

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1569

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening einde-afval-criteria koperschroot

Fiche 2: Mededeling over douanerisico beheer en beveiliging van de Toeleveringsketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1570)

Fiche 3: Mededeling Ondernemerschap 2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1571)

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

Fiche: Verordening einde-afval-criteria koperschroot

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt.

Datum ontvangst Commissiedocument
07-01-2013

Nr. Commissiedocument
COM(2012) 787

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202294

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
Uitgevoerd door het JRC-IPTS: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4259>
(JRC-IPTS: Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies)

Behandelingstraject Raad
Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 6, lid 2 van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Het voorstel wordt voorgelegd aan het Europees Parlement, dat bezwaar kan maken.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Voor het vaststellen van de in artikel 6, lid 1 van Richtlijn 2008/98/EG genoemde criteria geldt de «regelgevingsprocedure met toetsing» uit het «oude Comitologiebesluit» (Besluit 1999/468/EG).

In het Comité voor de aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen is na stemming geen gekwalificeerde meerderheid bereikt (veel onthoudingen). Het resultaat was dus «no-opinion».

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het betreft een voorstel voor criteria voor einde-afval (end of waste), als uitwerking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voor de specifieke afvalstroom koperschroot. De Kaderrichtlijn geeft in artikel 6, lid 1 aan dat er voor sommige specifieke afvalstoffen criteria opgesteld moeten worden op basis waarvan kan worden vastgesteld dat ze niet langer een afvalstof zijn.

Het voordeel van toepassing van dit beginsel is dat dergelijk voormalig afval als product of materiaal op de markt mag worden verhandeld zonder restricties uit de afvalwet- en regelgeving waarmee recycling kan worden

bevorderd. De voorliggende criteria voor koperschroot omvatten kwaliteitseisen omtrent herkomst van het afval, het bewerkingsproces en het beoogde eindproduct voor einde-afval kwalificatie.

- Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Op grond van artikel 6, lid 2 van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen) is de EU bevoegd met dit voorstel te komen, hetgeen Nederland onderschrijft.

Het subsidiariteitsoordeel is positief, omdat een besluit om de criteria op Europees niveau vast te stellen als is opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het beste op Europees niveau kan worden vastgesteld. Het oordeel over de proportionaliteit is positief.

- Implicaties/risico's/kansen

Toepassing van einde-afval op specifieke afvalstromen zal leiden tot positieve effecten op de recyclingmarkt vanwege verlichting van administratieve lasten, het verwijderen van het afvaletiket (en daardoor imago verbetering) en een hogere kwaliteit door hantering van kwaliteitscriteria. Het bedrijfsleven heeft echter de keuze om niet aan de vereisten te voldoen, waardoor het schroot als afval behandeld blijft worden. Dan doen deze positieve effecten zich in mindere mate voor.

- Nederlandse positie

Nederland is voorstander van einde-afval criteria in het algemeen, en kan instemmen met het voorstel van de Commissie dat naar de mening van Nederland voldoende de bescherming van mens en milieu waarborgt. Nederland heeft in het Comité dan ook gestemd voor een positief advies. Het Nederlandse bedrijfsleven is betrokken geweest bij de totstandkoming en is overwegend positief.

Het voorstel wordt nu voorgelegd aan de Raad omdat er in het Comité veel onthoudingen waren. Het belangrijkste bezwaar dat door sommige lidstaten is ingebracht, is dat het kwaliteitscriterium « minder dan 2 gewichtsprocent aan vreemde materialen in het door terugwinning verkregen koperschroot » te streng zou zijn.

Nederland heeft ingestemd met de 2% op basis van de onderbouwing van het JRC-IPTS en de bescherming voor het milieu die daar bij hoort. De Commissie houdt vast aan deze 2%.

Het JRC-IPTS doet in haar rapport een voorstel voor een kwaliteitscriterium in de range van 2 – 5%. Mocht de discussie hierover geopend worden dan kan Nederland, omwille van het komen tot een akkoord, instemmen met een waarde binnen deze range, waarbij de sterke voorkeur uitgaat naar een compromis dat zo dicht mogelijk bij de 2% ligt.

3. Samenvatting voorstel

- Inhoud voorstel

Het betreft een voorstel voor criteria voor einde afval (end of waste), als uitwerking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voor de specifieke afvalstroom koperschroot. Voor metaalschroot en kringloopglas zijn er al dergelijke criteria vastgelegd in een Verordening (respectievelijk 333/2011/EG en 1179/2012/EG).

De criteria moeten een hoge mate van milieubescherming waarborgen. Het voordeel van toepassing van dit beginsel is dat dergelijk voormalig afval als product of materiaal op de markt mag worden verhandeld zonder restricties uit de afvalwet- en regelgeving. De Commissie is van oordeel dat de recyclingmarkt baat heeft bij de opstelling van dergelijke einde-afval criteria.

De voorliggende criteria voor koperschroot omvatten kwaliteitseisen omtrent herkomst van het afval, het bewerkingsproces en het beoogde

eindproduct, waaraan voor einde-afval kwalificatie moet worden voldaan. Koperschroot dat verkregen is uit terugwinningsactiviteiten, moet daartoe voldoen aan de technische vereisten van de klant of de industrie en aan bestaande productwetgeving en -normen zodat er geen negatieve gevolgen zijn voor milieu of volksgezondheid. Als waarborg voor naleving van de criteria is bepaald dat een kwaliteitsbeheersysteem aanwezig is. In het Comité van de kaderrichtlijn hebben lidstaten gestemd maar is geen gekwalificeerde meerderheid gehaald vanwege de vele onthoudingen, hetgeen als een «no-opinion» wordt beschouwd. Daarom wordt het voorstel nu aan de Raad voorgelegd.

- Impact assessment Commissie

Het JRC-IPTS (Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies) is door de Europese Commissie gevraagd technische voorstellen voor einde afval criteria voor koperschroot op te stellen. Het rapport van het JRC omvat een inventarisatie van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten verbonden aan de betreffende afvalstroom (herkomst, hoeveelheden, verwerkingstechnieken etc.). Tevens is een evaluatie opgenomen van de milieu, economische- en wetgevingsimpact van toepassing van criteria. In hoofdzaak wordt vastgesteld dat de voorgenomen criteria het milieu afdoende beschermen, het economisch voordeel zich vertaalt in lagere administratieve lasten en positieve effecten op de Europese recyclingmarkt en dat wetgeving verschuift van afval- naar productwetgeving, waarbij ook REACH een rol speelt.

Het JRC komt in haar conclusie niet verder dan het aangeven van een range voor verontreiniging met vreemde materialen van 2 – 5 gewichtsprocent. Des te dichter bij de 2%, des te lager de mogelijke impact op het milieu en des te hoger het aandeel schroot van hogere kwaliteit. Des te hoger het percentage (richting de 5%), des te groter de stroom koper-schroot die gebruik kan maken van de voordelen van de einde-afval status.

Een verontreinigingsgraad van meer dan 5 gewichtsprocent (met vreemde materialen) van het einde afval schroot is volgens het impact assessment uit het oogpunt van milieu en gezondheid niet acceptabel.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Europese Unie heeft op grond van artikel 6, lid 2, van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen) de bevoegdheid de verordening vast te stellen. Nederland is het hiermee eens.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het besluit om de criteria op Europees niveau vast te stellen is vastgelegd in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en vraagstukken op het gebied van afval versus niet-afval kan het beste op Europees niveau worden vastgesteld.

Het proportionaliteitsoordeel is positief. De verordening draagt bij aan de ontwikkeling van de recyclingmarkt op Europees niveau en verhoogt de bescherming van mens en milieu. Daarnaast dragen de criteria bij aan hogere kwaliteit van bepaalde soorten koperschroot.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel vloeit voort uit de «regelgevingsprocedure met toetsing» uit het «oude Comitologiebesluit» (Besluit 1999/468/EG).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen, echter eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

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

geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Verlaging ten opzichte van bestaande toestand. De producent of importeur moet een conformiteitsverklaring opstellen en de producent moet een kwaliteitsbeheersysteem instellen. Daartegenover staat dat niet meer hoeft te worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Een verordening is rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten. Er zijn geen sancties voorgeschreven.

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

De verordening is zes maanden na vaststelling van toepassing, dat is ruim voldoende.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatiemoment opgenomen in de verordening. De kader-richtlijn, waar de verordening op is gebaseerd, wordt door de Commissie wel geëvalueerd in het kader van de review van het afvalbeleid.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid wordt als goed beoordeeld. De voorgenomen criteria sluiten redelijkerwijs aan bij de gebruikelijke kwaliteitscriteria die het bedrijfsleven reeds hanteert voor acceptatie van secundair materiaal, mede met het oog op het belang van de kwaliteit van eindproducten die mede van secundair materiaal worden gemaakt.

b) Handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid is goed. Het toezicht en de handhaving kan worden ingepast in het bestaande toezicht, doorgaans vanuit provincies (afvalverwerkende bedrijven). De aanwezigheid van een kwaliteitbeheersysteem biedt werkbare aanknopingspunten voor een efficiënte uitvoering van het toezicht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Uit de JRC-IPTS studie blijkt dat de afvalstatus van het koperschroot (afval of geen-afval) een ondergeschikte rol speelt bij het verhandelen van koperschroot. De einde-afval status maakt transacties efficiënter en transparanter en het verlaagt administratieve lasten. Het zal de handel in de EU stimuleren. Maar de handel overzee is veel minder gerelateerd aan de afvalstatus en wordt vooral gedomineerd door ontwikkelingen in, en de vraag vanuit Azië. Daarnaast hebben handelsmaatregelen een grote

invloed op de prijs. De verwachting is dan ook dat de verordening geen effect zal hebben op ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Het voorstel strookt met de Nederlandse wens om het afvalbeleid van onnodige restricties te ontdoen en daarmee de (recycling)markt een positieve impuls te geven en de administratieve last van afvalregelgeving te verminderen. Vanzelfsprekend op voorwaarde dat afdoende waarborgen voor mens- en milieubescherming worden geboden. In het materiaalketenbeleid staat het behoud van materiaal in de levenscyclus (kringloop) voorop, hetgeen een vergaande ontwikkeling van de recyclingmarkt vereist. Het bevorderen dat een afvalstof al vroeg in de keten als een grondstof of product mag worden beschouwd zal dan ook een positieve bijdrage leveren aan de materiaalketenbenadering. Nederland is voorstander van einde-afval criteria in het algemeen, en kan instemmen met het voorstel van de Commissie dat naar de mening van Nederland voldoende de bescherming van mens en milieu waarborgt. Nederland heeft in het Comité dan ook gestemd voor een positief advies. Het Nederlandse bedrijfsleven is betrokken geweest bij de totstandkoming en is overwegend positief. Het voorstel wordt nu voorgelegd aan de Raad omdat er in het Comité veel onthoudingen waren. Het belangrijkste bezwaar dat door sommige lidstaten is ingebracht, is dat het kwaliteitscriterium « minder dan 2 gewichtsprocent aan vreemde materialen in het door terugwinning verkregen koperschroot » te streng zou zijn. Nederland heeft ingestemd met de 2% op basis van de onderbouwing van het JRC-IPTS en de bescherming voor het milieu die daar bij hoort. De Commissie houdt vast aan deze 2%.