternatief systeem van inzameling en verwerking onder de voorwaarde dat dit in doelmatigheid van het afvalbeheer ten minste gelijkwaardig is aan het afvalbeheersysteem dat algemeen verbindend is verklaard. Een ontheffing op een avv betekent dat de afvalbeheerbijdrage verschuift van het afvalbeheersysteem onder die avv naar het vervangende afvalbeheersysteem onder de verkregen ontheffing.

Tot slot

Het nakomen van het wettelijk inzameldoel van 65% voor AEEA staat voorop en moet zo spoedig als mogelijk is, worden gerealiseerd. Ik beschouw het als de verantwoordelijkheid van alle producenten om gezamenlijk te voldoen aan de wettelijke verplichtingen en bij te dragen aan het maatschappelijk belang dat met een adequate aanpak van AEEA wordt gediend. Met de ingediende avv-aanvraag ligt er een voorstel daartoe dat echter nog in procedure is. Mocht de avv niet tot stand komen dan is er sprake van een situatie die een nadere afweging vergt met het oog op het behalen van het wettelijke inzameldoel. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer ook daarover dan nader informeren.

In de bijlage bij deze brief is een aanvullende toelichting opgenomen op de onderwerpen: het wettelijk kader, de cijfers en ontwikkelingen en de rapportage van Rebel Group¹⁵.

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

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Wettelijk kader

Gescheiden inzameling is een eerste vereiste om de specifieke behandeling en recycling van AEEA te waarborgen die noodzakelijk is omwille van de bescherming van mens en milieu. Daartoe moeten geschikte voorzieningen voor het inleveren van AEEA worden opgezet, waaronder inzamelpunten bij de detailhandel, waar particuliere huishoudens hun AEEA kosteloos kunnen inleveren. Vanaf 2019 geldt een inzamelpercentage van 65% AEEA van het totale gewicht van het gemiddelde van in voorgaande drie jaren op de markt gebrachte EEA.

Daarnaast worden de producenten geacht de ingezamelde AEEA passend te verwerken overeenkomstig de voorgeschreven minimale streefcijfers inzake recycling en nuttige toepassing. Met passende verwerking wordt bedoeld dat demontage en recycling van AEEA wordt uitgevoerd door verwerkers met een CENELEC certificaat¹⁶. De wijze waarop producenten uitvoering moeten geven aan hun verplichtingen – in termen van systeem, logistiek of organisatie – is niet in detail uitgewerkt in de Regeling AEEA. De ILT is toezichthouder op de uitvoering van de Regeling AEEA.

De gewijzigde Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) raakt eveneens aan het kader voor producentenverantwoordelijkheid inzake AEEA. Uiterlijk 5 januari 2023 zullen de bepalingen omtrent de minimumvereisten voor producentenverantwoordelijkheid uit de Kra moeten zijn geïmplementeerd in de Regeling AEEA. Over de voortgang van de diverse stappen in het bredere implementatieproces van de kaderrichtlijn is de Kamer geïnformeerd¹⁷. Naast de implementatie van de minimumvereisten zal worden nagegaan of het bestaande kader voor AEEA nog verfijning behoeft met het oog op een toekomstbestendige uitvoering van producentenverantwoordelijkheid voor AEEA.

De cijfers en ontwikkelingen

De in 2019 gerealiseerde inzameling bedraagt 48% ten opzicht van de driejaar gemiddelde put on market (PoM) over 2016–2018. Exclusief zonnepanelen bedraagt het inzamelresultaat 58%.

Voor het inzicht in de verhouding tussen de PoM en de daadwerkelijke inzameling op hoofdlijnen, is hieronder het onderliggende cijfermateriaal weergegeven:

- Het gehanteerde driejaar gemiddelde van de PoM 2016–2018 steeg met 14% ten opzichte van de PoM 2015–2017. De absolute hoeveelheid in 2019 ingezameld AEEA is gestegen met 7% ten opzichte van 2018, met 13.692 ton naar 198.650 ton. Duidelijk is dat de PoM sterker steeg dan de inzameling.
- Het verschil tussen de stijging van de PoM ten opzichte van de inzameling is minder groot indien het gehanteerde driejaar gemiddelde exclusief zonnepanelen wordt berekend, dan stijgt de PoM over het gehanteerde driejaar gemiddelde met 9% (i.p.v. 14%).
- De PoM over 2019 bedroeg in totaal 638.588 ton EEA. De PoM 2019 is ten opzichte van 2018 met 137.699 ton gestegen (+27%). Het aandeel van zonnepanelen in de POM 2019 bedraagt 190.476 ton (30%).

¹⁶ CENELEC: European Committee for Electrotechnical Standardization, het CENELEC certificaat vervangt het eerdere WEEELABEX certificaat.

¹⁷ Kamerstuk 35 267, nrs. 18 en 19

- De inzamelopgave die de producenten in 2020 hebben op basis van de PoM 2017–2019 bedraagt 337.945 ton en ligt met circa +17% weer fors hoger dan de vereiste inspanning in 2019¹⁸. Het maakt duidelijk dat het behalen van het inzameldoel bij een voortdurend stijgende PoM een extra inspanning vergt en dat business-as-usual geen optie kan zijn.

Het globale beeld dat de inzamel- en verwerkingsopgave voor de producenten niet minder wordt maar eerder nog verder zal toenemen de komende jaren, wordt bevestigd in een recent VN-rapport¹⁹ over de wereldwijde verwachtingen omtrent AEEA. De afgelopen vijf jaar is de hoeveelheid AEEA wereldwijd gestegen met 21% naar een hoogte van 53,6 miljoen ton in 2020 en zal in 2030 verder toenemen naar circa 74 miljoen ton AEEA. Als oorzaken²⁰ geeft het VN-rapport onder meer het toenemende gebruik van elektronica in de samenleving (IoT, elektrificering, digitalisering, robotisering etc.), de korter wordende omlooptijd in het gebruik en de beperkte repareerbaarheid van apparaten.

De problematiek rond elektronica is ook geadresseerd in het Europese Actieplan voor de Circulaire Economie waarin acties zijn geformuleerd die op termijn effecten zullen hebben op de productie van EEA en naar verwachting navenant zullen doorwerken in de wettelijke producentenverantwoordelijkheid voor AEEA.

Rapportage uitvoering Plan van Aanpak – onderzoeksbureau Rebel Group

Naast een analyse van de uitvoering bevat het rapport van Rebel Group diverse aanbevelingen voor verhoging van de inzameling van AEEA.

Volgens Rebel Group zijn vijf van de negen acties met een positief resultaat afgerond en vier acties onvoldoende tot uitvoering gekomen, als volgt:

- Twee acties met onvoldoende resultaat betreffen de inzameling en waren gericht op het verbeteren van de bestaande inzamelstructuur en het introduceren van nieuwe inzameltechnieken. Hoewel er diverse maatregelen zijn getroffen is het verwachte extra inzamelvolume daarmee niet gerealiseerd. Het structureel verder brengen van nieuwe inzamelmethodieken is niet gelukt. Van opschaling en verdere implementatie van ideeën en concepten is het niet gekomen, mede als gevolg van de soms problematische financiële haalbaarheid en onvoldoende samenwerking tussen concurrerende partijen.
- Nog niet gerealiseerd is de invoering van een wettelijke afgifteplicht die tot doel heeft in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen afdwingen dat AEEA op een correcte wijze wordt ingezameld en afgegeven voor passende verwerking. De introductie van de afgifteplicht is vertraagd door uitstel van de invoering van de Omgevingswet waaraan de afgifteplicht juridisch is gekoppeld.
- Tenslotte stelt Rebel Group dat de actie gericht op een samenhangende set van spelregels voor onderling concurrerende producentenorganisaties en marktwerking geen resultaat heeft geleverd. Zo is het niet gelukt afspraken te maken over de operationele eisen ten aanzien van onder meer een nationaal clearinghouse voor de kostenvereffe-

¹⁸ De getallen zijn inclusief zonnepanelen en nog niet gecorrigeerd voor het aandeel export van gebruikte nog werkende apparaten dat in 2019 circa 21.000 ton bedroeg.

¹⁹ The Global E-waste Monitor by the Sustainable Cycles (SCYCLE) co-hosted by the United Nations University (UNU) and others: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Environment/Pages/Spotlight/Global-Ewaste-Monitor-2020.aspx>

²⁰ De huidige COVID-19 pandemie is niet verrekend in de beschouwingen.

ning van de onderlinge verschillen, alsmede een financiële waarborg voor een transparante en toekomstbestendige organisatie van de uitvoering.

In het rapport doet Rebel Group diverse aanbevelingen gericht op het realiseren van een hogere inzamelprestatie waaronder voortzetting van het vergoedingssysteem voor correcte verwerking, het introduceren van retourpremiesystemen voor AEEA, het vergroten van het inlevergemak, het intensiveren van de voorlichting en communicatie, het versterken van het effect van het inkoopbeleid, het invoeren van de afgifteplicht en aandacht voor samenwerking in de handhaving.

Voor meer informatie over bevindingen en aanbevelingen zie het rapport van Rebel Group dat als bijlage bij deze brief is gevoegd.