

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

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

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR0710/2019-U124

Uw referentie

Datum 16 september 2019

Betreft Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 21 juli 2019 heeft u het voorgenomen Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het voorstel implementeert de (minimum)eisen die volgen uit artikel 8 bis van de herziene (Europese) Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Hierbij gaat het om eisen voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met het voorstel worden de algemene eisen in één (generieke) AMvB opgenomen. Alle huidige en toekomstige regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheden (voor specifieke productgroepen) dienen te voldoen aan de eisen in dit besluit. Hiermee beoogt het ministerie een meer eenduidige, doeltreffende en transparante invulling van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bevat regels of overheidsmaatregelen die ervoor zorgen dat een producent financiële en/of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor de afvalfase van de producten, stoffen of mengsels die hij in de handel heeft gebracht. Een dergelijke regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft als doel de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn.

De minimumeisen bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in het onderhavige besluit hebben onder meer betrekking op de taken en verantwoordelijkheden van een producent, de kosten ter uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid, informatievoorziening, gezamenlijke uitvoering, het doen van een melding en het toezenden van een verslag van de overheid. Het onderhavige besluit wijst geen nieuwe productgroepen aan waarvoor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt. Een dergelijke aanwijzing vindt plaats via product specifieke regelingen.¹

¹ In Nederland geldt op dit moment al uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de productgroepen: autobanden, autowrakken, batterijen en accu's, elektrische en elektronische apparatuur en verpakkingen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat het voorstel een onderbouwing van nut en noodzaak bevat. De AMvB regelt de implementatie van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen voor wat betreft de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, daarbij is uitgegaan van zuivere implementatie van de EU-minimumeisen.

Het college constateert dat het onderhavig besluit zich uitsluitend richt op producenten, gegeven hun verantwoordelijkheid ten aanzien van inzameling en recycling van producten. Het college merkt op dat producenten daarbij onder andere afhankelijk zijn van de bijdrage die consumenten en andere partijen in de inzamelings- en recyclingketen leveren aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid en circulariteit.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij dit onderdeel.

2. Minder belastende alternatieven

Als voor een product(groep) uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt vastgelegd, kan dit forse consequenties en regeldrukeffecten voor producenten tot gevolg hebben. De toelichting bij het onderhavige besluit geeft aan dat ook uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen volgt dat *"in bepaalde gevallen per productstroom in de desbetreffende regeling een ondergrens kan worden vastgesteld aan de minimale hoeveelheid producten die een producent in de handel brengt om onder de verplichtingen in dit besluit te vallen"*. Deze afweging is met name van belang in het kader van gelijke behandeling, non-discriminatie van producenten en vanwege *"het voorkomen van onevenredige regelgevingsdruk, in het bijzonder voor kleine en middelgrote producenten met kleine hoeveelheden producten"*. Als voorbeeld wordt hierbij gewezen op de ondergrens zoals die is gesteld in het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Naar het oordeel van het college is de toelichting over de ondergrens duidelijk. Deze ondergrensbepaling is van wezenlijk belang voor de uiteindelijke regeldrukeffecten voor producenten. ATR gaat er vanuit dat bij elke nieuwe regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor een productgroep een transparante afweging wordt gemaakt ten aanzien van de ondergrens en de bijbehorende regeldrukeffecten.

3. *Werkbaarheid*

Het onderhavige voorstel introduceert geen nieuwe uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid. De AMvB heeft tot doel de eisen die gelden bij uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid te uniformeren. Veel van de eisen die volgen uit de bepalingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn in de huidige situatie ook aan de orde voor die producten waarvoor de producentenverantwoordelijkheid al wettelijk is vastgelegd in een specifieke regeling. De nota van toelichting bij het besluit maakt op hoofdlijn duidelijk hoe de nieuwe (uniforme) bepalingen zich verhouden tot de huidige invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid per productgroep. Het college ziet aanleiding voor drie aandachtspunten om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving te borgen.

Financiële verplichtingen producenten

Artikel 3 van het voorgenomen besluit bepaalt dat producenten moeten beschikken over (voldoende) financiële en organisatorische middelen om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Deze verplichting volgt een-op-een uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Bij deze verplichting gaat het onder andere om de kosten voor het innamesysteem van producten en de kosten voor afvalstoffenbeheer. De financiële bepalingen hebben tot doel te waarborgen dat producenten hun verantwoordelijkheid nemen en kunnen dragen voor de afvalfase van producten die zij op de markt hebben gebracht. De toelichting maakt echter niet duidelijk wat de reikwijdte is van de verplichting en hoe producenten kunnen aantonen aan deze verplichting te voldoen. Onduidelijk is bijvoorbeeld of (verplichte) financiële zekerheidstelling voor producten aan de orde kan zijn en welke uitgangspunten hierbij gehanteerd worden. De huidige uitwerking maakt het voor producenten lastig om gericht en volledig te kunnen voldoen aan de vereisten. Hierdoor is met name de werkbaarheid van de regelgeving in het geding voor kleinere producenten. Doordat de wijze waarop producenten moeten voldoen aan deze verplichting nog niet nader is uitgewerkt, is het niet mogelijk de proportionaliteit van de (regeldruk)kosten van dit aspect goed te beoordelen. Dit bemoeilijkt onderbouwde besluitvorming over het onderhavige voorstel.

3.1 Het college adviseert te verduidelijken op welke wijze producenten kunnen (aantonen te) voldoen aan de bepalingen in artikel 3 van het besluit (*financiële verplichtingen producent*) en daarbij in te gaan op de kosteneffecten van deze verplichting.

Duidelijkheid wijzigende verplichtingen

Paragraaf 7 van de toelichting gaat in op de gevolgen van het besluit en de lastendruk voor producenten. Ook besteedt de toelichting aandacht aan wijzigingen ten opzichte van bestaande verplichtingen. Op onderdelen is de beschrijving helder en duidelijk voor wat betreft de praktische consequenties. Dit geldt echter niet voor alle wijzigingen en alle productgroepen.

Zo merkt de toelichting ten aanzien van afgedankte elektronische en elektrische apparaten op dat "*de huidige verplichtingen naar aanleiding van het besluit niet substantieel veranderen*". Onduidelijk is, in hoeverre producenten van deze producten als gevolg van het besluit wijzigingen moet doorvoeren, bijvoorbeeld ten aanzien van informatievoorziening of verslaglegging. Ook in de huidige *Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* zijn namelijk al verplichtingen opgenomen ten aanzien van de inzameling en passende verwerking van apparaten. Voor producenten in deze sector maakt (de toelichting

bij) het onderhavige besluit niet duidelijk of er concrete wijzigingen optreden in de verplichtingen waar zij aan moeten voldoen.

Ook voor de productgroep verpakkingen wordt opgemerkt dat de reeds bestaande verplichtingen *“naar aanleiding van het onderhavige besluit niet substantieel veranderen”*. Onduidelijk is of producenten wijzigingen moeten doorvoeren.

3.2 Het college adviseert te verduidelijken of en zo ja welke verplichtingen voor producenten wijzigen ten opzichte van de bestaande regelgeving en wat hiervan de praktische consequenties zijn voor producenten.

Vroegtijdige betrokkenheid stakeholders

In de Kamerbrief van 18 april 2019 heeft het kabinet aangegeven per 1 mei 2019 MKB-toetsing toe te passen op alle voorgenomen wet- en regelgeving met substantiële regelgeving voor het MKB. Zoals eerder door het kabinet aangegeven, maakt de MKB-toets onderdeel uit van de inspanningen om ondernemers *“beter te betrekken bij het wetgevingsproces”*.² Vroegtijdige betrokkenheid van stakeholders kan bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving. De MKB-toets wordt in beginsel uitgevoerd voorafgaand aan de internetconsultatie.

Bij het onderhavige voorstel is geen MKB-toets uitgevoerd. De toelichting motiveert niet waarom is afgezien van MKB-toetsing. Omdat de regeldrukeffecten alleen kwalitatief zijn benoemd, is niet vast te stellen hoe omvangrijk de regeldrukeffecten voor het MKB zullen zijn.³

Een goede werking van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is afhankelijk van de werking van de keten van alle betrokken partijen. Het gaat daarbij ook om die partijen betrokken bij het proces van inzameling en recycling van producenten. Een MKB-toets is volgens ATR passend, omdat naast MKB-bedrijven als producent, ook MKB-bedrijven betrokken kunnen zijn in deze keten van inzameling en verwerking van producten.

3.3 Het college adviseert een MKB-toets uit te voeren bij onderhavig voorstel, ten einde inzicht te krijgen in de mate waarin MKB-bedrijven als producent én als partij in de keten van inzameling en verwerking aan de wettelijke verplichtingen kunnen voldoen.

Indien geen MKB-toets wordt uitgevoerd adviseert het college deze keuze in de nota van toelichting bij het voorstel inhoudelijk te motiveren.

Verder maakt de toelichting niet duidelijk of en in hoeverre in de voorbereidende fase van de regelgeving stakeholders zijn betrokken. Naar het oordeel van het college kan de paragraaf 'Advies en consultatie' in de toelichting inzicht bieden in bovengenoemde punten.

3.4 Het college adviseert in de nota van toelichting uit te werken in hoeverre de belangrijkste stakeholders in de voorbereiding van de regelgeving zijn betrokken en wat daarbij de voornaamste aandachtspunten waren.

² Programmabrief 'Merkbare betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021' (15 juni 2018).

³ In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat de regeldrukeffecten voor het MKB naar verwachting niet omvangrijk zullen zijn. Daarbij is tevens benadrukt dat het bij het onderhavige voorstel gaat om implementatie-regelgeving waarbij beperkte (nationale) beleidsruimte bestaat en waarbij is gekozen voor lastenluwe implementatie.

4. *Gevolgen regeldruk*

De nota van toelichting bij het voorstel bevat een kwalitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten van de voorgenomen wijzigingen. Deze analyse is per productgroep uitgewerkt en bevat tevens een beschrijving van de omvang van de doelgroep (aantal producenten) waarvoor de wijzigingen gevolgen hebben. De toelichting bevat geen kwantitatieve duiding van de regeldrukeffecten. De toelichting geeft voor wat betreft de wijzigingen bij verschillende productgroepen aan dat:

- Het op dit moment niet is te bepalen of de wijzigingen tot een extra last leidt en hoe groot die is.
- De wijzigingen, naar verwachting geen substantiële gevolgen voor de lastendruk heeft.
- De administratieve lastendruk in zeer beperkte mate wordt geïntensiveerd.

Voor onderbouwde besluitvorming over het onderhavige besluit is volgens het college een gericht inzicht van belang in de regeldrukeffecten.

Hoewel de regeldrukeffecten mogelijk niet exact zijn te berekenen, omdat deze sterk afhankelijk zijn van keuzes in de uitwerking, is een benadering met behulp van scenario's of bandbreedtes wel mogelijk. Hiermee kan volgens ATR inzicht worden gegeven in de orde van grootte van de regeldrukeffecten.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel kwantitatief uit te werken conform de Rijksbrede methodiek. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes en/of scenario's.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*:

Het besluit 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