

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1686

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2013

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

Fiche 1: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (Kamerstuk 22 112, nr. 1681)

Fiche 2: Mededeling verbetering bestuur van OLAF (Kamerstuk 22 112, nr. 1682)

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) (Kamerstuk 22 112, nr. 1683)

Fiche 4: Stroomlijning richtlijn drukapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1684)

Fiche 5: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1685)

Fiche 6: Verordening einde-afval-criteria teruggewonnen papier

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

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer teruggewonnen papier krachtens artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen niet langer als afval wordt aangemerkt

Datum ontvangst Commissiedocument

09-07-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 502

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041070

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Uitgevoerd door het JRC-IPTS: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4139>

(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

Op grond van art. 5bis van Besluit 1999/468 (de Regelgevingsprocedure met toetsing, «PRAC») besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid over het voorstel. Het Parlement kan bezwaar maken.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

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 teruggewonnen papier. 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.

De voorliggende criteria voor papier omvatten kwaliteitseisen omtrent het beoogde eindproduct voor einde-afval kwalificatie, de herkomst van het afval en het bewerkingsproces. In het voorstel zit een tegenstrijdigheid als het gaat om het toestaan van gelamineerd papier binnen de gestelde criteria.

• *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 al is opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het beste op Europees niveau kan worden vastgesteld. Het oordeel over de proportionaliteit is positief met een kanttekening, omdat Nederland het opnemen van gelamineerd papier (zoals drankkartons) te ver vindt gaan.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Toepassing van einde-afval op specifieke afvalstromen zal over het algemeen 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.

Door de toevoeging van gelamineerd papier aan het huidige voorstel wordt echter niet voldaan aan het voldoende waarborgen van mens- en milieubescherming. Gelamineerd papier kan de afvalstatus verliezen. Dit terwijl het materiaal nog een afvalbewerking nodig heeft en een hoog aandeel aan andere componenten dan papier bevat.

• *Nederlandse positie*

Het voorstel strookt op zich 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. Nederland is voorstander van einde afval criteria op Europees niveau. Het zorgt voor een gelijk speelveld en heeft een positief effect op de recycling.

Nederland heeft echter bezwaar tegen het huidige voorstel voor einde-afval criteria voor teruggewonnen papier vanwege de toevoeging van gelamineerd papier in het toepassingsgebied van de verordening. Volgens Nederland voldoet gelamineerd papier (zoals drankkartons) niet aan de voorwaarden die gesteld worden aan de einde-afval status zoals in artikel 6 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. Gelamineerd papier heeft nog een afvalbehandeling nodig waarbij de papierfractie moet worden gescheiden van de niet-papier componenten. Nederland heeft in 2012 in het Comité daarom ook tegen het voorstel gestemd. Zonder de toevoeging van gelamineerd papier is Nederland groot voorstander van deze verordening.

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 teruggewonnen papier. Voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot zijn er al dergelijke criteria vastgelegd in een verordening (respectievelijk 333/2011, 1179/2012 en 715/2013).

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 papier omvatten kwaliteitseisen omtrent het beoogde eindproduct voor einde-afval kwalificatie, de herkomst van het afval en het bewerkingsproces.

Papier dat verkregen is uit terugwinningsactiviteiten, moet daartoe juist zijn ingedeeld, overeenkomstig de Europese norm EN 643 (indeling in soorten papier op basis van kwaliteit), mag maar een klein aandeel andere componenten dan papier bevatten, mag geen gevaarlijke eigenschappen bevatten en moet geschikt zijn als directe input voor de vervaardiging van papier. Als waarborg voor naleving van de criteria is bepaald dat een kwaliteitsbeheersysteem aanwezig is.

In principe mag papier niet meer dan 1,5 gewichtsprocent aan andere componenten dan papier bevatten. Voor gelamineerd papier wordt echter een uitzondering gemaakt door de Commissie. Het aandeel van andere componenten dan papier mag daarin maximaal 30 gewichtsprocent zijn, wil het nog in aanmerking komen voor de einde-afval status. Gelamineerd papier (zoals drankkartons) bevat naast papier ook materialen zoals plastic en/of aluminium.

De verordening geeft aan dat gelamineerd papier aan de einde-afval criteria kan voldoen, maar dat de verschillende materialen in het gelamineerde papier vervolgens nog wel van elkaar gescheiden dienen te worden en gerecycled moeten worden. Hier is dan echter geen toezicht meer op omdat het materiaal niet meer onder de afvalregelgeving valt.

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 op 9 juli 2012 geen gekwalificeerde meerderheid bereikt. Het resultaat was «no-opinion».

• *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 teruggewonnen papier op te stellen.

Het JRC-IPTS stelt een grenswaarde voor andere componenten dan papier in teruggewonnen papier voor van 1,5 gewichtsprocent. Verder concludeert men dat gelamineerd papier vanwege het hoge aandeel aan andere componenten dan papier een groter intrinsiek risico voor het milieu vormt. Vanwege de eigenschappen van gelamineerd papier en de discussie daaromtrent is gelamineerd papier niet meegenomen in de scope van het voorstel voor einde afval criteria. Hierdoor is toevoeging van gelamineerd papier ook niet meegenomen in het uitgevoerde Impact Assessment.

In hoofdzaak wordt vastgesteld dat de voorgenomen criteria (zonder gelamineerd papier) het milieu afdoende beschermen en een positief effect zullen hebben op de kwaliteit van teruggewonnen papier. Verder vertaalt het economisch voordeel zich in lagere administratieve lasten en positieve effecten op de Europese recyclingmarkt. De wetgeving verschuift van afval- naar productwetgeving, waarbij ook REACH van toepassing wordt.

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 met een kanttekening. 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 teruggewonnen papier. Echter, Nederland vindt het opnemen van gelamineerd papier (zoals drankkartons) te ver gaan, omdat er eerst nog een scheiding moet plaatsvinden en het daarmee niet onder de criteria valt.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing.

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*
De producent of importeur moet een conformiteitsverklaring opstellen en de producent moet een kwaliteitsbeheersysteem instellen.
Daartegenover staat dat niet meer behoeft te worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving. Dat betekent onder andere geen verplichtingen meer in het kader van de EVOA bij internationaal transport.

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 per 1 januari 2014 van toepassing, dat is voldoende. De mogelijke onduidelijkheid in de verordening over gelamineerd papier wordt niet weggenomen door een langere termijn. De praktijk moet uitwijzen hoe daar mee om te gaan.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Er is geen evaluatiemoment opgenomen in de verordening. De kaderrichtlijn, waar de verordening op is gebaseerd, wordt door de

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Uitvoerbaarheid wordt als slecht beoordeeld. De voorgenen criteria met betrekking tot gelamineerd papier lijken tegenstrijdig met de andere criteria in het voorstel. Van de ene kant mag er niet meer dan 1,5 gewichtsprocent aan andere componenten dan papier aanwezig zijn, van de andere kant voldoet gelamineerd papier met een aandeel andere materialen dan papier tot 30 gewichtsprocent nog aan de criteria voor einde-afval.

Gezien het feit dat veel papier naar China gaat en dit land bij controle strikte eisen hanteert wat betreft vervuiling, zou het voorstel met toevoeging van gelamineerd papier er toe kunnen leiden dat er meer retourzendingen vanuit China naar Nederland gaan (omdat het papier niet voldoet aan de kwaliteitseisen die China stelt). Dit zou veel extra werk voor de ILT kunnen betekenen.

Het criterium van 1,5 procent toegestaan aandeel aan niet-papier sluit 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*

Vanwege de toevoeging van gelamineerd papier wordt het voorstel vanuit de handhaving als tegenstrijdig beoordeeld en niet positief ontvangen. Gelamineerd papier (bv. drankkartons die geen voorbehandeling hebben gehad) moet nu namelijk op basis van de EVOA (EG-verordening Overbrenging Afvalstoffen) met een kennisgeving de grens over. Op basis van deze verordening zou oud papier vermengd met drankkartons als einde afval de grens over kunnen. Hierbij is dan geen toezicht meer op een adequate verwerking van de niet-papier componenten, met name buiten de EU.

De aanwezigheid van een kwaliteitbeheersysteem, zoals voorgeschreven in de verordening, biedt werkbare aanknopingspunten voor een efficiënte uitvoering van het toezicht, wanneer gelamineerd papier geen onderdeel uit zou maken van de verordening.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er wordt in de EU steeds meer oud papier ingezameld. Dit heeft ertoe geleid dat de laatste decennia de hoeveelheid ingezameld oud papier in de EU hoger is dan de vraag vanuit de industrie, wat heeft geleid tot een groeiende export. Grootste importeur van oud papier in de wereld is China.

In de JRC-IPTS studie wordt aangegeven dat er bij de inwerkingtreding van de einde-afval criteria voor papier een nieuwe optie ontstaat voor de papierindustrie. Papier dat geen afval meer is zal makkelijker te exporteren zijn buiten de EU. Van de andere kant wordt verwacht dat de vraag naar dit papier in de EU zal toenemen. Het is moeilijk op voorhand aan te geven wat het marktaandeel papier dat aan de criteria voldoet wordt binnen en buiten de EU.

9. Nederlandse positie

Het voorstel strookt op zich 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 afvalregulering te verminderen. 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. Vanzelfsprekend op voorwaarde dat afdoende waarborgen voor mens- en milieubescherming worden geboden. Nederland is voorstander van einde afval criteria op Europees niveau. Het zorgt voor een gelijk speelveld en heeft een positief effect op de recycling. Bovendien draagt het voorstel bij aan de grensoverschrijdende handel in oud papier en versterken geharmoniseerde afspraken op Europees niveau de interne markt voor recyclebaar papier.

Nederland heeft echter bezwaar tegen het huidige voorstel voor einde-afval criteria voor teruggewonnen papier vanwege de toevoeging van gelamineerd papier in het toepassingsgebied van de verordening. Volgens NL voldoet gelamineerd papier (zoals drankkartons) niet aan de voorwaarden die gesteld worden aan de einde-afval status zoals in artikel 6 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. Gelamineerd papier heeft nog een afvalbehandeling nodig waarbij de papierfractie nog moet worden gescheiden van de niet-papier componenten. Nederland heeft, samen met een groot aantal andere lidstaten, in 2012 in het Comité daarom ook tegen het voorstel gestemd.

Vanwege de onduidelijkheid en de mogelijke risico's van het toevoegen van gelamineerd papier zal Nederland zich er sterk voor maken dat de toevoeging van gelamineerd papier uit de verordening wordt geschrapt. Zonder de toevoeging van gelamineerd papier is Nederland groot voorstander van deze verordening.