

Vergaderjaar 2020–2021

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 140

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2021

In mijn brief van 10 oktober 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het eindrapport *Grondstof of afval* van de Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA).¹ Vervolgens heb ik uw Kamer met een brief van 1 juli 2020 op de hoogte gesteld van de stand van zaken van de acties naar aanleiding van de THA.² Hierin heb ik aangegeven dat ik twee verkenningen heb laten uitvoeren. Eén ziet op de instrumenten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (het ministerie) voor de beoordeling of iets onder de definitie «afval» of «product» valt. De andere verkenning ziet op de belemmeringen die er zijn voor bedrijven en bevoegd gezag bij het uitvoeren van experimenten voor de circulaire economie. Bijgaand bied ik u de rapporten van beide verkenningen aan.³ De verkenningen zijn tot stand gekomen met inbreng van vele stakeholders. Ik hecht aan hun inbreng omdat zij de transitie naar de circulaire economie in de praktijk ten uitvoer brengen. Voor hun inbreng wil ik mijn dank uitspreken.

In deze beleidsreactie zal ik eerst de uitkomsten van beide verkenningen bespreken en de aanleiding tot de acties nader toelichten. Vervolgens zal ik kort opsommen welke acties ik concreet onderneem om opvolging te geven aan de verkenningen. Middels deze beleidsreactie voldoe ik aan de toezegging gemaakt in de voortgangsbrief van 1 juli 2020 om uw Kamer via een brief op de hoogte te stellen van de opvolging van de THA.

Verkenning instrumenten afval of product

De verkenning naar de instrumenten afval of product beschrijft de instrumenten die het ministerie ter beschikking staan om te bepalen of een stroom (materiaal met een specifieke toepassing) een afvalstof of product is. Dit zijn ministeriële regelingen, handreikingen en rechtsoor-

¹ Kamerstuk 32 852 nr. 97.

² Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 129.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

delen. De beoordeling afval of product is van belang om het zorgvuldige hergebruik van grondstoffen te faciliteren. De rijksoverheid werkt hard aan een voortvarende overgang naar een circulaire economie en stimuleert hierbij dergelijk hergebruik. De uitkomst van deze verkenning en die acties die ik naar aanleiding daarvan neem, kunnen hierin een belangrijke bijdrage leveren.

Om te komen tot een optimale inzet van het beschikbare instrumentarium van het ministerie doen de onderzoekers een voorzet voor een afwegingskader. Het doel van het afwegingskader is om stromen te prioriteren en vervolgens te koppelen aan het juiste instrument. Een belangrijk onderdeel zijn de randvoorwaarden waar elke stroom aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor een beoordeling met het afwegingskader. Ik omarm deze systematiek. Het stelt het ministerie in staat om transparant te communiceren naar initiatiefnemers over de procedure achter het aanwenden van de eigen instrumenten en biedt inzicht in wat de potentieel interessante stromen zijn uit het oogpunt van de circulaire economie. Uit de verkenning blijkt dat dit belangrijke punten zijn. De specifieke randvoorwaarden en manier van prioritering bekijk ik nader om er nog nauwkeuriger voor te zorgen dat de instrumenten van het ministerie ingezet worden voor stromen waarvan de toepassingen zo veel mogelijk passen binnen de circulaire economie.

De onderzoekers bevelen aan om met name het generieke instrumentarium – ministeriële regelingen en handreikingen – actiever in te zetten. Deze aanbeveling neem ik ter hand. In een ministeriële regeling kan voor een stroom worden vastgelegd wanneer het een bijproduct of afvalstof is, dan wel een einde-afvalstatus heeft of een afvalstof blijft. Een dergelijke regeling vertaalt dus de voorwaarden van artikel 1.1 lid 6 en lid 8 Wm in specifieke criteria voor een stroom waaraan direct getoetst moet worden. Momenteel zijn twee van zulke ministeriële regelingen van kracht. In de ene regeling wordt de einde-afvalstatus geregeld van recyclinggranulaat uit steenachtige afvalstoffen. De andere regeling bevat criteria om te bepalen wanneer wordt voldaan aan twee van de vier voorwaarden om een stroom als bijproduct te kunnen aanmerken. Deze regeling gaat over ruwe glycerine uit de biodieselindustrie om er, onder andere, chemicaliën van te produceren.

Een handreiking omschrijft zaken die bevoegd gezag en bedrijven kunnen helpen bij de beoordeling of een stroom in een specifiek geval een afvalstof of product is en legt uit hoe de afvalwet- en regelgeving moet worden toegepast op één of alle stromen. Er bestaan op het moment twee handreikingen. De eerste handreiking is de Leidraad afvalstof of product die algemene richtsnoeren geeft voor de uitleg en toepassing van de begrippen «afvalstof», «(voortgezet) gebruik», «bijproduct» en «einde-afvalstatus». De tweede handreiking beschrijft verschillende casussen rondom het gebruik van onbehandeld hout als product en afvalstof, en geeft toetsingsgronden om te beoordelen of onbehandeld hout is aan te merken als product.

Zowel ministeriële regelingen als handreikingen verschaffen een zekere mate van uniformiteit en duidelijkheid in het maken van de beoordelingen of een stroom een afvalstof of product is. Dit zijn twee belangrijke aandachtspunten die volgen uit de verkenning en de praktijk. Deze instrumenten zijn immers toepasbaar op meerdere dezelfde stromen, waardoor met een gelijke capaciteit meer initiatiefnemers die circulair willen ondernemen, worden geholpen. Bovendien bestaat er al een wettelijke basis voor het opstellen van ministeriële regelingen en kan er dus direct mee worden gestart.

Naast ministeriële regelingen en handreikingen heeft het ministerie de mogelijkheid om een rechtsoordeel af te geven. Een rechtsoordeel is, in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, slechts een juridisch niet bindend advies waarbij het ministerie voor een specifieke stroom een gemotiveerde mening geeft of in dat geval het materiaal wel of geen afvalstof is. In de loop der tijd lijkt echter de indruk te zijn ontstaan dat de bevoegdheid tot het maken van deze beoordeling bij de rijksoverheid ligt. Dit is uitdrukkelijk niet het geval. Europese regelgeving bepaalt dat primair de houder moet aantonen of een stroom een afvalstof of product is. Het toezicht op en de mogelijke besluitvorming over de bewijsvoering van de houder is in Nederland gedecentraliseerd. Dat betekent dat deze taak ligt bij het betreffende bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. In de praktijk zijn dit vaak de omgevingsdiensten in opdracht van de provincies/gemeenten. Zij kunnen daarbij een advies vragen aan Rijkswaterstaat. In de praktijk is echter de beleving ontstaan dat dit «rechtsoordeel» van het ministerie nodig is om een materiaal op de markt te brengen. Daarmee is het aantal verzoeken fors toegenomen. Momenteel worden alle ingediende verzoeken afgehandeld, maar neemt Rijkswaterstaat geen nieuwe verzoeken voor rechtsoordelen in behandeling, omdat ik de omslag wil maken naar een effectievere uitvoering van het systeem.

Ik wil meer en actiever gebruik maken van de generieke instrumenten, ministeriële regelingen en handreikingen, zoals die hierboven staan beschreven. Het genoemde afwegingskader dat ik nader uitwerk, zal helpen om inzichtelijk te maken welke stromen hiervoor het beste opgepakt kunnen worden.

Verder wil ik de rol van bevoegd gezag in de praktijk bij de beoordeling afvalstof of product versterken. De primaire verantwoordelijkheid voor de volledige bewijsvoering van de risico's en status van een stroom ligt bij de initiatiefnemer, vaak een bedrijf, die een materiaal op de markt wil brengen. Vervolgens toetsen de omgevingsdiensten deze bewijsvoering wanneer dit noodzakelijk is in het kader van hun taken en vellen hierover hun oordeel. In meer complexe situaties, bijvoorbeeld met hoge risico's of wanneer meerdere omgevingsdiensten er samen niet uitkomen, kan Rijkswaterstaat dan ondersteuning bieden.

Daarnaast werk ik aan het aanjagen van kennisontwikkeling en kennisdeling bij de beoordeling afvalstof of product door omgevingsdiensten onderling. Bij hetgeen hierboven geschetst, sluit ik aan bij de stappen die momenteel worden gezet in het kader van de uitvoeringsagenda vergunningverlening, toezicht en handhaving. In deze uitvoeringsagenda wordt namelijk al ingegaan op een betere informatie-uitwisseling tussen beleid en uitvoering, en de kennisinfrastructuur.

Ook introduceer ik een andere naam voor de term rechtsoordeel, die beter weerspiegelt dat het een juridisch niet bindend advies betreft. De decentrale bevoegdheidsverdeling blijft dus gehandhaafd, maar zal als onderdeel van de uitwerking van de verkenning worden verduidelijkt en versterkt. In dit proces heb ik ook aandacht voor toelichting omtrent de bevoegdheid van bevoegd gezag over stromen die de inrichting verlaten (uitgaande stromen). Het handhaven van de huidige bevoegdheidsverdeling is conform de aanbeveling van de onderzoekers. Zij stellen voor om op dit punt geen wettelijke wijzingen door te voeren, maar juist meer gebruik te maken van de bestaande wettelijke mogelijkheden, zoals het generieke instrumentarium.

Verkenning naar de experimenteerruimte voor de circulaire economie

De andere verkenning die ik heb laten uitvoeren ziet op de experimenteerruimte. Experimenten zijn onmisbaar voor de transitie naar een circulaire economie. Uit de verkenning naar de experimenteerruimte voor de circulaire economie komen twee belangrijke belemmeringen bij het uitvoeren van experimenten naar voren.

Ten eerste constateren de onderzoekers dat er sprake is van een kennislacune bij zowel bedrijven als bevoegde gezagen over de beschikbare ruimte in wet- en regelgeving om experimenten uit te voeren. Dat kan ertoe leiden dat er geen experimenten van de grond komen terwijl daar op grond van wet- en regelgeving wel ruimte voor is. Dit is onwenselijk. Voor een snelle transitie naar de circulaire economie is het uitermate van belang dat de huidige wettelijke experimenteerruimte optimaal kan worden benut. Om die reden focus ik ook op het verduidelijken van experimenteerkaders en het doorvoeren van een versnelling in het proces van vergunningverlening of het verkrijgen van een ontheffing na een geslaagd experiment.

Ten tweede constateren de onderzoekers dat de wettelijke experimenteerruimte te beperkt is. Er wordt aanbevolen om een wettelijke experimenteerbepaling op te stellen die het mogelijk maakt voor bedrijven om volgens een relatief snelle procedure en onder, door het bevoegd gezag te stellen voorwaarden, een experiment uit te voeren. Deze aanbeveling neem ik ter hand door te bezien of en hoe een experimenteerbepaling een plek kan krijgen in de nieuwe Wm.

Acties

Op basis van voorgaande onderzoek ik de volgende concrete acties ter opvolging van de verkenningen.

Verkenning instrumenten afval of product

- Ik zet het generieke instrumentarium van het ministerie meer en actiever in. Daartoe werk ik een afwegingskader uit dat tijdig nieuwe stromen kan identificeren waar met het instrumentarium helderheid over kan worden geboden.
- In de tussentijd start ik met de voorbereidingen voor twee specifieke ministeriële regelingen om er voor te zorgen dat struviet en cellulose, zoals die worden geproduceerd in het kader van de Energie- en Grondstoffenfabriek van de Waterschappen, niet meer worden aangemerkt als afval. Hiermee voldoe ik aan de toezegging betreffende struviet gemaakt tijdens het Algemeen Overleg Circulaire Economie op 2 december 2020.
- Ook stel ik een handreiking op voor organische reststromen met de toepassing diervoeder en bekijk ik of het mogelijk is om eenzelfde handreiking op te stellen voor chemische recycling van een nog nader te bepalen specifieke kunststof-stroom.
- De term rechtsoordeel zal een naamsverandering ondergaan gezien de verwarring omtrent het instrument.
- Ik stel een uitgebreide beschrijving op over de te volgen procedurele stappen om te komen tot de beoordeling afvalstof of product.
- Daarnaast wil ik de verdere kennisontwikkeling en -uitwisseling van omgevingsdiensten stimuleren. Hiervoor sluit ik aan bij de uitvoeringsagenda vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Verkenning naar de experimenteerruimte voor de circulaire economie

- In het proces van vergunningverlening zie ik wat de mogelijkheden zijn om geslaagde experimenten vlotter juridisch te verankeren in de reguliere bedrijfsvoering.
- Om experimenten zo soepel mogelijk te starten, is het van belang dat bekend is welke regels van toepassing zijn en welk bevoegd gezag aan zet is. Hiervoor stel ik een beschrijving op voor overheden en bedrijven over hoe om te gaan met experimenten, zodat helder is wat verwacht mag worden.
- In de lopende verkenning naar de modernisering van de Wet milieubeheer (Wm) bekijk ik of er een wettelijke experimenteerbepaling gecreëerd kan worden. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de relatie tussen de Wm en de Omgevingswet.

De verkenningen bieden een goede houvast om een aantal belangrijke belemmeringen aan te pakken. Ik neem de uitvoering van de toegezegde acties ter hand, samen met de betrokken stakeholders omdat ik waarde hecht aan een breed draagvlak. In het najaar van 2021 wil ik uw Kamer berichten over de vorderingen via een voortgangsbrief.

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