

Vergaderjaar 2019–2020

35 267

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen)

C

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2020

Hierbij stel ik u overeenkomstig artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) in kennis van het voorgenomen ontwerpbesluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: ontwerpbesluit). Met dit ontwerpbesluit wordt artikel 8 bis van de gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen¹ (hierna: wijzigingsrichtlijn) geïmplementeerd. Deze implementatie dient uiterlijk 5 juli 2020 te zijn afgerond. Het betreft zuivere en lastenluwe implementatie.

In artikel 8 bis van de wijzigingsrichtlijn zijn algemene minimale vereisten voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgenomen. Deze minimumvereisten gelden zowel voor bestaande als voor nieuwe regelingen. HierMet de minimumvereisten ontstaat Europees een meer eenduidige, doeltreffende en transparante invulling van het instrument van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het instrument van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van een circulaire economie.

Er is voor gekozen om de minimumeisen voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in een separate, overkoepelende algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) te implementeren. Dit leidt tot een meer eenduidige werking voor de verschillende productstromen in Nederland. Met het ontwerpbesluit worden geen nieuwe producentenverantwoordelijkheden vastgesteld.

Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt de producent financieel of organisatorisch verantwoordelijk voor de afvalfase

¹ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

van het product. Met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt de verantwoordelijkheid van de producent uitgebreid naar de achterkant van de keten. Het doel is de producent bewust te maken van de gehele levenscyclus van een product en de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn.

Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt per productstroom vastgesteld met een amvb of ministeriële regeling. Per materiaal of product wordt daarbij in lijn met de afvalhiërarchie een minimumdoelstelling vastgesteld die de producent in het kader van zijn uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet halen. Daarnaast dient de producent te voldoen aan de eisen zoals die volgen uit dit ontwerpbesluit. Per productstroom blijft het mogelijk om in een specifieke amvb of ministeriële regeling aanvullende eisen te stellen.

Op dit moment kent Nederland voor verschillende productstromen al een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheden voor autobanden, autowrakken, batterijen en accu's en elektrische en elektronische apparatuur, zijn vanuit EU-richtlijnen geïmplementeerd. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen betreft op dit moment nationaal beleid, maar wordt m.i.v. 2024 Europees voorgeschreven. De bestaande regelingen voor producentenverantwoordelijkheid dienen volgens de wijzigingsrichtlijn uiterlijk 5 januari 2023 te voldoen aan de in dit ontwerpbesluit opgenomen minimumeisen. Dit gebeurt door de bestaande regelingen aan te passen, waarbij een verwijzing naar dit ontwerpbesluit zal worden opgenomen. Ook naar aanleiding van de *Single-Use Plastic richtlijn* zullen regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden opgesteld. Voorts zijn in het uitvoeringsprogramma van het *Rijksbrede programma Circulaire Economie* verschillende stromen benoemd waarvoor dit wordt overwogen.

Dit ontwerpbesluit is alleen van toepassing op regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld in een wettelijke regeling. Ten aanzien van Algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten (avv's) worden regels ter implementatie van artikel 8 bis van de wijzigingsrichtlijn opgenomen in de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage en een beleidsregel.

De producent en importeur

De bepalingen in dit ontwerpbesluit hebben betrekking op degene die stoffen, mengsels of producten in Nederland als eerste in de handel brengt, dus producenten of importeurs. Indien er sprake is van verkoop op afstand, waarbij een leverancier van buiten Nederland middels online-verkoop producten aanbiedt op de Nederlandse markt, dan is deze ook gehouden aan de bepalingen in dit ontwerpbesluit.

Een passend innamesysteem

Uit de bepalingen van dit ontwerpbesluit volgt dat de producent moet zorgdragen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor de producten waar de regeling voor producentenverantwoordelijkheid betrekking op heeft, dat wil zeggen breed beschikbaar gedurende het hele jaar en kosteloos toegankelijk. Naast deze eisen is de producent vrij in de vormgeving van een innamesysteem.

Het informeren van afvalstoffenhouders

Uit dit ontwerpbesluit volgt dat de producent de afvalstoffenhouders van de producten die hij in de handel brengt informeert over afvalpreventie-maatregelen, het innamesysteem, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. De invulling hiervan is vormvrij.

Financiële en organisatorische middelen

Uit de bepalingen van dit ontwerpbesluit volgt dat de producent moet beschikken over de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Daarbij moet de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen ten aanzien van reeds in de handel gebrachte producten die onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. Dit kan bijvoorbeeld door fondsvorming, garantstellingen, verzekeringen, derdegeldrekening, of door producten formeel juridisch in eigendom te houden. In 2020 wordt een onderzoek uitgevoerd om nader uit te werken hoe deze verplichting door producenten kan worden ingevuld.

Melding en verslag

Een producent waarop een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, doet eenmalig melding over de wijze waarop hij de verplichtingen die voortkomen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt. Daarnaast zendt de producent jaarlijks aan Onze Minister een verslag toe over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar.

Samenwerking met andere ketenpartijen

De producent kan om zijn verantwoordelijkheden na te komen afspraken maken met andere ketenpartijen, zoals verkooppunten, kringloopbedrijven, inzamelaars, afvalverwerkers of gemeenten. Het tot stand brengen van een dergelijke samenwerking is de verantwoordelijkheid van de producent. Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden.

Bij de in dit ontwerpbesluit opgenomen verplichtingen voor producenten, in het bijzonder de verplichting voor het opzetten van een passend inzamelsysteem en het dragen van de daarbij behorende kosten, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat vrijkomt als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval. De wijzigingsrichtlijn maakt dit onderscheid ook niet. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten.

Naast deze verantwoordelijkheid voor producenten blijft – in het geval van huishoudelijk afval – de zorgplicht van gemeenten onverkort gelden. Gemeenten zijn er in elk geval aan gehouden zorg te dragen dat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Uitzondering hierop zijn producenten die een innameplicht dragen die gebaseerd is op een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van artikel 9.5.2 van de *Wet milieubeheer*. Dit is bestaande praktijk.

Producentenorganisaties

Producenten kunnen ervoor kiezen om bijvoorbeeld met het oog op doelmatig afvalbeheer, schaalvoordelen en een voor consumenten laagdrempelig, eenduidig en toegankelijk systeem, gezamenlijk uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheden. Producenten kunnen de gezamenlijke uitvoering vormgeven door een producentenorganisatie in het leven te roepen. Dit ontwerpbesluit scherpt de eisen aan producentenorganisaties aan, waarbij met name is gelet op financiële transparantie en verdeling van verantwoordelijkheden.

De producentenorganisatie wordt normadressaat

Als gezamenlijk uitvoering wordt gegeven berusten de verplichtingen die volgen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geheel en uitsluitend op de producentenorganisatie. Dit is ook de partij die melding en verslag doet. In de praktijk zal gezamenlijke uitvoering namelijk betekenen dat producten in hun afvalfase niet meer herleidbaar zijn tot één individuele producent. Een gezamenlijke aansprakelijkheid wordt daarom als voorwaarde verbonden aan een gezamenlijk uitvoering. Op basis van de in de melding opgenomen gegevens wordt door de overheid gecontroleerd of de producentenorganisatie kan voldoen aan de eisen die in dit ontwerpbesluit zijn opgenomen en de vastgestelde doelstellingen.

Financiële bijdragen en tariefdifferentiatie

In dit ontwerpbesluit wordt bepaald dat de financiële bijdrage die de producent aan de producentenorganisatie betaalt in ieder geval de kosten dekt die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De aan de producent doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan deze verplichtingen, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten en niet-opgeëist statiegeld. Onder goede en kostenefficiënte uitvoering wordt onder meer verstaan het professioneel opzetten, onderhouden, opereren, continueren en ook innoveren van de bedoelde financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de gestelde verplichtingen te kunnen voldoen. Het opzetten van bijvoorbeeld een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn.

Daarbij is er een verplichting opgenomen om de bijdrage die producenten betalen indien mogelijk te differentiëren, met name door rekening te houden met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Dit betekent dat producenten die producten in de handel brengen die lang meegaan (duurzaam zijn), herbruikbaar of recyclebaar zijn, een lagere bijdrage betalen.

Transparantie t.a.v. de producentenorganisatie

De producentenorganisatie dient informatie digitaal openbaar te maken over de door de producenten betaalde financiële bijdragen, de eigenaren en de leden van de organisatie en de procedure die is gevolgd bij het selecteren van afvalbeheerders en andere ketenpartijen waarmee wordt samengewerkt.

Gevolgen van dit besluit en daaruit volgende lastendruk

Uitgangspunt bij dit besluit is het principe van zuivere en lastenluwe implementatie. Wel wordt opgemerkt dat het nadrukkelijk een beleidsdoelstelling van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is om de financiële en organisatorische lasten voor het afvalbeheer bij de producent te leggen. Er is derhalve per definitie sprake van een verschuiving van de lasten richting de producent en dat is ook de bedoeling. De gevolgen van dit ontwerpbesluit voor de bestaande uitgebreide producentenverantwoordelijkheden zullen concreet duidelijk worden na aanpassing van bestaande regelingen in aanloop naar 2023. Uw Kamer zal over deze wijzigingen afzonderlijk worden geïnformeerd.

Een eensluidende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het ontwerpbesluit is gelijktijdig met het verzenden van deze brief aan de Koning voorgelegd met het verzoek om het ter advisering aan de Afdeling Advisering van de Raad van State voor te leggen.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer