



Adviescollege  
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen  
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/KS/bs/ATR1004/2023-U102

**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 24 november 2023  
Betreft Afgifteplicht afgedankte elektronica (AEEA)

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 5 oktober 2023 is een voorstel voor toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd dat een afgifteplicht van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) regelt voor bedrijven. Verder regelt het voorstel de vergunningplicht voor inzamelaars van AEEA en de meldingsplicht voor de ontvangst van AEEA.

De afgifteplicht van AEEA voor bedrijven heeft tot doel dat zo veel mogelijk AEEA bij de passende verwerking terecht komt. Daarmee beoogt het voorstel de onjuiste verwerking van AEEA en daarmee samenhangende (milieu)schade te voorkomen. Bedrijven moeten als gevolg van deze regel AEEA afgeven bij één van de correcte inzamelfaciliteiten. Bedrijven kunnen daarbij kiezen uit drie mogelijkheden: afgifte direct aan een gecertificeerde verwerker, afgeven aan de officiële inzamelpunten of meegeven aan een vergunde inzamelaar. Een bedrijf dat zich ontdoet van AEEA dient bij de afgifte een afgiftebewijs te ontvangen waarin de hoeveelheid en soort afgegeven afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is vermeld. Dit afgiftebewijs moet 5 jaar worden bewaard. De afgifteplicht van AEEA zal gevolgen hebben voor een groot aantal bedrijven. Daarbij gaat het onder andere om bouwbedrijven, laboratoria en installatiebedrijven.

De vergunningplicht voor inzamelaars van AEEA wordt ingevoerd om toezicht op de activiteiten van deze inzamelaars te vergroten. Volgens het voorstel gaat het om circa 40 bedrijven die deze vergunning zullen aanvragen.

De meldingsplicht bij de ontvangst van AEEA zal gevolgen hebben voor circa 50 bedrijven. Door deze meldplicht wordt beter inzicht verkregen in de totale hoeveelheid AEEA die wordt afgegeven aan verwerkers. De ontvangstmelding verbetert daarnaast de traceerbaarheid van de herkomst en het inzicht in de toeleveringsketen van AEEA.

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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

Op dit moment wordt ruim 100.000 ton afgedankt elektrisch en elektronisch afval (AEEA) niet passend verwerkt. Hierdoor ontstaat de kans op milieuschade. Deze 'lekstromen' betekenen ook dat de wettelijke inzamelstelling van 65% AEEA niet wordt gehaald. Producenten, inzamelaars en verwerkers hebben daarom geadviseerd een afgifteplicht AEEA in te stellen. Deze afgifteplicht kan volgens het voorstel "een deel van de tekortkoming in het huidige systeem verhelpen". Het college onderschrijft het belang van het voorkomen van lekstromen met elektronisch en elektrisch afval. Hierdoor kan milieuschade worden voorkomen.

Gegeven de lekstromen met AEEA (en de schade daarvan) is het belangrijk dat maatregelen worden getroffen die effectief zijn om dit probleem op te lossen. Voor onderbouwde besluitvorming is het daarom noodzakelijk dat het voorstel een sluitende probleemanalyse bevat en een onderbouwde toelichting bij het nut en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Het college stelt vast dat het voorstel en de toelichting tekortschiet in deze analyse en onderbouwing.

## Probleemanalyse en onderbouwing effectiviteit maatregelen

Om de onjuiste verwerking van AEEA gericht te kunnen aanpakken, is allereerst zicht op de aard, omvang en oorzaken van de problematiek van belang. Het college constateert dat een dergelijke probleemanalyse grotendeels ontbreekt bij het voorstel. Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) rapporteerde in maart 2023 dat "er nog onvoldoende zicht is op waar de lekstromen precies zitten, wat de omvang is en in hoeverre verdienmodellen hier een rol spelen".<sup>1</sup> Door het ontbreken van deze analyse, is niet goed te beoordelen of de nu voorgestelde afgifteplicht effectief zal zijn voor het verminderen van de lekstromen en welke (milieu)schade daarmee kan worden voorkomen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [Eindrapport inzameling en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur \(AEEA\) | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#)

<sup>2</sup> Het Beleidskompas-formulier bij het voorstel benoemt wel twee oorzaken. Allereerst gaat het daarbij om de "soms positieve waarde van AEEA, waardoor buiten de officiële inzamelstructuur meer geld kan worden verdiend met de AEEA of componenten daarvan." Als tweede oorzaak wordt de onbekendheid genoemd over de correcte afgifte van AEEA. Het is volgens het college voorstelbaar dat deze twee aspecten een rol spelen bij het ontstaan van lekstromen. Het besluit bevat geen gerichte toelichting of analyse bij deze twee oorzaken. Hierdoor is niet duidelijk of en zo ja in welke omvang deze oorzaken zicht voordoen. Voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel acht het college deze analyse van belang.

Naast de onvolledige probleemanalyse stelt het college vast dat het voorstel niet duidelijk maakt hoe de afgifteplicht zich verhoudt tot bestaande wettelijke bepalingen. Bedrijven zijn ook nu al verplicht om afval te scheiden, passend af te voeren of te (laten) verwerken, en gegevens daarover te registreren. Het voorstel is zodoende niet duidelijk over de vraag of de afgifteplicht een aanscherping vormt van de huidige verplichtingen voor bedrijven inzake de verwerking en afgifte van AEEA. Als het voorstel een aanscherping is van deze verplichtingen is onduidelijk welke (ongewenste) situaties op dit moment legaal zijn ten aanzien van de afgifte en verwerking van AEEA die straks niet meer zijn toegestaan. Het is ook mogelijk dat het voorstel alleen beoogt huidige verplichtingen te verduidelijken en explicieter vast te leggen. Daarover is het voorstel niet duidelijk.

Gegeven de genoemde tekortkomingen in de toelichting heeft het college twijfels over de effectiviteit van de afgifteplicht. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk op welke wijze deze juridische bepaling zal bijdragen aan het tegengaan van lekstromen AEEA. Aanvullend merkt het college op dat ook in een recent rapport van de ILT over de inzameling en verwerking van AEEA wordt aangegeven dat een aantal partijen twijfels heeft over de effectiviteit van de afgifteplicht. De door de ILT geïnterviewde partijen geven aan dat "de wettelijke afgifteplicht bepaalde lekstromen van AEEA kán verminderen, maar tegelijkertijd ook dat het illegale verwerking van AEEA in de hand zou kunnen werken."<sup>3</sup>

De toelichting bij het voorstel besteedt verder nauwelijks aandacht aan toezicht en handhaving op de correcte verwerking en afgifte van AEEA. Onderzoek uit 2020 (in opdracht van het ministerie van IenW) maakt duidelijk dat aanpassing van het wettelijk kader bij dit onderwerp noodzakelijk is om gericht te kunnen handhaven op de juiste afgifte en verwerking van AEEA.<sup>4</sup> Ook de ILT concludeerde in maart 2023 dat (de structurele borging van) toezicht en handhaving op de inname en verwerking van AEEA op onderdelen lastig en onvoldoende is. Deze conclusie, en verbetering van toezicht en handhaving, is volgens het college cruciaal om lekstromen AEEA gericht te kunnen tegengaan en verminderen. Ook de partijen die de afgifteplicht AEEA aanbevelen benoemen consequent dat er aandacht moet zijn voor toezicht en handhaving. Daarbij gaat het zowel om toezicht op bedrijven die zich ontdoen van AEEA als om toezicht op partijen die AEEA inzamelen en verwerken. Uit eerder onderzoek blijkt bijvoorbeeld ook dat bij bepaalde gecertificeerde afvalverwerkers zich tekortkomingen voordoen. Dit kan resulteren in onjuiste verwerking van AEEA. Gegeven deze bevindingen is het opvallend dat het voorstel nauwelijks aandacht besteedt aan de noodzaak tot aanpassing van de regelgeving om handhaving (beter) mogelijk te maken.

Verder regelt het voorstel een vergunningplicht voor inzamelaars van AEEA. Deze maatregel wordt voorgesteld omdat kleine inzamelaars volgens de Werkgroep Lekstromen "het risico verhogen op lekstromen buiten de passende verwerking". Het college stelt vast dat ook bij deze voorgestelde vergunningplicht een gerichte probleemanalyse ontbreekt. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe vaak en waarom lekstromen AEEA ontstaan via kleinere

---

<sup>3</sup> ILT, maart 2023, Eindrapport inzameling en verwerking van AEEA.

<sup>4</sup> Rebel, oktober 2020 in opdracht van het Ministerie van IenW, Resultatenonderzoek Plan van Aanpak 65% AEEA. Het rapport geeft aan dat "een effectieve afgifteplicht van AEEA dient te worden vastgelegd in wetgeving die handhaafbaar geformuleerd is. De afgelopen jaren is gebleken dat het huidige wettelijk kader ILT in de praktijk onvoldoende handvatten biedt. Handhaving loopt naar eigen zeggen aan tegen een haast onmogelijke bewijslast van ongepaste verwerking, wat mede geleid heeft tot het falen van een groot deel van de huidige inzamelstructuur. Er moet sprake zijn van een zeer eenvoudig en strikt zwart-wit kader zonder interpretatieruimte."

inzamelaars. Daarmee is niet duidelijk waarom kleinere inzamelaars het risico zouden verhogen op lekstromen buiten de passende verwerking. Onduidelijk is derhalve of het voorstel aangrijpt bij de oorzaak van het probleem. Ook maakt het voorstel niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van een vergunning voor deze inzamelaars, bovenop de reeds verplichte registratie op de VIHB-lijst, inclusief bijbehorend toezicht.<sup>5</sup>

### **1.1 Het college adviseert het voorstel te voorzien van een gerichte probleem-analyse over de lekstromen AEEA en van een inhoudelijke onderbouwing bij de effectiviteit van de voorgestelde afgifteplicht voor bedrijven en de vergunningplicht voor inzamelaars.**

#### *Uitbreiding meldplicht AEEA bij ontvangers*

Het voorstel past het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zo aan dat degene die de AEEA ontvangt voor verwerking, de ontvangst van AEEA moet melden aan het Landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA). De wijziging zorgt ervoor dat de huidige uitzondering (op de meldplicht voor AEEA) komt te vervallen. Door deze uitbreiding van de meldplicht wordt beter inzicht verkregen in de totale hoeveelheid AEEA die wordt afgegeven aan verwerkers. De ontvangstmelding verbetert ook de traceerbaarheid van de herkomst en de toeleveringsketen van AEEA. Deze wijziging komt ook tegemoet aan de brede constatering dat op dit moment onvoldoende inzicht bestaat in de (lek)stromen AEEA. Deze wijziging heeft alleen gevolgen voor verwerkers die geen gevaarlijk afval of gevaarlijke AEEA ontvangen. Partijen die deze stoffen wel ontvangen waren namelijk al meldingsplichtig. De inschatting is dat deze wijziging in de meldplicht gevolgen heeft voor ongeveer 50 bedrijven. Deze bedrijven zullen een extra regeldruklast ervaren van eenmalig 50 euro voor registratie bij het LMA en structureel 100 euro per maand voor het doorgeven van de meldingen.

Het college constateert dat het voorstel nut en noodzaak van deze wijziging onderbouwt.

#### *2. Minder belastende alternatieven*

Toezicht en handhaving zijn cruciaal voor het bevorderen van correcte afgifte en verwerking van AEEA. Uit meerdere onderzoeken volgt dat dit vraagt om verbetering en versterking van de toezichtcapaciteit in Nederland. Het voorstel besteedt echter nauwelijks aandacht aan toezicht en handhaving. Onduidelijk is daardoor of deze benodigde capaciteit beschikbaar is, dan wel aanvullend wordt geregeld. Dat geldt zowel voor de capaciteit bij de ILT als bij de omgevingsdiensten. Ook door de ILT is in de uitvoerings-toets bij het voorstel aandacht gevraagd voor voldoende capaciteit.

Het versterken van toezicht en handhaving om zo de lekstromen AEEA aan te pakken vormt ook een minder belastend alternatief voor enkele van de maatregelen. Verbetering van toezicht en handhaving hoeft voor bedrijven die de wettelijke normen correct naleven namelijk niet tot aanvullende (regeldruk)lasten te leiden.

### **2.1 Het college adviseert te kiezen voor versterking van (risico-gericht) toezicht en handhaving om de lekstromen AEEA tegen te gaan en in de toelichting duidelijk te maken hoe dit wordt geregeld.**

---

<sup>5</sup> Alle personen en bedrijven die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen of bemiddelen moeten zich op dit moment al laten registreren op de lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (de VIHB-lijst).

Het college merkt aanvullend op dat gerichte opvolging van de adviespunten bij toetsvraag 1 ook kan bijdragen aan een minder belastende uitwerking van het voorstel. Als nut en noodzaak van bijvoorbeeld de vergunningplicht niet wordt aangetoond, kan mogelijk ook worden volstaan met extra toezicht en handhaving op de registratie van inzamelaars op de VIHB-lijst. De regeldruk van deze extra vergunning kan dan vervallen.

### *3. Werkbaarheid*

Het correct verwerken van afgedankte elektronische en elektrische apparaten is een proces dat zowel voor grote bedrijven als voor het MKB lasten met zich mee brengt. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijke of en zo ja hoe bedrijven in de voorfase van het voorstel zijn betrokken.

Het beleidskompasformulier bij het voorstel merkt op dat "Stichting OPEN, enkele verwerkingsbedrijven en de desbetreffende branche organisaties in het informele/ambtelijke voorbereidingstraject hun input hebben geleverd." De toelichting maakt niet duidelijk wat die input was en op welke wijze deze input is verwerkt.

Het college stelt vast dat niet duidelijk is of bedrijven de werkbaarheid van de maatregel onderschrijven of dat knelpunten worden voorzien voor de uitvoerbaarheid. Toetsing van de werkbaarheid van de maatregelen is mogelijk door middel van de uitvoering van een MKB-toets. De MKB-toets is in 2019 door het kabinet ingevoerd met als doel inzicht te verkrijgen in de gevolgen van nieuwe regels voor ondernemers in de voorbereiding van het wetgevingsproces. Aandachtspunten met betrekking tot werkbaarheid komen daarmee vroegtijdig in het wetgevingsproces aan de orde en kunnen aanleiding geven tot bijstelling van maatregelen of de uitvoering daarvan.

#### **3.1 Het college adviseert duidelijk te maken wat de uitkomsten zijn van de consultatie van bedrijven en toe te lichten hoe opvolging is gegeven aan de aandachtspunten over de werkbaarheid.**

#### **3.2 Het college adviseert een MKB-toets uit te voeren bij het voorstel en de uitkomsten daarvan te verwerken in de toelichting.**

Aanvullend op de adviespunten 1.1, 2.1 en 3.1 merkt het college op dat voldoende capaciteit voor toezicht en handhaving, en bij de ILT voor vergunningverlening, een voorwaarde is voor de werkbaarheid van het voorstel. Dit volgt ook uit de HUF-toets die door de ILT is uitgevoerd. Het voorstel maakt niet duidelijk of deze extra capaciteit beschikbaar wordt gesteld. Dit kan een risico vormen voor de werkbaarheid van de nieuwe verplichtingen. Onvoldoende capaciteit kan bijvoorbeeld resulteren in langere beoordelingstermijnen bij vergunningaanvragen of bij de beantwoording van vragen over de juiste naleving van de AEEA-verplichtingen.

#### **3.3 Het college adviseert duidelijk te maken of de capaciteit voor toezicht en handhaving en voor de vergunningverlening door de ILT wordt uitgebreid.**

### *4. Gevolgen regeldruk*

Volgens het voorstel zijn de regeldrukeffecten van de maatregelen minimaal. De voornaamste reden hiervoor is (volgens de toelichting) dat de meeste verplichtingen als 'gangbaar en gebruikelijk' worden aangemerkt bij bedrijven. Bijvoorbeeld als het gaat om het

correct afgeven of zelf wegbrengen van AEEA door bedrijven. Ook het bewijsstuk van afgifte van de AEEA (afgiftebonnetje) maakt volgens het voorstel al onderdeel uit van het gangbaar economische verkeer. De minimale regeldrukgevolgen die kunnen optreden, zijn voor rekening van (nieuwe) verwerkers die zich zullen aanmelden bij het LMA. Maandelijks delen zij ook gegevens met het LMA. Naar verwachting gaat het hierbij om een regeldruklast van 2.500 euro, als gevolg van éénmalig 1 uur registratie voor ongeveer 50 bedrijven. De structurele lasten komen uit op ongeveer 2 uur arbeidskosten per maand. De structurele regeldruklasten bedragen daarmee 60.000 euro. Daarnaast is de verwachting dat er circa 40 partijen zijn een inzamelvergunning zullen aanvragen. Dit resulteert in een regeldruklast van in totaal ruim 20.000 euro. Aansluitend merkt de toelichting op dat de nalevingskosten "in beperkte mate zullen wijzigen" doordat hogere vervoerskosten kunnen ontstaan omdat AEEA niet bij een nabije inzamelaar of inzamelpunt kan worden afgegeven. Het kan dus voorkomen dat een bedrijf lasten ervaart als gevolg van de afgifteplicht omdat het AEEA verder weg moet brengen.

Het college constateert dat de toelichting onduidelijk is over de te verwachten regeldruk-effecten. Als voorbeeld wijst het college op de volgende punten:

- Het verplichte afgiftebewijs wordt als gangbaar en gebruikelijk aangemerkt. Tegelijkertijd regelt het voorstel nu de juridische verplichting. Mogelijk dat in een deel van de bedrijfstransacties met AEEA deze 'afgiftebon' een extra administratieve last vormt. Niet duidelijk is voor hoeveel partijen of voor hoeveel transacties (bij benadering) dit extra afgiftebewijs een extra administratieve last kan vormen.
- Via Stichting Open kunnen bedrijven kosteloos AEEA laten ophalen en correct verwerken. Een bedrijf kan er voor kiezen om het EEA ook zelf weg te brengen naar of te laten ophalen door een gecertificeerde verwerker of inzamelaar. Onduidelijk is daarom in welke situaties de afgifteplicht tot extra nalevingskosten voor bedrijven zal leiden, zoals de toelichting stelt. Ook is onduidelijk hoeveel bedrijven dit bij benadering betreft en wat de omvang is van deze extra kosten.
- Voor de kosten van de inzamelvergunning (537 euro) grijpt de toelichting terug naar een eerder besluit uit 2004. Naar verwachting zijn de lasten voor een dergelijke vergunningaanvraag inmiddels (fors) gestegen. Actualisatie van deze informatie kan beter inzichtelijk maken wat de te verwachten lasten zijn.
- Bedrijven zullen kennis (moeten) nemen van de nieuwe verplichtingen. Ook als bedrijven vanwege de afgifteplicht en de 'afgiftebon' geen extra structurele lasten ervaren, zullen er dus wel eenmalige lasten aan de orde zijn. Informatie over deze kennisnamekosten kan ook verduidelijken voor hoeveel bedrijven de nu voorgestelde maatregelen gaan gelden. Deze informatie ontbreekt nog in de toelichting.

#### **4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek en daarbij opvolging te geven aan het genoemde aandachtspunten.**

## Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

### **Het besluit niet indienen.**

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de noodzaak van overheids-interventie om lekstromen van AEEA tegen te gaan. Aanvullende interventie kan eventuele milieuschade als gevolg van deze lekstromen voorkomen. Het dictum bij dit advies brengt tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om een gerichte toelichting bij de aard, omvang en oorzaken van het probleem en de wijze waarop de voorgestelde maatregelen daarop aangrijpen. Ook is aanvulling van het voorstel noodzakelijk ten aanzien van toezicht en handhaving op de regels inzake correcte afgifte en verwerking van AEEA.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris