

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
3 april 2019

Onderwerp
Implementatiewet
gewijzigde kaderrichtlijn
afvalstoffen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0553/2019-U039

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 12 februari 2019 heeft u de voorgenomen *Implementatiewet gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het wetsvoorstel regelt de nationale implementatie van wijzigingen van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen voor die onderdelen waarvoor aanpassing op wetsniveau noodzakelijk is. De wijziging van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen is een onderdeel van het bredere Europese afvalpakket dat een wijziging van in totaal zes bestaande Europese richtlijnen over afvalbeheer regelt. Doel van het Europese pakket aan maatregelen is het verbeteren van het afvalbeheer binnen de Europa, door bijvoorbeeld meer afval als grondstof te gebruiken. Daarvoor worden recyclingdoelstellingen aangescherpt en mogelijkheden om afval te storten beperkt. Ook besteedt het pakket aandacht aan preventie, om zo minder afval te laten ontstaan.

Voor enkele wijzigingen uit de gewijzigde kaderrichtlijn is aanpassing van de (nationale) Wet Milieubeheer noodzakelijk. Het gaat hierbij om het regelen van enkele wettelijke grondslagen, om daarmee bij lagere (nationale) regelgeving gericht invulling te kunnen geven aan de noodzakelijke verplichtingen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel enkele begrippen te uniformeren en te verduidelijken. Later in 2019 zal de lagere regelgeving worden geconsulteerd. Dan worden de meer materiële wijzigingen duidelijk die optreden als gevolg van de gewijzigde kaderrichtlijn.

Toetsingskader

ATR beoordeelt voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

De Implementatiewet regelt de noodzakelijke aanpassingen en implementaties op wetsniveau via de Wet Milieubeheer. Harmonisatie en stroomlijning is één van de belangrijke redenen om (zeven) begripsbepalingen uit de Europese regelgeving over te nemen in de Wet Milieubeheer. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de begrippen “niet-gevaarlijke afvalstoffen”, “stedelijk afval” en “materiaalterugwinning”. Deze begrippen bestonden vaak al in de lagere Europese regelgeving. Door de nationale regelgeving te harmoniseren met de Europese bepalingen ontstaat duidelijkheid en kunnen eisen ten aanzien van bijvoorbeeld verslaglegging over preventiemaatregelen en afvalbeheer eenduidig worden gemonitord en beoordeeld.

Daarnaast worden wettelijke grondslagen opgenomen om verplichtingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen te kunnen omzetten in nationale regelgeving. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om grondslagen om bij lagere regelgeving invulling te kunnen geven aan eisen ten aanzien van de “uitgebreide producentenverantwoordelijkheid” en verplichtingen ten aanzien van “afvalpreventie”.

Het college stelt vast dat nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd in de toelichting.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel zorgt voor implementatie van de Europese Richtlijn (EU) 2018/851. Paragraaf 1 van de memorie van toelichting (*Doel van het wetsvoorstel*) maakt duidelijk dat het uitgangspunt van “zuivere implementatie” is toegepast, en dat “in de implementatieregelgeving geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.” Dit uitgangspunt “volgt ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 9.4)”.

Het college stelt vast dat met het uitgangspunt van zuivere en lastenluwe implementatie gekozen wordt voor de minst belastende uitwerking.

Het volledig lastenluw implementeren van de kaderrichtlijn afvalstoffen moet uiteindelijk zijn beslag krijgen in de lagere regelgeving. Om de lastenluwe implementatie goed te kunnen beoordelen zou de toelichting bij die lagere regelgeving expliciet duidelijk kunnen maken welke beleidsruimte voor de nationale lidstaten de kaderrichtlijn biedt, en hoe de bepalingen lastenluw (nationaal) worden uitgewerkt en geïmplementeerd. ATR geeft daarbij in overweging helder te aan te geven of en in hoeverre de kaderrichtlijn specifieke vormvereisten voorschrijft over hoe te voldoen aan de eisen.

3. Werkbare uitvoeringswijze

De lagere regelgeving ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen is bepalend voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. ATR zal de lagere regelgeving gedurende de consultatiefase daarop toetsen. Het college ziet bij de voorliggende wetwijziging twee aandachtspunten.

Werkbare implementatietermijn

De Europese richtlijn dient op 5 juli 2020 in de Nederlandse regelgeving te zijn geïmplementeerd. De uitwerking van de materiele verplichtingen uit de richtlijn (over bijvoorbeeld afvalpreventie- en beheerverplichtingen) volgen in lagere regelgeving. Deze regelgeving zal naar verwachting in de loop van 2019 beschikbaar zijn voor consultatie. Deze fasering maakt dat de tijd voor implementatie van de verplichtingen door de uitvoeringspraktijk bekort wordt tot enkele maanden. Voor sommige materiële verplichtingen is dit kort, bijvoorbeeld omdat systemen en procedures moeten worden

aangepast. Het college benadrukt het belang om de lagere regelgeving snel in consultatie te brengen en de uitvoeringspraktijk daarbij vroegtijdig te betrekken. Ook is het van belang om bij de lagere regelgeving expliciet aandacht te besteden aan de werkbaarheid van de implementatietermijn. Indien deze belemmeringen oplevert voor de uitvoeringspraktijk, moeten mitigerende maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld in de vorm van overgangsrecht.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij de lagere regelgeving expliciet aandacht te besteden aan de implementatietermijn van de materiële verplichtingen. Het adviseert in de uitwerking daarvan na te gaan of de implementatietermijn voor belemmeringen zorgt in de uitvoeringspraktijk, en zo ja, daarvoor mitigerende maatregelen te treffen.

Besluitvorming over einde-afval-status

In het Nederlandse systeem beoordelen in de meeste gevallen het college van B&W of Gedeputeerde Staten of sprake is van een einde-afval-status. Deze beoordeling vindt plaats per individueel geval. Daarbij kunnen zij direct toetsen aan de uniforme voorwaarden uit de kader-richtlijn. Deze toetsing aan uniforme voorwaarden moet waarborgen dat decentrale beslissingen over einde-afval-statusen niet leiden tot onnodige verschillen, vertraging en (ervaren) lasten.

De huidige nationale regelgeving bevat daarnaast een specifieke bevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat om – eveneens per individueel geval – te besluiten dat een afvalstof die een handeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, niet als afval wordt aangemerkt. Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat deze bevoegdheid komt te vervallen. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt deze keuze gemaakt omdat een dergelijk (specifiek) einde afvalbesluit kan leiden tot onwenselijke juridisering, centralisering en complexiteit. Ook zou deze centrale bevoegdheid voor de minister het Nederlandse systeem van decentrale bevoegdheidsverdeling doorkruisen. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat andere maatregelen worden genomen om “in het belang van het stimuleren van de circulaire economie meer duidelijkheid en uniformiteit te creëren over de status van een materiaal”. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor de minister om (aanvullende) nationale einde afvalcriteria vast te leggen in een ministeriële regeling.

Het college stelt vast dat maatregelen worden genomen om uniformiteit en onnodige lasten te voorkomen en daarmee werkbaarheid en uitvoerbaarheid te bewerkstelligen. In het bijzonder de toetsing aan de uniforme voorwaarden moet onnodige verschillen en vertraging voorkomen. Indien noodzakelijk, kunnen aanvullende (uniforme) voorwaarden en kaders worden gesteld via een ministeriële regeling. Deze maatregelen ondervangen op *structurele* wijze de *geval-specifieke* beslissingsbevoegdheid van de minister zoals deze in de huidige situatie bestaat. Het college geeft u in overweging om in de memorie van toelichting nader te verduidelijken dat de beslissingsbevoegdheid van de minister geen minder belastend alternatief vormt, omdat deze beslissing in alle situaties geval specifiek is én omdat deze bevoegdheid wordt vervangen door maatregelen met een meer structurele werking.

De beperking van onnodige verschillen en administratieve lasten is in de praktijk afhankelijk van de toetsing aan de uniforme voorwaarden door decentrale overheden. Het college geeft u daarom in overweging om deze toetsing door de decentrale overheden in de komende jaren te monitoren, zodat kan worden gezien of zij ook tot uniforme uitkomsten leidt. Als ondanks deze toetsing toch onnodige lasten en verschillen (blijven) ontstaan, kan nadere afbakening plaatsvinden via bepalingen in een ministeriële regeling. Ook daarbij is dan sprake van het bevorderen van uniformering en het voorkomen van onnodige verschillen, vertraging en lasten op structurele wijze.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting maakt duidelijk dat de wijzigingen in het wetsvoorstel geen nieuwe administratieve lasten met zich mee brengen. Wel zorgt het wetsvoorstel voor verduidelijking van de begrippen 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' en bevat het voorstel een uitzondering van stoffen die bestemd zijn voor gebruik als diervoeders. Deze aanpassingen hebben volgens de toelichting "mogelijk een (indirect) verlichtend effect op de administratieve lasten". Verder merkt de toelichting op dat de uitzondering voor plantaardige stoffen bestemd als diervoeder is opgenomen in de Wet Milieubeheer om duplicatie van Europese regels te voorkomen. Het is niet duidelijk of de voorgenoemde wijziging slechts een verduidelijking betreft of een verlichting van een materiële verplichting. Het college geeft u daarom in overweging om dit expliciet duidelijk te maken in de toelichting en indien verlichting van de materiële verplichting aan de orde is, dit kwantitatief uit te werken.

Regeldrukeffecten lagere regelgeving

De invulling van de lagere regelgeving is bepalend voor de omvang van de (ervaren) regeldrukeffecten van de implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen. De toelichting bij het wetsvoorstel bevat geen kwantitatieve duiding van de te verwachten effecten. Deze komt pas in de toelichting bij de lagere regelgeving. Het college onderkent dat een exacte uitwerking van de regeldrukeffecten pas mogelijk is als er meer duidelijkheid bestaat over de invulling van de lagere regelgeving. Tegelijkertijd merkt het op dat het voor de besluitvorming over de wetswijziging van belang is om zicht te hebben op wat de regeldrukgevolgen kunnen zijn. Een kwantitatieve duiding, bijvoorbeeld met behulp van bandbreedtes, kan worden verkregen door een indicatie te geven van:

- het aantal bedrijven dat geconfronteerd wordt met wijzigingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen,
- de omvang van de kosten per wijzigende verplichting,
- de totaal te verwachten (regeldruk)kosten als gevolg van het totale pakket per bedrijf.

4.1 Het college adviseert in de memorie van toelichting een kwantitatieve duiding op te nemen van de te verwachten regeldrukeffecten als gevolg van de lagere regelgeving, conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten.

Het college geeft u in overweging om bij de opvolging van adviespunt 4.1 gebruik te maken van scenario's en eventuele analyses en onderzoeken die zijn uitgevoerd bij de (voorbereiding van de) wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen op Europees niveau.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen Implementatiewet gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris