



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR2115/2021-U108

**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 22 december 2021  
Betreft Verzamelbesluit wijziging bestaande UPV's

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 7 december 2021 is het voorgenomen *Verzamelbesluit wijziging bestaande UPV's* voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het besluit brengt enkele specifieke regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in lijn met het algemene Besluit UPV dat per 1 januari 2023 van kracht wordt. Hierbij gaat het onder andere om wijziging van het Besluit beheer autobanden en het Besluit beheer autowrakken. Het voorstel trekt het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 in. Deze wijzigingen en intrekking zijn wetstechnisch van aard en brengen geen inhoudelijke veranderingen in de bestaande UPV's voor autobanden, autowrakken en batterijen en accu's.

Verder wijzigt het voorstel het begrip 'importeur' in het Besluit beheer autowrakken en van het begrip 'drankenkartons' in het Besluit beheer verpakkingen 2014.

#### 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?

De wijzigingen van de begrippen 'importeur' en 'drankenkartons' zijn inhoudelijk van aard. Om deze reden richt het ATR-advies zich hoofdzakelijk op deze twee wijzigingen.

## 1. Nut en noodzaak

### 1.1 Doelbereik definitie-wijziging 'drankenkartons'

Volgens de huidige definitie bestaan 'drankenkartons' uit minimaal 70% papier en karton. Deze definitie is relevant, omdat het voornemen bestaat om een recycle- en statiegeldverplichting voor drankenkartons in te voeren.<sup>1</sup> Inmiddels zijn er echter ook drankenverpakkingen in de handel die bestaan uit minder dan 70% papier en karton. Het voorstel verlaagt daarom de ondergrens in de definitie van drankenkartons naar 50%. Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel niet duidelijk maakt op grond van welke afwegingen de ondergrens op 50% wordt gesteld. Evenmin is duidelijk of en in hoeverre ook bij deze nieuwe ondergrens er nog ontwijkmogelijkheden mogelijkheden zijn die de effectiviteit van een toekomstige recycle- en statiegelddoelstelling zal beperken.<sup>2</sup> De mate van doelbereik van het voorstel is daarmee onduidelijk.

### **1.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel duidelijk te maken waarom is gekozen voor de ondergrens van 50%.**

### 1.2 Verbreding definitie 'importeur'

Het voorstel verbreedt het begrip 'importeur' in het Besluit beheer autowrakken. In de huidige situatie vallen alleen bedrijfsmatige importeurs van auto's onder het Besluit. De wijziging zorgt er voor dat voortaan ook particuliere importeurs onder het begrip vallen. Zij moeten daardoor meebetalen aan het systeem van recycling en verwerking van autowrakken.<sup>3</sup> De verbreding van het begrip was al aangekondigd in de toelichting bij de algemeen verbindend verklaring (AVV) van de Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's van april 2021.<sup>4</sup> Daarin werd aangegeven dat, op basis van de huidige definitie, een deel van de importeurs niet zou meebetalen aan de verwerking van autowrakken. Die situatie werd onwenselijk geacht.

De toelichting bij het onderhavig voorstel geeft aan dat de wijziging "*leidt tot verhoging van de lastendruk, namelijk voor een particulier die een auto importeert. Deze wordt door dit besluit ook verantwoordelijk voor de afvalfase van de door hem geïmporteerde auto.*" Het college constateert dat de RDW al sinds 30 april 2021 de afvalbeheerbijdrage (recyclingbijdrage) int bij particuliere importeurs.<sup>5,6</sup> Dit roept de vraag op of de wijziging van het Besluit beheer autowrakken noodzakelijk is om de afvalbeheerbijdrage bij particuliere importeurs te heffen, en zo ja, op grond waarvan de huidige heffing door de RDW plaatsvindt.

---

<sup>1</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/17/voortgang-statiegeld-blikjes-en-motie-drankenkartons](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/17/voortgang-statiegeld-blikjes-en-motie-drankenkartons)

<sup>2</sup> Onduidelijk is of er drankverpakkingen bestaan of kunnen worden gemaakt uit meerdere materialen waarbij de hoeveelheid papier en karton minder dan 50% is en de hoeveelheid van elk van de andere materialen ook kleiner is dan 50% (bijvoorbeeld 48% papier en karton, 40% plastic en 12% aluminium). Als dat het geval is, vallen mogelijk niet alle drankenverpakkingen onder de nieuwe definitie van 'drankenkarton' of onder aanpalende regelgeving inzake drankverpakkingen (bijvoorbeeld voor plastic).

<sup>3</sup> De inwerkingtredingsdatum van het Verzamelbesluit is 1 januari 2023. Vanaf die datum zal het begrip importeur een bredere reikwijdte kennen in het Besluit beheer autowrakken.

<sup>4</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-20546>

<sup>5</sup> [www.rdw.nl/zakelijk/nieuws/2021/recyclingbijdrage-voor-importvoertuigen](http://www.rdw.nl/zakelijk/nieuws/2021/recyclingbijdrage-voor-importvoertuigen)

<sup>6</sup> [www.rdw.nl/particulier/nieuws/2021/voor-elke-auto-wordt-vanaf-nu-een-recyclingbijdrage-betaald](http://www.rdw.nl/particulier/nieuws/2021/voor-elke-auto-wordt-vanaf-nu-een-recyclingbijdrage-betaald)

## **1.2 Het college adviseert de noodzaak van het bredere begrip 'importeur' in het Besluit beheer autowrakken toe te lichten, gegeven de huidige situatie waarin de recyclebijdrage al wordt geheven bij particuliere importeurs.**

### 1.3 Bedrijfsmatige activiteiten volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen vormt de grondslag voor de bepalingen over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en daarmee over de afvalbeheerbijdrage bij de import van auto's. De Kaderrichtlijn stelt in artikel 8 dat lidstaten wettelijke of andere maatregelen kunnen nemen om "ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, (...), of invoert een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt." Het college merkt op dat de verbreding van het begrip 'importeur' in het Besluit beheer autowrakken ertoe leidt dat ook *particuliere* importeurs onder de reikwijdte van de UPV-verplichtingen vallen. Onduidelijk is hoe de verbreding van de definitie van importeur zich verhoudt tot de reikwijdte van de UPV die volgt uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het college geeft in overweging om deze verhouding nader te duiden in de toelichting bij het voorstel.

### *2. Minder belastende alternatieven*

De heffing van de recyclebijdrage bij particuliere importeurs is lastenluw uitgewerkt. De heffing wordt verrekend bij de overige administratieve verplichtingen bij de RDW op het moment dat een particulier een auto importeert en inschrijft. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij deze maatregel. Er is wel aanleiding voor een adviespunt met betrekking tot de definitiewijziging van drankenkartons. De bredere definitie van drankenkartons kan namelijk een toekomstige verschuiving naar verpakkingen bestaande uit 50% tot 70% papier of karton voorkomen of beperken. Niet duidelijk is of verdere verschuivingseffecten kunnen optreden. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of drankenverpakkingen met minder dan 50% papier of karton op dit moment op de markt zijn en in hoeverre deze verpakkingen buiten de definitie vallen bij eventuele recycle- en statiegeldverplichtingen. De verschuivingseffecten kunnen het milieueffect van de maatregelen teniet doen en extra kosten met zich meebrengen als aanpassing van regelgeving opnieuw noodzakelijk is.

## **2.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan ontwijkmogelijkheden en aan te geven hoe deze worden beperkt.**

### *3. Werkbaarheid*

De wijzigingen in het voorstel brengen specifieke UPV-regelingen in lijn met het algemene Besluit UPV. Dit draagt bij aan de werkbaarheid van de verplichtingen en neemt onnodige dubbele eisen of tegengestelde bepalingen weg. Het college ziet aanleiding voor één algemeen adviespunt inzake de werkbaarheid. Dit adviespunt betreft het feit dat de internetconsultatie gelijktijdig zal plaatsvinden met de voorpublicatie van het voorstel in de Staatscourant en met de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer. Dit betekent dat de reacties van externe partijen niet (volledig) kunnen worden meegenomen in de besluitvorming binnen het kabinet. De Tweede en Eerste Kamer kunnen pas tijdens de voorhangprocedure kennis nemen van deze reacties. Het college merkt op dat de wetgever door de late internetconsultatie mogelijk niet tijdig over alle relevante informatie beschikt. Het stelt verder vast dat het besluit om het voorstel pas open te stellen voor

internetconsultatie parallel aan de voorhang afwijkt van het kabinetsbeleid over internetconsultatie. Dit beleid heeft als uitgangspunt dat voorgenomen regelgeving wordt geconsulteerd via internetconsultatie *vroegtijdig* in het wetgevingsproces.

### **3.1 Het college adviseert het voorstel openbaar te consulteren voorafgaand aan besluitvorming in de Ministerraad en voorhang bij de Tweede en Eerste Kamer.**

#### **4. Gevolgen regeldruk**

De toelichting bij het verzamelbesluit bevat een kwalitatieve en gedeeltelijk kwantitatieve beschrijving van de gevolgen. Zo maakt de toelichting duidelijk dat de recyclingbijdrage voor importeurs 25 euro zal bedragen vanaf 1 januari 2022. De analyse van de kosten-effecten is niet volledig. Het college ziet aanleiding voor twee adviespunten.

##### **4.1 Heffing recyclebijdrage**

De toelichting bij het verzamelbesluit geeft aan dat de bredere definitie van 'importeur' leidt tot een toename van de lastendruk voor particuliere importeurs. De Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's is op 30 april 2021 algemeen verbindend verklaard. De RDW int vanaf die datum de recyclingbijdrage, ook bij de import van auto's door particulieren. De toelichting bij het Verzamelbesluit enerzijds en het innen van de recyclingbijdrage per 30 april 2021 door de RDW anderzijds roepen de vraag op uit welke regelgeving de lasten voor particuliere importeurs volgen.

### **4.1 Het college adviseert te verduidelijken of de lasten als gevolg van de recycle-bijdrage voor particuliere importeurs volgen uit het onderhavige voorstel.**

##### **4.2 Gevolgen van het voorstel**

De beschrijving van de (regeldruk)gevolgen bij de wijzigende definities van 'importeur' en 'drankenkartons' is nog niet volledig.

- De toelichting bij het besluit maakt niet duidelijk wat de totale omvang is van de lasten als gevolg van recyclebijdrage voor particuliere importeurs.<sup>7</sup>
- Sinds november 2021 is duidelijk dat het voornemen is om ook voor drankenkartons een recycle- en statiegeldverplichting in te voeren. De regeldrukgevolgen van deze verplichting zullen later worden uitgewerkt in de betreffende ministeriële regeling. De nu voorliggende verbreding van de definitie van drankenkartons zal de reikwijdte van de recycle- en statiegeldverplichting vergroten en de regeldrukgevolgen groter doen zijn. Voor goed onderbouwde besluitvorming over de verbreding van de definitie is inzicht in deze gevolgen van belang. Het college merkt daarbij op dat opvolging van adviespunt 1.1 daaraan kan bijdragen door duidelijk te maken hoeveel extra (producenten van) drankenkartons onder de definitie komen te vallen.

---

<sup>7</sup> Uit het voorstel volgt dat in 2018 circa 52.000 auto's door particulieren werden geïmporteerd. Uitgaande van deze cijfers resulteert het voorstel in een lastenverzwaring voor burgers van 1,3 miljoen euro in 2022 (52.000 x 25 euro). Deze lastentoename is niet becijferd in de toelichting. Het voorstel maakt ook duidelijk dat het bedrag van de recyclebijdrage een verlaging vormt van de huidige bijdrage. Deze verlaging is mogelijk omdat de kosten voor het systeem over een grotere doelgroep worden verdeeld. De lastentoename voor particuliere importeurs resulteert daarmee in een lastenverlichting voor bedrijfsmatige importeurs.

**4.2 Het college adviseert de impact van het verzamelbesluit kwantitatief te beschrijven en daarin ook de gevolgen van een recycle- en statiegeldverplichting mee te nemen.**

**Dictum**

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorgenomen *Verzamelbesluit wijziging bestaande UPV's*:

**Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het dictum bij dit advies brengt tot uitdrukking dat de toelichting en voorbereiding bij het voorstel volgens ATR op dit moment aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van enkele wijzigingen, de uitvoering van een tijdige internetconsultatie en aandacht voor de regeldrukeffecten van de wijzigingen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris