

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van , nr. IENW/BSK-2020/78797, met betrekking tot een algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, tot intrekking van de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen en tot wijziging van enkele regelingen ter 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 2018, L 150) (Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage);

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikelen 1.1, vijfde, zevende, achtste en elfde lid, 10.29, eerste lid, 15.36, tweede lid, en 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer; artikelen 3, derde lid, en 5, derde lid, van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen; en artikel 2.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer;

BESLUIT:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- in de handel brengen*: voor het eerst op de markt aanbieden van een product;
- producent*: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, het product in Nederland in de handel brengt;
- producentenorganisatie*: de organisatie die namens producenten geheel of gedeeltelijk verplichtingen uit hoofde van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;
- product*: een stof, mengsel of product.

Artikel 2

1. In een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage als bedoeld in artikel 15.36 van de wet komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan bod:
 - a. naam, adres, registratienummer bij de Kamer van Koophandel en desgevraagd statuten van degenen die partij zijn bij de overeenkomst en, indien van toepassing, van de producentenorganisatie;
 - b. het product waarop de afvalbeheerbijdrage betrekking heeft;
 - c. de met de afvalbeheerstructuur te realiseren doelstellingen voor het afvalbeheer waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met de afvalhiërarchie;
 - d. de wijze waarop producenten elkaar en bij de afvalbeheerstructuur betrokken actoren informeren over de afvalbeheerstructuur en de doelstellingen voor het afvalbeheer, bedoeld onder c;
 - e. de organisatorische en technische opzet van de afvalbeheerstructuur en daarbij betrokken actoren;

- f. de financieel-economische opzet van de afvalbeheerstructuur en het mechanisme voor zelfbeheer met betrekking tot de financiële- en informatiehuishouding van die structuur;
- g. de hoogte en de wijze van berekenen van de afvalbeheerbijdrage en, indien van toepassing, de wijze van differentiatie van deze bijdrage naar producten of groepen van soortgelijke producten, rekening houdend met duurzaamheid, de beoogde vorm van inzameling en verwerking, waaronder nuttige toepassing, de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen en de daarop betrekking hebbende kosten;
- h. een omschrijving van degenen op wie de verplichting tot afdracht van de afvalbeheerbijdrage wordt gelegd;
- i. een omschrijving van degenen aan wie de afdracht van de afvalbeheerbijdrage moet plaatsvinden;
- j. het moment en de wijze waarop de afdracht van de afvalbeheerbijdrage moet plaatsvinden;
- k. de wijze waarop toezicht en controle op de afdracht van de afvalbeheerbijdrage plaatsvindt;
- l. de wijze waarop degenen op wie de verplichting tot afdracht van de afvalbeheerbijdrage is gelegd, gebruik kunnen maken van de afvalbeheerstructuur voor dat product;
- m. de looptijd van de overeenkomst.

2. Bij een verzoek tot algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage worden naast de overeenkomst in ieder geval de volgende gegevens overlegd:

- a. naam, adres, registratienummer bij de Kamer van Koophandel en desgevraagd statuten van degenen die het verzoek indienen en namens wie het verzoek wordt ingediend;
- b. de marktstructuur van de producenten die het product in de handel brengen, waaronder in ieder geval:
 - (i) de totale omvang, gerekend naar gewicht, aantal of grootte, in de handel gebrachte producten en het aandeel daarin van degenen die het verzoek indienen en namens wie het verzoek wordt ingediend en
 - (ii) het aantal van degenen als bedoeld in onderdeel a ten opzichte van het totale aantal producenten dat het product in Nederland in de handel brengt;
- c. onderbouwing van de aanwezigheid van een belangrijke meerderheid van de door verzoekers in de handel gebrachte producten, waarbij mede rekening wordt gehouden met de totale omvang en het gewogen aantal verzoekers als bedoeld in onderdeel b, onder (i) en (ii);
- d. de wijze waarop afvalstoffenhouders van de producten bij afdanking geïnformeerd worden over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval;
- e. de wijze waarop aan de eindgebruiker van het product voorlichting zal worden gegeven over de afvalbeheerbijdrage en de daarmee bekostigde afvalbeheerstructuur;
- f. de wijze waarop getracht is de in onderdeel b en, indien betrokken bij de uitvoering van de afvalbeheerstructuur, onderdeel d bedoelde personen bij het indienen van het verzoek te betrekken;
- g. de wijze waarop jaarlijks openbaar verslag en verslag aan de minister wordt uitgebracht over het naleven van de voorwaarden waaronder de algemeen verbindend verklaring is verstrekt, zoals het behalen van de doelstellingen voor het afvalbeheer;

- h. indien van toepassing, de naam, de organisatorische opzet, taken en verantwoordelijkheden en desgevraagd statuten van de uitvoeringsorganisatie die namens de producenten of producentenorganisatie geheel of gedeeltelijk uitvoering geeft aan de afvalbeheerstructuur;
- i. gegevens over de financiële middelen die worden ingezet voor uitvoering van de afvalbeheerstructuur en de daarmee te realiseren doelstellingen;
- j. overige gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van het verzoek en de uitvoering van de overeenkomst voor een afvalbeheerbijdrage waarop de algemeen verbindend verklaring betrekking heeft.

Artikel 3

De beschrijving van categorie 13 in bijlage 11 van de **Activiteitenregeling milieubeheer** komt te luiden:

gescheiden ingezameld bioafval en daarmee naar aard en samenstelling vergelijkbaar bij veilingen, agrarische bedrijven en industriële bedrijven gescheiden ingezameld organisch bedrijfsafval.

Artikel 4

In tabel 2 van bijlage 11.1 van de **Binnenvaartregeling** wordt 'afvalbeheersbijdrage' telkens vervangen door 'afvalbeheerbijdrage'.

Artikel 5

Artikel 3 van de **Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur** wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid alsmede de aanduiding '2.' voor het tweede lid vervallen.
2. 'Onverminderd het eerste lid' wordt vervangen door 'Onverminderd artikel 1 van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 6

In artikel 0 van de **Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen** wordt 'vierde lid' vervangen door 'vijfde lid'.

Artikel 7

De **Regeling Europese afvalstoffenlijst** wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1a wordt 'vierde en achtste lid' vervangen door 'achtste en elfde lid'.
2. In artikel 2 wordt 'vierde lid' vervangen door 'achtste lid'.
3. In artikel 6 wordt 'achtste lid' vervangen door 'elfde lid'.

Artikel 8

De **Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen** wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 4, onderdeel a, wordt 'bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' vervangen door 'afvalstoffen, voor zover het niet gaat om gevaarlijke afvalstoffen'.
2. In artikel 4, onderdeel c, wordt na 'scheepsafvalstoffen' ingevoegd ', niet zijnde gevaarlijke afvalstoffen,'.

B

Artikel 5 vervalt.

C

In artikel 5a wordt na 'afvalstoffen' ingevoegd ', niet zijnde gevaarlijke afvalstoffen,'.

Artikel 9

In artikel 1a van de **Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat** wordt 'vierde lid, tweede volzin' vervangen door 'zevende lid'.

Artikel 10

De **Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen** wordt ingetrokken.

Artikel 11

De **Scheepsafvalstoffenregeling Rijn- en binnenvaart** wordt als volgt gewijzigd:

1. De titel van paragraaf 2 komt te luiden:

Paragraaf 2. Betaling van de afvalbeheerbijdrage

2. In artikel 7, eerste lid, wordt 'afvalbeheersbijdrage' vervangen door 'afvalbeheerbijdrage'.

Artikel 12

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van het tijdstip waarop de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen in werking treedt.
2. In afwijking van het eerste lid, treden artikel 6, 7 en 9 in werking op een bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip.
3. Een ministerieel besluit als bedoeld in het tweede lid wordt in de Staatscourant bekendgemaakt.

Artikel 13

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage.

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

TOELICHTING

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

I. Algemene deel

1. Inleiding

Deze regeling strekt tot vaststelling van de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage en tot intrekking en wijziging van enkele andere regelingen ter implementatie van enkele bepalingen van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 (PbEU 2018, L150) (hierna: kaderrichtlijn afvalstoffen). Met deze regeling worden de bepalingen ten aanzien van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zover het gaat om het algemeen verbindend verklaren van afvalbeheerbijdragen geïmplementeerd. Daarnaast betreft het de implementatie van bepalingen betreffende registratie- en meldplicht met betrekking tot afvalstoffen en enkele wetstechnische wijzigingen van andere regelingen.

Richtlijn (EU) 2018/851 dient uiterlijk op 5 juli 2020 in de Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd.

De implementatie van de overige bepalingen van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen vindt plaats door middel van een wijziging van de Wet milieubeheer (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen). Deze regeling vormt samen met het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen en het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid het sluitstuk van de implementatieregeling als gevolg van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen. In de toelichtingen bij de wetwijziging en de besluiten zijn transponeringstabellen opgenomen. Daarnaast zal ook het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) en het afvalpreventieprogramma naar aanleiding van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen worden aangepast.

2. Inhoud van de regeling

2.1 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

Inleiding

De Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage regelt ingevolge artikel 15.36, tweede lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de wet) met betrekking tot een verzoek tot algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage een tweetal zaken. Het gaat ten eerste om de onderwerpen die in een dergelijke overeenkomst in ieder geval aan de orde moeten komen. Op de tweede plaats betreft het de gegevens die bij een verzoek tot algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst moeten worden overgelegd. Deze regeling vervangt de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen (Stcrt. 1994, 92), die wordt ingetrokken.

De reden voor invoering van een nieuwe regeling heeft betrekking op de invoering van minimumvoorschriften voor een regeling voor uitgebreide

producentenverantwoordelijkheid als gevolg van een gewijzigde Europese richtlijn. Deze minimumvoorschriften hebben gevolgen voor de inhoud van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage en de inhoud van de gegevens die noodzakelijk zijn om een algemeen verbindend verklaring te kunnen beoordelen.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

In Nederland gelden voor verschillende productstromen regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is in artikel 1.1, eerste lid, van de wet gedefinieerd als:

'regels die ervoor zorgen of een besluit dat ervoor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen.'

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: upv) kan bij of krachtens de wet worden opgelegd, zoals het geval is voor autobanden, autowrakken, batterijen en accu's, elektrische en elektronische apparatuur en verpakkingen. Producenten kunnen echter ook uit eigen beweging, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn, invulling geven aan upv door gezamenlijk een afvalbeheerstructuur op te zetten voor hun producten. Dit is onder meer gebeurd voor papier en karton en voor vlakglas.

Wanneer producenten vrijwillig of ter uitvoering van een wettelijke regeling voor upv een gezamenlijke afvalbeheerstructuur in het leven roepen of in stand houden, zullen zij ook zekerheid willen hebben dat iedereen die een product in Nederland in de handel brengt (producent) financieel bijdraagt aan de instandhouding van de afvalbeheerstructuur. De producenten kunnen met dit doel een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage sluiten en vervolgens de minister verzoeken deze overeenkomst algemeen verbindend te verklaren (hierna: verzoek tot avv). Met een avv zijn alle producenten aan de overeenkomst gebonden.

Het besluit tot het algemeen verbindend verklaren (hierna: besluit tot avv) is een overheidsmaatregel die ervoor zorgt dat alle producenten een financiële of financieel-organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase in de levenscyclus van het betrokken product. Afvalpreventie kan daar ook onderdeel van zijn. Met het besluit tot avv wordt een regeling voor upv als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de wet opgelegd.

De Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage (hierna: de regeling avv) heeft een bredere reikwijdte gekregen dan de ingetrokken Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen. Een verzoek tot avv moet naast een toets op een doelmatig beheer van afvalstoffen ook worden getoetst aan het in overeenstemming zijn met artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen¹ betreffende een regeling voor upv. Dit is geregeld in artikel 15.36, eerste lid, van de wet. Artikel 8 bis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt de minimumvoorschriften die gelden voor een regeling voor upv, waaronder een besluit tot avv. Dit heeft ertoe geleid dat de gegevens bij een

¹ Richtlijn 2008/98/EG zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (Pb EU, L 312).

verzoek tot avv en de onderwerpen die in de overeenkomst aan bod moeten komen op onderdelen nader zijn gespecificeerd en toegeschreven naar informatie die nodig is om een verzoek tot avv aan de minimumvoorschriften voor een regeling voor upv te kunnen toetsen. Dit is onder meer het geval bij een vereiste differentiatie van de afvalbeheerbijdrage waarbij rekening wordt gehouden met de duurzaamheid van producten (artikel 2, eerste lid, onderdeel g). Verder zijn enkele aanvraaggegevens nader uitgewerkt om het meerderheidsvereiste te kunnen toetsen (artikel 2, tweede lid, onderdeel b). Ook zijn enkele onder de voormalige regeling voorgeschreven aanvraaggegevens in de nieuwe regeling opgenomen als verplichte onderwerpen in de overeenkomst. Dit is onder meer het geval bij de technische, organisatorische en financieel-economische opzet van de afvalbeheerstructuur (artikel 2, eerste lid, onderdelen e en f). Om voorgaande is gekozen voor een nieuwe regeling.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

De strekking en aard van de gegevens bij een verzoek tot avv en de onderwerpen in de overeenkomst wijzigen niet wezenlijk. Zowel bij de doelmatigheid als de minimumvoorschriften voor een upv is de beoordeling gericht op de (kenmerken en kwaliteit van de) doelstellingen van afvalbeheer, de afvalbeheerstructuur die daarvoor wordt ingezet en de financiële en organisatorische middelen voor uitvoering van de overeenkomst waarvoor een algemeen verbindend verklaring is aangevraagd.

Nadere regels over de overeenkomst en te overleggen gegevens

In artikel 15.36, tweede lid, van de wet is aangegeven dat de minister nadere regels stelt met betrekking tot de onderwerpen die in ieder geval in een overeenkomst aan de orde dienen te komen alsmede met betrekking tot de gegevens die bij een verzoek tot avv overgelegd dienen te worden. In de onderhavige regeling worden deze regels uitgewerkt.

Een verzoek tot avv bestaat uit twee onderdelen: de overeenkomst en de gegevens die noodzakelijk zijn om het verzoek te kunnen beoordelen. De minister beoordeelt op basis van de overeenkomst en de daarbij overgelegde gegevens de doelmatigheid van de voor de betrokken stof, mengsel of product opgezette afvalbeheerstructuur (artikel 15.36, eerste lid, van de wet). Bij de beoordeling hanteert de minister een toetsingskader dat naar verwachting wordt uitgewerkt in een beleidsregel over algemeen verbindend verklaring.

In artikel 15.36, eerste lid, van de wet is tevens bepaald dat Onze Minister een overeenkomst uitsluitend algemeen verbindend kan verklaren wanneer de overeenkomst en de betrokken producenten(organisatie) voldoen aan de minimumvereisten uit artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen die gelden voor een regeling voor upv. Een regeling voor upv geeft uitdrukking aan de verantwoordelijkheid van producenten voor de gehele levenscyclus van hun product(en) en moet bevorderen dat producten zo veel en duurzaam mogelijk worden hergebruikt of, indien ze zijn beland in de afvalfase, nuttig worden toegepast. De minimumvereisten beogen daarbij een gelijk(er) speelveld, meer transparantie in de naleving van producentenverantwoordelijkheid en rechtszekerheid door een duidelijke omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van betrokken spelers in de afvalbeheerketen. Dit geldt ook voor de kostentoe rekening en financiering van de uitvoering van de doelstellingen van een regeling voor producentenverantwoordelijkheid en de mate

waarin bij preventie, inzameling en verwerking rekening wordt gehouden met de beginselen van de afvalhiërarchie. Zie voor nadere uitleg de volgende paragraaf van deze toelichting.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Een verzoek tot avv kan alleen worden ingediend door producenten of producentenorganisaties die voor wat betreft de totale omvang - gerekend naar gewicht, aantal of grootte - in de handel gebrachte producten naar het oordeel van de minister een belangrijke meerderheid vormen van het totale aantal producenten dat deze producten in Nederland in de handel brengt (artikel 15.37, eerste lid, van de wet). Zie verder de toelichting op artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van deze regeling. Indien aan het meerderheidsvereiste is voldaan, wordt het verzoek tot avv inhoudelijk beoordeeld op doelmatigheid van het betrokken afvalbeheer en aan artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen.

Het verdient aanbeveling om vroegtijdig met het ministerie te overleggen over het voornemen tot het indienen van een verzoek teneinde een voortvarende behandeling van het verzoek te realiseren. Op de behandeling van het verzoek is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Zie hiervoor paragraaf 4 van deze toelichting. Van een ter inzage gelegd ontwerpbesluit en een definitief besluit tot avv wordt kennisgeving gedaan in de Staatscourant. Een definitief besluit wordt voorts samen met de afvalbeheerovereenkomst gepubliceerd in de Staatscourant.

Verhouding regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en een besluit tot avv

Een besluit tot avv wordt beschouwd als een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals bedoeld artikel 1.1, eerste lid, van de wet. Op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet gelden de minimumvoorschriften voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals bedoeld in artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen ook voor een avv.

In deze regeling kunnen op grond van artikel 15.36, tweede lid, van de wet regels worden gesteld over de onderwerpen die in een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage aan bod moeten komen en over de te overleggen gegevens bij een verzoek om een algemeen verbindend verklaring. Een algemeen verbindend verklaring moet in het belang zijn van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Op grond van de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen moet het besluit avv tevens in overeenstemming zijn met artikel 8 bis van deze richtlijn. Dat betekent dat de voorgeschreven onderwerpen in de overeenkomst en de aanvraaggegevens voldoende informatie moeten opleveren om te kunnen beoordelen of de voorliggende overeenkomst in het geval van algemeen verbindend verklaring in overeenstemming is met de minimumvoorschriften van artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen.

Het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ter implementatie van artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen geldt niet voor een besluit tot avv. Een dergelijk besluit wordt op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet derhalve rechtstreeks getoetst aan overeenstemming met artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen. De reden hiervoor is de bijzondere aard en totstandkoming van een (voorgenomen) besluit tot avv. Bij een avv ligt het initiatief en de invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in

een afvalbeheerovereenkomst voor een bepaald product bij de producent (actieve rol) en niet bij de minister. Aan de hand van de afvalbeheersovereenkomst en aanvullende gegevens bepaalt de minister voor welke onderdelen daarvan artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen relevant is en of wordt voldaan aan de daarvoor geldende minimumvoorschriften (reactieve rol). Dit kan al naar gelang de invulling van de producentenverantwoordelijkheid voor een bepaalde afvalstroom per afvalbeheerovereenkomst en daarmee per verzoek tot avv verschillen. Het is de bedoeling dat met een beleidsregel nader wordt uitgelegd op welke wijze een verzoek tot avv aan artikel 8 bis Kaderrichtlijn afvalstoffen zal worden getoetst.

Numer
IENW/BSK-2020/78797

De betreffende aanvraaggegevens en onderwerpen van de overeenkomst bij een verzoek tot avv moeten gezamenlijk in ieder geval informatie opleveren over de doelstellingen van inzameling en verwerking van het betreffende product in de afvalfase, de uitvoering en financiering van de afvalbeheerstructuur en de rolverdeling en samenwerking tussen belanghebbenden bij die structuur. Het voldoen aan de minimumvoorschriften voor een regeling voor upv zoals bedoeld in artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen houdt in dat producenten verantwoordelijk zijn voor:

- Het beheer van de afvalfase en het behalen van de in een afvalbeheerovereenkomst afgesproken of wettelijke doelstellingen;
- De opzet en inrichting van een afvalbeheerstructuur, waaronder in ieder geval een passend inname- of inzamelsysteem voor afgedankte producten;
- Het informeren van afvalstoffenhouders en eindgebruikers, waaronder consumenten;
- De bekostiging (financiële onderbouwing afvalbeheer) en financiering (afvalbeheerbijdrage van betrokken producenten) van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder de uitvoering en naleving van de afvalbeheerovereenkomst;
- Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de afvalbeheerovereenkomst;
- Rapportage en informatievoorziening tussen producenten en in ieder geval naar de minister en betrokken actoren bij de afvalbeheerstructuur.

In hoeverre deze taken en verantwoordelijkheden aan bod komen is onder meer afhankelijk van de omstandigheden in de markt van een bepaald product, de reeds bestaande afvalbeheerstructuur, de gewenste wijze van afdanking en de aard van het product (bijvoorbeeld *business to business* of voor de consument als eindgebruiker). De producenten die om een avv verzoeken bepalen zelf de taken en verantwoordelijkheden, de wijze en organisatie van het afvalbeheer en daarmee gepaard gaande doelstellingen van inzameling en verwerking zoals bedoeld in artikel 8 bis, eerste lid, onderdelen a en b, kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit geldt eveneens voor de bekostiging en financiering van het afvalbeheer en het behalen van de doelstellingen. De minister beoordeelt deze en andere aspecten van het verzoek tot avv aan de daarvoor geldende minimumvoorschriften, zoals het mechanisme voor (financieel) zelfbeheer van artikel 8 bis, derde lid, onderdeel d, en vierde lid, onderdeel a of b, kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze en andere toepasselijke minimumvoorschriften ingevolge artikel 8 bis van deze richtlijn komen gewoonlijk aan de orde bij de voorbereiding van een verzoek en besluit tot avv of bij het desgevraagd verstrekken van aanvullende gegevens door de verzoeker van een avv. Diegene moet alle gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een doelmatig afvalstoffenbeheer en de

overeenstemming met artikel 8 bis Kaderrichtlijn afvalstoffen (artikel 15.36, eerste lid, van de wet).

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

De informatie die nodig is om overeenstemming met de minimumvoorschriften van artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen te toetsen zal voor een groot deel dezelfde informatie zijn aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een algemeen verbindend verklaring ook in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Doelmatigheid duidt hier op de kwaliteit en bestendigheid van de afvalbeheerstructuur die aan de afvalbeheerovereenkomst ten grondslag ligt en de mate waarin deze onderbouwd bijdraagt aan een optimale preventie, inzameling en nuttige toepassing van afvalstoffen door het betrekken van alle producenten bij betreffende structuur (schaalvoordelen). Deze maatstaven komen ook tot uitdrukking in de minimumvoorschriften van artikel 8 bis, eerste, tweede en derde lid, Kaderrichtlijn afvalstoffen. Hierbij moeten de beginselen van de afvalhiërarchie in aanmerking worden genomen, mede gezien artikel 10.14, eerste en tweede lid, van de wet. De doelmatigheid wordt tevens beoordeeld op basis van de milieubeschermdende en economische meerwaarde die het afvalbeheer bij een bepaald product door betrokkenheid van alle producenten oplevert (grootschaligheid) ten opzichte van de lasten die daarmee zijn gemoeid voor niet aangesloten producenten.

2.2 Beleidsregels over de kwaliteit van de gegevens

In beleidsregels wordt aangegeven hoe een bepaalde bevoegdheid van een bestuursorgaan zal of kan worden toegepast. In het bijzonder betreft het regels over de wijze waarop bepaalde regels met betrekking tot die bevoegdheid worden uitgelegd, nader worden ingevuld of worden getoetst aan bepaalde criteria. In dit geval gaat het om de bevoegdheid van de minister om bepaalde gegevens aan hem te doen overleggen en om onderwerpen te benoemen die onderdeel moeten zijn van de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die algemeen verbindend wordt verklaard.

In de voorgenomen beleidsregel over een verzoek tot avv kan worden bepaald op welke wijze de doelmatigheid van het beheer van afvalstoffen (artikel 15.36, eerste lid, van de wet) en het in overeenstemming zijn met artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen wordt beoordeeld. Het voornemen is om in de beleidsregel daarnaast regels op te nemen die nader uitleggen wat onder de aanvraaggegevens wordt verstaan in omvang en kwaliteit. Dit geldt tevens voor de onderwerpen in de overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage. De aanvraaggegevens en inhoud van de overeenkomst moeten immers voldoende basis geven voor een adequate beoordeling van de doelmatigheid van het betreffende afvalstoffenbeheer en de overeenstemming met artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen.

In artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel c worden gegevens gevraagd over de onderbouwing van een belangrijke meerderheid bij een verzoek tot avv. In de beleidsregel kan in dat geval worden aangegeven wat een belangrijke meerderheid op basis van de in de handel gebrachte producten inhoudt naar de maatstaf van gewicht, aantal of grootte van de producten. Een uitgangspunt is dat twee maatstaven ten minste moeten 55% zijn. Bovendien moet ten minste een van beide hoger dan of gelijk zijn aan 75%. De beleidsregel is mede

gebaseerd op artikel 15.37, eerste lid, van de wet (het criterium 'belangrijke meerderheid').

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Met behulp van onderstaande twee formules M1 en M2 kan de belangrijke meerderheid van producenten worden aangetoond.

A:	aantal producenten dat het verzoek tot avv steunt;
B:	aantal producenten dat een afvalbeheerbijdrage onder de avv zou moeten afdragen maar niet bij het verzoek tot avv bedoeld onder A betrokken zijn;
A+B:	totaal aantal producenten;
M1:	$A / (A+B) \times 100 =$ vertegenwoordiging producenten
C:	hoeveelheid in de handel gebrachte producten (gerekend naar gewicht, aantal of grootte) door producenten bedoeld onder A in het jaar voorafgaand aan de aanvraag;
D:	hoeveelheid in de handel gebrachte producten (gerekend naar gewicht, aantal of grootte) door producenten bedoeld onder B in het jaar voorafgaand aan de aanvraag;
C+D:	totale hoeveelheid in de handel gebracht;
M2:	$C / (C+D) \times 100 =$ vertegenwoordiging in de handel gebrachte hoeveelheden
M1 + M2 \geq 130, waarbij ten minste M1 of M2 \geq 75	

In het kader van doelmatig afvalbeheer kan de minister gemotiveerd afwijken van deze methodiek of van de daarin gehanteerde percentages.

Voorts kan de beleidsregel in relatie tot artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel g, nader uitwerken welke onderwerpen het verslag moet bevatten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de volgende gegevens:

- De hoeveelheid producten (die onder de afvalbeheerstructuur vallen) die in het betreffende jaar in de handel zijn gebracht;
- De hoeveelheid producten die in het betreffende jaar als gevolg van de afvalbeheerstructuur zijn ingezameld en verwerkt, inbegrepen de activiteiten daarin van een eventuele uitvoeringsorganisatie;
- Indien aanwezig, de hoeveelheid producten die in enig jaar beschikbaar is voor inzameling;
- Het in het betreffende jaar gerealiseerde percentage voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassing, of de hoeveelheid daarvan;
- De hoeveelheid en soorten te verwijderen restfracties, indien van toepassing.
- Een prognose van bovengenoemde waarden voor komende jaren;
- Een overzicht van de inkomsten en uitgaven als gevolg van de afvalbeheerbijdrage en de verwachte ontwikkeling;
- De ontwikkeling in de fondsvorming;
- Een overzicht van de producenten die partij zijn bij de overeenkomst en van de producenten die de overeenkomst hebben opgezegd.

In het verzoek tot avv moet worden aangegeven op welke wijze de monitoring op bovenstaande onderwerpen plaatsvindt, waaronder de wijze waarop en frequentie waarmee de informatie wordt verzameld. De mate van detail van een prognose kan afhangen van de voorspelbaarheid van de markt van (afgedankte) producten.

In artikel 2, tweede lid aanhef en onderdeel i, strekt ertoe dat inzicht wordt gegeven in de financiële middelen die worden ingezet bij de uitvoering van de

afvalbeheerstructuur en doelstellingen van de overeenkomst afvalbeheerbijdrage. Er wordt op basis van de baten en lasten van uitvoering van het afvalbeheer gevraagd naar een begroting en een onderbouwing van de afvalbeheerbijdrage, een voorziening en een fonds. In de voorgenomen beleidsregel wordt per aspect uitgewerkt welke gegevens het betreft. Die komen neer op het volgende.

Numer
IENW/BSK-2020/78797

a) Begroting afvalbeheerstructuur

Door verzoeker moet een begroting worden overgelegd waaruit blijkt dat er een ketendeficit is of dreigt, dat gedekt dient te worden uit de opbrengsten van de afvalbeheerbijdrage en andere opbrengsten. In de gegevens bij het verzoek dient duidelijk gemaakt te worden hoe de afvalbeheerstructuur financieel is verantwoord. In de begroting dienen in ieder geval de volgende punten aan de orde te komen:

- De financiële verantwoording van de afvalbeheerstructuur, waarbij ingegaan wordt op de kosten van het afvalbeheer, vermogen, baten en het ketendeficit;
- De voorziening en het fonds, dat wil zeggen de voorziene en onvoorziene kosten van de afvalbeheerstructuur.

b) Onderbouwing afvalbeheerbijdrage (relatie met artikel 2, eerste lid, onderdeel g)

De afvalbeheerbijdrage is de bijdrage in de kosten van het beheer van een afvalstof. De opbrengst van de afvalbeheerbijdrage dient om het ketendeficit te dekken. Hierboven is aangegeven aan welke eisen de berekening van het ketendeficit dient te voldoen. Ook de hoogte van de afvalbeheerbijdrage dient goed onderbouwd te worden. Zie hiervoor artikel 2, eerste lid, onderdeel g en de toelichting daarbij.

In de onderbouwing van de afvalbeheerbijdrage dient aandacht besteed te worden aan:

- De berekeningsmethode;
- Tariefdifferentiatie, indien van toepassing;
- Tijdstip waarop de afvalbeheerbijdrage wordt geheven;
- De kosten waarvoor de afvalbeheerbijdrage wordt aangewend;
- Of en wanneer de afvalbeheerbijdrage wordt bijgesteld;
- Wat er na beëindiging van de avv of de afvalbeheerstructuur gebeurt met de in de voorziening of fonds aanwezige gelden.

c) Onderbouwing van de voorziening

De voorziening omvat de vaste kosten die voortvloeien uit het afvalbeheer van de producten waarvoor een bijdrage is geheven. Tevens bevat de voorziening de kosten van de uitvoering van de avv, waaronder de organisatorische kosten en systeemkosten. De hoogte van de voorziening hangt af van het stelsel dat wordt gekozen (omslagstelsel of spaarstelsel). De voorziening wordt bekostigd uit de opbrengsten van de afvalbeheerbijdrage. Met de voorziening worden de kosten gedekt die nodig zijn voor de inzameling en verwerking na afdanking van de in de handel gebrachte producten waarvoor een afvalbeheerbijdrage is betaald.

Bij de voorziening kan worden gekozen voor een omslagstelsel of een spaarstelsel of een combinatie van beiden.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Een omslagstelsel houdt in dat de kosten voor inzameling en verwerking na afdanking van de in de handel gebrachte producten in een jaar worden gefinancierd uit de opbrengsten van de afvalbeheerbijdrage in dat jaar. Het omslagstelsel wordt veelal gebruikt voor producten met een korte gebruikscyclus, bijvoorbeeld een paar weken tot een jaar.

Een spaarstelsel houdt in dat de opbrengsten van de afvalbeheerbijdrage voor een product bij afdanking van hetzelfde product ook wordt gebruikt. Het spaarstelsel kan worden gebruikt bij een product met een langere gebruikscyclus, bijvoorbeeld meerdere jaren.

Bij de keuze van het stelsel dient de aanvrager van de avv dit te onderbouwen, met een analyse hoe de continuïteit van het systeem geborgd zal worden en de wijze van restitutie van afgedragen gelden aan de producenten indien het systeem van de avv houder niet langer functioneert.

De onderbouwing van de voorziening dient beoordeeld te worden door een onafhankelijke deskundige, bijvoorbeeld een accountant.

d) Onderbouwing fonds

Een fonds kan worden opgebouwd om onvoorziene omstandigheden financieel te dekken. Ook het fonds wordt uit de afvalbeheerbijdrage betaald. Bij onvoorziene zaken valt te denken aan een negatieve opbrengst als gevolg van de financiële koersen zoals metaalprijzen, papierprijzen, grondstofprijzen. Ook kan het fonds worden gebruikt om toekomstige problemen financieel op te vangen, zoals bijvoorbeeld een wettelijke verplichte uitfasering van een product. Hierbij valt te denken aan het omlaag brengen en vrijwaren van gevaarlijke stoffen in producten, zoals cadmium, kwik en lood in lampen en batterijen, of broomhoudende brandvertragers in elektrische apparaten.

Uitgangspunt is dat de omvang van het fonds niet groter mag worden dan 1½ keer de in 1 jaar begrote kosten van verwerking. Dit betekent dat er een reserve gevormd mag worden gedurende de looptijd van een avv met een omvang van maximaal 1½ keer de in 1 jaar begrote kosten van inzameling, sortering, demontage, bewerking, verwerking en transport. Indien tijdens de looptijd van een avv de fondsvorming bovenstaande omvang overschrijdt, dient de afvalbeheerbijdrage (tussentijds) te worden aangepast. In dat geval kan het zijn dat een nieuw verzoek tot avv moet worden ingediend.

Bij de onderbouwing van het fonds moet inzicht worden verschaft in de redenen waarom een fonds noodzakelijk is en de wijze waarop het fonds wordt gevoed.

Ook de omvang van het op te bouwen fonds zal door een onafhankelijke deskundige, bijvoorbeeld een accountant beoordeeld moeten worden.

Verder wordt overwogen om in de beleidsregel handvatten te geven voor de organisatorische en technische opzet van de afvalbeheerstructuur (artikel 2, eerste lid, onderdeel e) en financieel-economische opzet en mechanisme van zelfbeheer van die structuur (artikel 2, eerste lid, onderdeel f) die in de overeenkomst afvalbeheerbijdrage moeten worden vermeld.

2.3 Wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Met de wijziging van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen worden verplichtingen uit artikel 35 van de kaderrichtlijn afvalstoffen geïmplementeerd. Door aan te sluiten bij de bestaande Nederlandse systematiek kan worden voldaan aan de verplichting om alle gegevens over gevaarlijke afvalstoffen van de in artikel 35 van de kaderrichtlijn afvalstoffen bedoelde bedrijven aan het landelijke elektronisch register te melden. Met het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en het meldingssysteem Amice wordt al voor een groot deel voldaan aan verplichtingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen. Voor een uitleg van de bestaande Nederlandse regelgeving en praktijk wordt verwezen naar de toelichting bij het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen. Voor de implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen is het echter nodig enkele bestaande uitzonderingen op meld- en registratieplichten zoals opgenomen in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te schrappen.

Voor bepaalde ontdoeners van gevaarlijke afvalstoffen vervalt de uitzondering van de registratieplicht geldende uit hoofde van artikel 10.38, eerste lid, van de wet. Het gaat om ontdoeners van afvalstoffen zijnde batterijen of accu's, autobanden, autowrakken, elektrische of elektronische apparatuur of verpakkingen, voor zover het gevaarlijke afvalstoffen zijn. Er kan onder meer aan de registratieplicht worden voldaan door het bewaren van een bewijs van afgifte die de ontdoener ontvangt van de inzamelaar en dat informatie bevat die in lijn is met de voorschriften van artikel 10.38, eerste lid, van de wet en opgezet volgens bijlage B van de regeling. Deze informatie moet voor ten minste vijf jaar worden bewaard en gedurende die periode ter beschikking worden gehouden voor de toezichthouder (artikel 10.38, tweede lid, van de wet). Uitvoering van de uitgebreide registratieplicht door ontdoeners langs deze lijnen voldoet ook aan het doel van deze wijziging, namelijk het verbeteren van het zicht op bepaalde gevaarlijke afvalstoffen.

Tevens vervalt voor ontdoeners van gevaarlijke afvalstoffen de bestaande uitzondering van de plicht om informatie over de afgifte te melden aan de bevoegde instantie die geldt uit hoofde van artikel 10.38, derde lid, van de wet. Dit betreft de uitzondering voor afgifte aan inrichtingen die afvalstoffen opnieuw bewerken tot asfalt, beton of ruw staal.

Tot slot zal op termijn gevaarlijke afvalstoffen in de maandelijkse ontvangstmelding nu door de ontvanger van gevaarlijke afvalstoffen moeten worden aangegeven wie de vervoerder, handelaar of bemiddelaar was van de betreffende vracht afvalstoffen. Op dit moment worden hier nog geen gegevens over gemeld. Doordat ontvangers deze gegevens moeten opnemen in de variabele gegevens van de melding hoeft geen nieuw afvalstoffenummer te worden aangemaakt. Voor deelnemers aan inzamelnetwerken die gebruik maken van route-inzameling zal deze wijziging dus geen consequenties hebben. Deze wijziging wordt nu niet in deze regeling meegenomen maar zal op een later moment, tegelijk met andere lopende wijzigingen binnen het LMA, worden meegenomen. Dit betreft het aansluiten van het meldsysteem AMICE op de basisregistratie NHR (Nieuw Handelsregister) Hiertoe zal dan te zijner tijd bijlage D van deze regeling worden aangepast.

2.4 Overige wijzigingen

Met deze regeling worden tevens de Activiteitenregeling milieubeheer, de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, de Binnenvaartregeling, de Scheepsafvalstoffenregeling Rijn- en binnenvaart, de Regeling Europese afvalstoffenlijst, de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen en de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat gewijzigd. Dit betreft uitsluitend wetstechnische aanpassingen in verband met de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen (zoals vernummering en aanpassing begrippen en definities) en de Invoeringswet Omgevingswet. Deze wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting nader besproken.

3. Relatie met andere regelgeving

3.1 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

Hieronder wordt de belangrijkste wet- en regelgeving genoemd die (deels) van toepassing is op de aanvraag, totstandkoming en het toezicht op de naleving van een besluit tot avv en de uitvoering daarvan door producenten.

De Mededingingswet

De afspraken in de overeenkomst afvalbeheerbijdrage of een besluit tot avv mogen niet in strijd zijn met de Mededingingswet en het op grond daarvan te voeren mededingingsbeleid. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet toe op de naleving van deze wet. Een overeenkomst afvalbeheerbijdrage waarvoor om een algemeen verbindend verklaring wordt verzocht mag geen verboden mededingingsafspraken bevatten (artikel 6 van de Mededingingswet). Die afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over een onderling afgestemd prijsbeleid of een selectieve toetreding tot een bepaalde markt voor bepaalde deelnemers. De gegevens die aan de minister ter toetsing moeten worden overlegd bij een aanvraag of in de overeenkomst mogen naar aard en omvang niet zodanig zijn dat daarmee het risico ontstaat dat de mededingingsregels door producenten worden overtreden. Er kunnen bijvoorbeeld met betrekking tot de financieel-economische opzet (artikel 2, eerste lid, onderdeel f) geen gegevens worden gevraagd die ertoe leiden dat er onnodige of oneigenlijke prijsafspraken over de afvoer van afvalstoffen gemaakt moeten worden of bedrijven die niet om een avv hebben verzocht, gedwongen zijn naast de afdracht van de afvalbeheerbijdrage zich aan te sluiten bij een producentenorganisatie om de doelstellingen van een avv te kunnen behalen. Ook mag het opvragen van gegevens niet leiden tot het openbaren van bepaalde bedrijfs- of fabricagegegevens die de positie van verzoekers kunnen benadelen ten opzichte van andere bedrijven in de branche. Aan de andere kant moet uit de gegevens (kunnen) blijken dat er geen ontoelaatbare inbreuk wordt gemaakt op de mededingingsregels, bijvoorbeeld de impliciete uitsluiting van bepaalde bedrijven van de overeenkomst. De onbekendheid daarmee zou er immers toe kunnen leiden dat een verzoek tot avv wordt gehonoreerd in strijd met hoger mededingingsrecht.

Over het algemeen zal vanuit het oogpunt van gelijke mededinging worden beoordeeld of de doelmatigheid van de afvalbeheerstructuur en het daarmee gemoeide milieu- of gezondheidsbelang bij een besluit tot avv opweegt tegen een

mogelijke inbreuk op de vrije mededinging jegens (nog) niet aan die overeenkomst gebonden bedrijven². In die belangenafweging wordt de vraag in aanmerking genomen of een maatregel zoals een avv geschikt, noodzakelijk en evenredig is met betrekking tot het behalen van bepaalde milieudoelen. De te overleggen gegevens moeten beperkt blijven tot het kunnen toetsen aan die belangen met de bijbehorende afweging.

De Algemene wet bestuursrecht

Op de voorbereiding van een avv is de procedure van afdeling 3.4 van de algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Een ieder kan zienswijzen in deze procedure naar voren brengen. Dit is geregeld in artikel 15.37, tweede lid, van de wet. Dat betekent dat de op grond van de regeling verkregen gegevens over de aanvraag en de overeenkomst met de onderwerpen die daarin aan bod moeten komen geheel of gedeeltelijk (bij niet-openbaarheid) ter inzage worden gelegd (artikel 3:11, eerste en tweede lid, Awb). Op basis van deze stukken en door de minister nieuwe, relevant geachte stukken (artikel 3:14 Awb) kan 'een ieder' zienswijzen naar voren brengen. Artikel 15.37, tweede lid, van de wet heeft als bijzondere regel voorrang op de algemene regel van artikel 3:15, eerste lid, Awb waarin is geregeld dat (alleen) een 'belanghebbende' een zienswijze naar voren kan brengen. Artikel 15.37, tweede lid, van de wet waarin dit voor 'een ieder' is geregeld, is een regeling als bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, Awb ingevolge waarvan kan worden besloten dat ook anderen dan een belanghebbende zienswijzen kunnen indienen.

Op grond van artikel 3:10, derde lid, Awb is Afdeling 4.1.1 Awb over de aanvraag van beschikkingen mede van toepassing op een verzoek tot een avv. Dit houdt onder meer in dat een aanvraag niet behandeld hoeft te worden indien de aangeleverde gegevens of bescheiden onvoldoende zijn voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag of voorbereiding van de beschikking (artikel 4:5, eerste lid, onderdeel c, Awb). Een aanvraag kan ook aangehouden worden indien deze dermate ingewikkeld of omvangrijk is dat eerst een samenvatting nodig is voor beoordeling van de aanvraag of voorbereiding van de beschikking (artikel 4:5, derde lid, Awb).

De ingevolge de regeling te verstrekken aanvraaggegevens en te benoemen onderwerpen in de overeenkomst, moeten daarnaast voldoende informatie opleveren om de minister in staat te stellen een besluit voor te bereiden dat voldoet aan de formele zorgvuldigheidsvereisten van afdeling 3.2 Awb en het motiveringsbeginsel van afdeling 3.5 Awb.

² Uitgangspunt daarbij is dat die inbreuk zo beperkt mogelijk is met het oog op het met avv beoogde doel. Een overeenkomst die algemeen verbindend wordt verklaard mag verder geen onnodige belemmeringen met zich meebrengen voor nieuwe toetreders. De voorwaarden waaronder aan de overeenkomst wordt deelgenomen moeten bovendien transparant, wederkerig en non-discriminatoir zijn. Tot slot moet de professionele eindgebruiker (een bedrijf of winkel waar producten worden gebruikt of toegepast) of consument van het product bij voorkeur voordeel bij, of op zijn minst geen hinder ondervinden van de afspraken in de overeenkomst.

Of een beperkte inbreuk op de mededinging aanvaardbaar en rechtmatig is, zal mede moeten blijken uit de aanvraaggegevens en onderwerpen van de overeenkomst op grond van deze regeling bij beoordeling van een verzoek om een avv. De ACM kan deze overeenkomst en de avv daarvan ambtshalve of op verzoek van belanghebbende partijen toetsen aan de Mededingingswet.

De Algemene verordening gegevensbescherming

De bescherming van persoonsgegevens is op Europees niveau geregeld in de Algemene verordening gegevensbescherming³ (hierna: AVG). Een verzoek om algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst zal in het algemeen worden gedaan door bedrijven in de hoedanigheid van een rechtspersoon, meestal een naamloze of besloten vennootschap (bij producenten) of een stichting of vereniging (bij een producentencollectief). Bij informatie van en over natuurlijke personen is er sprake van persoonsgegevens en is de AVG van toepassing op de verwerking daarvan. De minister is bij een verzoek om een avv als beoordelende instantie de 'verwerkingsverantwoordelijke' voor ontvangen persoonsgegevens in de zin van de AVG. De verwerking van persoonsgegevens zal ingevolge de regeling in eerste instantie worden uitgeoefend op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel f van de AVG (gerechtvaardigd belang) en daarom geen problemen opleveren. Ook zal bij betrokken gegevens sprake zijn van toestemming van de aanvrager van de avv ('betrokkene' in de zin van de AVG) die het initiatief heeft tot het vrijwillig (met toestemming) verstrekken van gegevens (artikel 6, eerste lid en aanhef onderdeel a van de AVG). Andere gegevens die mogelijk tot personen te herleiden zijn, worden verwerkt ter uitvoering van de afvalbeheerovereenkomst waaraan die personen als aanvragers deelnemen (artikel 6, eerste lid en aanhef onderdeel b van de AVG). De AVG waarborgt dat terughoudendheid wordt betracht bij het verwerken van persoonsgegevens. Er mogen niet meer persoonsgegevens worden gevraagd en verwerkt dan strikt noodzakelijk voor het doel van de regeling. In dit geval betreft het doel de beoordeling van de overeenkomst op onder meer doelmatigheid van het afvalstoffenbeheer, waaronder de afvalbeheerstructuur en -bijdrage, en overeenstemming met artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen. Daartoe is het nodig onderzoek te doen naar de taken en verantwoordelijkheden van betrokken natuurlijke of rechtspersonen die uitvoering geven aan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor een bepaalde afvalstroom. Voorts draagt degene die de gegevens opvraagt, beoordeelt en bewaart op grond van de AVG zorg voor passende beveiliging van de gegevens.

4. Gevolgen voor het milieu

4.1 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

Deze regeling heeft geen directe gevolgen voor het milieu. De beoogde positieve gevolgen voor het milieu zijn gelegen in de materiële beoordeling van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage op een doelmatig afvalstoffenbeheer en de overeenstemming van een algemeen verbindend verklaring met de minimumvoorschriften in artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Die gevolgen zijn gelieerd aan toepassing van artikel 15.36, eerste lid, van de wet.

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Pb EU, L 119).

Een besluit tot avv kan zich uiten in een hogere inzameling of nuttige toepassing van het product in de afvalfase.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

4.2 Wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

De wijziging van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen heeft geen directe gevolgen voor het milieu. De wijzigingen hebben tot gevolg dat er meer informatie beschikbaar is over de afvalstoffenketen. Dit kan een positief effect hebben op toezicht en handhaving en daardoor bijdragen aan het voorkomen van risico's voor het milieu van afvalstoffenbeheer.

5. Regeldruk

5.1 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

Regeldruk kan bestaan uit administratieve lasten (informatieverplichtingen), nalevingskosten (kosten voor en investeringen in de naleving van nieuwe regels) en overige financiële (markt)effecten. Bij het opvragen van gegevens op grond van deze regeling is de beoordeling van administratieve lasten relevant. De regeling betreft immers informatieplichten aan de overheid met betrekking tot gegevens die moeten worden verstrekt en onderwerpen die door de aanvrager moeten worden opgenomen in de afvalbeheerovereenkomst die voor een avv wordt voorgedragen. Daarbij wordt opgemerkt dat de aanvraag voor een avv vrijwillig is en geen toestemming betreft om een handeling te mogen uitoefenen waarop een verbod is gesteld (zoals bijvoorbeeld het geval is bij vergunningen).

De administratieve lasten zijn beperkt. De aanvraaggegevens en inhoudelijke onderwerpen in de overeenkomst die noodzakelijk zijn om de doelmatigheid van het afvalstoffenbeheer te kunnen beoordelen, verschillen niet wezenlijk met de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen die is ingetrokken. Een beperkte stijging van de administratieve lasten is terug te voeren op de aanvraag van een nieuwe algemeen verbindend verklaring die direct moet voldoen aan de minimumvoorschriften van artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen. Die beperkte lasten betreffen met name de in de overeenkomst voorgeschreven onderwerpen genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen e, f en g van de regeling (opzet van de afvalbeheerstructuur en differentiatie van de afvalbeheerbijdrage). Voorts wordt gevraagd naar de wijze van informeren van betrokken afvalbedrijven bij de afvalbeheerstructuur en te behalen doelstellingen (artikel 2, eerste lid, onderdeel d). Deze informatie was ook verplicht onder de vorige regeling, maar niet jegens alle in de structuur betrokken afvalbedrijven.

Enkele onderwerpen van de overeenkomst en aanvraaggegevens die moeten worden overlegd zijn in de nieuwe regeling nader gespecificeerd met het oog op het kunnen beoordelen van overeenstemming met artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen. In die zin wordt gevraagd om in de overeenkomst bij het aangeven van de (milieu)doelstellingen tevens aandacht te besteden aan de afvalhiërarchie (artikel 2, eerste lid, onderdeel c). Bij de wijze van berekenen van de afvalbeheerbijdrage wordt, indien van toepassing gelet op de aard van het product, gevraagd deze te differentiëren naar producten of groepen van producten op basis van onder meer duurzaamheid (artikel 2, eerste lid, onderdeel

g). Deze informatie werd al verstrekt op grond van de vorige regeling en de daarop gebaseerde leidraad⁴.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Enkele in verband met artikel 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen nieuw geformuleerde aanvraaggegevens betreffen de organisatorische opzet en taken van een uitvoeringorganisatie die namens producenten handelt (artikel 2, tweede lid, onderdeel h) en gegevens over de financiële middelen die worden ingezet bij het behalen van doelstellingen (onderdeel i). In de vorige regeling werd de uitvoeringsorganisatie niet genoemd. De gevolgen zijn evenwel beperkt. Informatie over de betrokken uitvoeringsorganisatie werd op grond van de vorige regeling opgevraagd onder de noemer van organisatorische en technische en financieel-economische opzet van de afvalbeheerstructuur en de wijze waarop de degene die een afvalbeheerbijdrage betaalt gebruik maakt van die structuur. Die structuur wordt vaak beheerd door een uitvoeringsorganisatie.

De gegevens over de wijze waarop jaarlijks verslag wordt uitgebracht (artikel 2, tweede lid, onderdeel g) wijkt inhoudelijk niet of nauwelijks af van de voorgaande regeling op grond waarvan de minister de rechtsmatigheid van de avv op basis van een jaarlijkse rapportage van de aanvrager beoordeelde.

5.2 Wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Het schrappen van enkele bestaande uitzonderingen op meld- en registratieplichten zoals opgenomen in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen betekent dat meer bedrijven bepaalde informatie moeten bijhouden of aanleveren bij hun bevoegd gezag of het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA).

Ontdoeners van gevaarlijke afvalstoffen (zijnde batterijen of accu's, autobanden, autowrakken, elektrische of elektronische apparatuur of verpakkingen), moeten de in artikel 10.38, eerste lid, van de wet gevraagde informatie registreren. Aan deze registratieplicht kan worden voldaan door het bewaren van een bewijs van afgifte dat de ontdoener ontvangt van de inzamelaar dat de informatie bevat die in lijn is met de voorschriften van artikel 10.38 van de wet en opgezet volgens Bijlage B van de regeling. Op deze wijze wordt deze verplichting zo lastenluw mogelijk ingericht.

Daarnaast moet deze informatie, wanneer geleverd wordt aan inrichtingen die afvalstoffen opnieuw bewerken tot asfalt, beton of ruw staal, tevens gemeld worden bij het bevoegd gezag. Het LMA heeft op dit moment 2.035 actieve verwerkersnummers in het systeem. De meeste verwerkersnummers representeren een specifieke inrichting, maar er zijn ook inrichtingen met meerdere verwerkersnummers. Voor 1.011 verwerkersnummers worden meldingen gedaan voor de ontvangst van zowel bedrijfsafvalstoffen als gevaarlijke afvalstoffen. Voor 63 inrichtingen wordt alleen de ontvangst van gevaarlijk afval gemeld. Dit betekent dat de uitbreiding van de gevraagde informatie (naar vervoerder, handelaar of bemiddelaar van de betreffende vracht) binnen de meldplicht voor ontvangers van gevaarlijke afvalstoffen in de maandelijkse ontvangstmelding mogelijk gevolgen heeft voor iets minder dan

⁴ Leidraad voor de algemeen verbindend verklaring (Stcrt. 2000, 234).

1100 verwerkingsnummers (informatie LMA). Dit zijn niet evenzoveel inrichtingen, dan wel bedrijven, omdat sommige inrichtingen gebruik maken van meerdere verwerkingsnummers. Het overgrote deel (rond de 95%) van deze bedrijven maakt gebruik van speciale meldsoftware om hun maandelijkse meldingen aan het LMA te doen. Deze software dient te worden aangepast zodat ook informatie over de vervoerder, handelaar of bemiddelaar kan worden gemeld. De aanpassing behelst onder meer dat in het vervolg niet meer op afvalstroomnummer maar op transportniveau wordt gemeld. Dit betekent ook dat de meldende partij transportnummers moet aanvragen. Bedrijven moeten hun administratie hierop inrichten.

Het LMA is de meldinstantie voor bedrijfs- en gevaarlijk afval in Nederland. Voor het LMA heeft de wijziging tot gevolg dat AMICE, het elektronische meldsysteem, moet worden aangepast. Om de wijzigingen verplichtingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen zo lastenluw mogelijk te implementeren is het van belang dat ervoor gekozen dat de vervoerder, handelaar of bemiddelaar geen vast onderdeel wordt van het afvalstroomnummer maar gemeld wordt tijdens de maandelijkse ontvangstmelding. Op deze manier kunnen verschillende vervoerders onder hetzelfde afvalstroomnummer kunnen rijden.

Voor bedrijven die nog niet aan het LMA melden geldt het volgende. Om te kunnen melden moeten organisaties eerst een verwerkersnummer aanvragen bij het LMA. Met dit nummer kunnen zij afvalstroomnummers toekennen aan hun klanten. Hiervoor hoeft de melder niet te betalen. Vervolgens moet, als gekozen wordt voor het doen van elektronische meldingen, een e-herkenningsnummer worden aangevraagd. Met e-herkenning kan een account worden aangevraagd voor het meldsysteem AMICE. De kosten voor het gevraagde veiligheidsniveau (2+) liggen tussen de € 21,- en € 24,50 per jaar, afhankelijk van de aanbieder en de lengte van het abonnement dat wordt afgenomen. Wanneer bedrijven ervoor kiezen om schriftelijk te melden dan kunnen daarvoor de benodigde formulieren besteld worden bij Beurtvaartadres.

Bij een intern uurtarief voor administratief personeel van € 39,- kan uit worden gegaan van een eenmalige extra last voor het bedrijf per eerste melding van € 2,60 tot € 7,15. Uit bovenstaande gegevens valt niet vast te stellen voor hoeveel bedrijven dit gaat gelden, maar het gaat om een beperkte eenmalige last.

Daarna geldt voor reguliere maandelijkse meldingen een extra last van € 0,65 tot €3,25 per melding. Voor organisaties die iedere maand een melding doen komt dit neer op een jaarlijkse extra last van € 7,80 tot € 39,-. De maximale extra jaarlijkse kosten voor het bedrijfsleven komen dan neer op, wanneer ervan wordt uitgegaan dat elk verwerkingsnummer een apart bedrijf is (wat in de praktijk niet zo zal zijn), €8.377,20 tot €41.886,-.

6. Uitvoering en handhaving

6.1 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

De handhaving van de algemeen verbindend verklaring is beperkt tot de toetsing of de algemeen verbindend verklaring aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoet. Op grond van artikel 15.39, tweede lid, onderdeel a, van de wet kan de

minister de avv intrekken indien blijkt dat verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig zijn dat bij kennis daarvan op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen. Er wordt vanuit gegaan dat dit criterium van onvolledigheid of onjuistheid naast op de aanvraaggegevens ook op onderwerpen die in de overeenkomst aan bod komen betrekking kan hebben.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Daarnaast kan een producent die betrokken is bij een afvalbeheerovereenkomst in het geval van een gegrond vermoeden van niet-naleving van de overeenkomst de minister om een onderzoek daarnaar verzoeken (artikel 15.41 van de wet). De Inspectie voor leefomgeving en transport (ILT) stelt hiertoe een onderzoek in en brengt verslag uit aan de minister. De verstrekte aanvraaggegevens en voorgeschreven onderwerpen in de overeenkomst zullen onvermijdelijk een rol spelen bij beoordeling van de naleving.

Verder kan een partij bij de overeenkomst die algemeen verbindend is verklaard die overeenkomst aanvechten op de bepalingen die hij onrechtmatig acht. Tot slot kunnen betrokken producenten bij de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst door belanghebbende anderen worden gehouden tot naleving van de overeenkomst (artikel 15.40 van de wet). Ook hier kunnen de gegevens die (desgevraagd) aan de minister bij een verzoek en besluit tot avv zijn verstrekt van belang zijn in een geschil.

6.2 Wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Hoofddregel is dat het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning voor een inrichting te verlenen, tot taak heeft zorg te dragen voor het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften (artikel 5.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Hieruit volgt dat het bevoegd gezag, in de meeste gevallen de gemeente of de provincie, tot taak heeft de artikelen 10.38 en 10.40 van de wet en de uitwerking daarvan in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te handhaven. Voor zover het gaat om niet-inrichtingen dan geldt dat burgemeester en wethouders tevens tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving buiten een inrichting van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.37 van de wet.

Voor bevoegde gezagen geldt dat de wijziging van de regeling beperkte extra bestuurlijke lasten met zich mee brengen. Het gaat alleen om extra meldingen met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen. Zoals toegelicht in paragraaf 5.2 hebben de wijziging gevolgen voor ongeveer 1100 verwerkingsnummers, maar betreft dit niet evenzoveel bedrijven.

7. Inspraak en consultatie

De ontwerpregeling is van 24 februari tot en met 30 maart 2020 via de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden om één ieder de gelegenheid te geven op de voorgestelde wijzigingen te reageren. Dit heeft geleid tot elf reacties van met name producentencollectieven in het afvalbeheer en

andere brancheorganisaties. Zeven hiervan zijn openbaar en te raadplegen op de website.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Daarnaast is de regeling in overeenstemming met de Code interbestuurlijke verhoudingen aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geen formeel advies heeft uitgebracht, omdat uit het voorstel geen omvangrijke regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven voortvloeien. Tevens volgen de nieuwe verplichtingen in de regeling uit Europese regelgeving.

7.1. Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

Naar aanleiding van de internetconsultatie is de regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage op een aantal punten aangepast. De belangrijkste aanpassingen in met name de toelichting waarop de meeste reacties betrekking hebben, betreffen:

- aanpassing van de schematische beschrijving van het meerderheidsvereiste en de rol van 'freeriders' onder paragraaf 2.2 van de toelichting;
- verduidelijking van de aan te leveren informatie over de hoogte of wijze van berekenen van de afvalbeheerbijdrage onder Artikel 2 eerste lid, onder g;
- uitleg over de onderwerpen (met name inzameling en verwerking) waarover een prognose moet worden gegeven en wat de aard van de prognose kan zijn onder paragraaf 2.2 van de toelichting;
- correctie van het begrip spaarstelsel en uitleg over een toets van de aangeleverde kwalitatieve en financiële gegevens door een onafhankelijke accountant in de sectie over de onderbouwing van de voorziening, onder paragraaf 2.2 van de toelichting;
- aanvulling en verduidelijking van de sectie over mededingingsrecht, onder paragraaf 3.1;
- toevoeging van paragraaf 10 over het overgangsrecht in relatie tot de implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen.

Tot slot is in de inspraakreacties enkele keren gevraagd aan welke inhoudelijke eisen de aan te leveren gegevens moeten voldoen die moeten worden verstrekt als aanvraaggegevens of over het onderwerp dat in de beheerovereenkomst aan de orde moet komen. Wat aan informatie wordt verwacht, wordt nader uitgelegd in de toelichting bij betreffend artikellid en bijbehorend onderdeel. Degene die een verzoek tot avv indient heeft daarin vaak enige vrijheid met betrekking tot de mate van detail en relevantie voor zijn specifieke aanvraag. Dit zal betekenen dat indien het betreffende onderwerp waarnaar wordt gevraagd in een bepaald verzoek tot avv niet of nauwelijks aan de orde of relevant is, met die constatering kan worden volstaan. Dit is op punten nader aangeduid in de toelichting van de Regeling avv. In de beleidsregel die in ontwikkeling is, wordt daar waar nodig verder op ingegaan. In het algemeen deel van de toelichting van de Regeling avv is aan de beleidsregel voor een deel aandacht besteed.

7.2 Wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Met betrekking tot de wijziging van de regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zijn reacties binnengekomen over met name de volgende aspecten.

Terminologie 'ontdoeners' en 'consumenten'

Door een brancheorganisatie werd ingebracht dat het gebruik van de term 'ontdoeners' tot verwarring kan leiden, omdat in het kader van het Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met 'ontdoeners' (tevens) de consument bedoeld wordt, terwijl in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen de bedrijfsmatige inzamelaar lijkt te worden bedoeld. In het algemeen kan met een ontdoener inderdaad zowel een consument als een bedrijf of een bedrijfsmatige inzamelaar worden bedoeld. Het gaat immers om elke persoon die zich van afvalstoffen ontdoet. De reikwijdte van titel 10.6 van de wet, het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen is echter beperkt tot bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. In het kader van die wet- en regelgeving worden ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen wel gelijkgesteld met bedrijfsafvalstoffen (artikel 10.36 van de wet). Dit betekent dat in het kader van die specifieke context van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen een ontdoener geen consument kan zijn. Een 'ontdoener' in het kader van deze regeling is overigens niet beperkt tot bedrijfsmatige inzamelaars van huishoudelijke, bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen (secundaire ontdoeners) die zich van die afvalstoffen ontdoet maar kunnen ook bedrijven betreffen die zich van hun eigen afvalstoffen ontdoen (primaire ontdoeners).

Uitbreiding registratieplicht

Meerdere brancheorganisaties merken op dat het doen vervallen van de uitzondering van de meldplicht voor bepaalde ontdoeners van gevaarlijke afvalstoffen voor een aantal van haar ledengroepen betekent dat zij voortaan een administratie moeten gaan bijhouden van hun afvalstoffen. Zij zien hiervan het milieutechnisch nut zeker in, maar benadrukken wel dat deze verplichting zo lastenluw zou moeten worden ingericht en doen hiervoor een voorstel. In de toelichting is daarom verduidelijkt dat ook aan de registratieplicht te hebben voldaan door het bewaren van een bewijs van afgifte dat de ontdoener ontvangt van de inzamelaar dat informatie bevat die in lijn is met de voorschriften van artikel 10.38 van de wet en opgezet volgens Bijlage B van de regeling.

Mogelijkheid voortzetting route-inzameling

Een brancheorganisatie stelt dat onduidelijk uit de regeling blijkt of gebruikmaking van route-inzameling mogelijk blijft indien op termijn het formulier in bijlage D bij de regeling en het systeem van het LMA worden aangepast, omdat het onmogelijk is voor deelnemers van inzamelnetwerken om zelf afvalstroomnummers uit te geven en melding te gaan doen bij het LMA. Route-inzameling blijft echter mogelijk en er hoeven geen nieuwe afvalstroomnummers te worden afgegeven. Deelnemers van inzamelnetwerken moeten slechts de afgifte van gevaarlijke afvalstoffen registreren, hiervan hoeft geen melding te worden gemaakt aan het LMA. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Toename van bestuurlijke lasten

IPO wijst op de onduidelijkheid rondom de toename van de bestuurlijke lasten en benodigde capaciteit voor handhavende instanties die voortvloeien uit de gewijzigde regelgeving. De toelichting is op dit punt aangepast.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Relatie met ZZS

IPO merkt ook op dat de relatie met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) ontbreekt. Onderhavige regelgeving betreft zuivere implementatie van de herziene kaderrichtlijn afvalstoffen en daarin zijn geen bepalingen opgenomen die specifiek ZZS noemen. Wel wordt er in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen ter implementatie van de richtlijn een meldplicht aan een database van ECHA voor een beperkte groep (ca. 200) ZZS op een lijst in het kader van REACH⁵, de zogeheten substances of very high concern (SVHC), voor zover deze in producten worden toegepast. Op het punt van ZZS in afvalstoffen volgt later dit jaar een voorstel voor een wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, naar aanleiding van toezeggingen van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van ZZS in afvalstromen.

8. Voorhang

Deze regeling strekt tot implementatie van een wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen. De Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is mede gebaseerd op artikel 21.6, zesde lid, van de wet. Om die reden is de regeling ten minste vier weken voordat de regeling wordt vastgesteld, toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal.

9. Inwerkingtreding

Deze regeling zal gelijktijdig met de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen in werking treden. Beoogde inwerkingtreding daarvan is 1 juli 2020. De implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen dient op 5 juli 2020 te zijn gerealiseerd.

De wijziging van de regelingen vanwege de relatie met de Invoeringsregeling Omgevingswet treedt in werking op een bij ministerieel besluit te bepalen datum.

10. Overgangsrecht algemeen verbindend verklaring

Artikel III van de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen regelt ingevolge artikel 8 bis, zevende lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen dat regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die voor 4 juli 2018 zijn vastgesteld uiterlijk met ingang van 5 januari 2023 aan artikel 8 bis moeten voldoen.

Een algemeen verbindend verklaring (avv) wordt aangemerkt als een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Een avv die op of na 4 juli 2018 is vastgesteld en aansluit op een of meer besluiten tot avv van een afvalbeheerbijdrage voor hetzelfde product die voor 4 juli zijn vastgesteld, wordt

⁵ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

met betrekking tot het overgangsrecht aangemerkt als een voor 4 juli 2018 vastgestelde regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Ditzelfde geldt ook voor een avv van een afvalbeheerbijdrage voor een product waarvoor een onderliggende Europees- of nationaalrechtelijke regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid al voor 4 juli 2018 van kracht is, en waaraan met de avv nadere invulling wordt gegeven.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Dat betekent dat een dergelijke avv wordt getoetst aan het recht zoals dat voor 1 juli 2020 van kracht was (dus voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de implementatieregelgeving kaderrichtlijn afvalstoffen). De geldigheidstermijn van de lopende avv moet dan uiterlijk 5 januari 2023 zijn geëindigd. Een avv die niet aan voornoemde voorwaarden voldoet, wordt getoetst aan de algemene minimumvereisten van artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen en aan de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

II. Artikelsgewijze toelichting

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Artikel 1 (definities)

Het eerste lid van artikel 1 bevat enkele definitiebepalingen:

'In de handel brengen' is het voor het eerst op de markt aanbieden van een product na de fabricage of invoer daarvan in een lidstaat. Meestal is dit levering aan een groothandel of winkel.

Het begrip 'producent' is ruim bedoeld, zodat het niet in weg staat aan de meer specifieke definities van 'producent' die zijn opgenomen in de Richtlijn batterijen (Richtlijn 2006/66/EG), de Richtlijn autowrakken (Richtlijn 2000/53/EG) en de Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (Richtlijn nr. 2012/19/EU) en daarmee ook in de besluiten en regelingen waarin deze richtlijnen zijn geïmplementeerd. Ook het Besluit beheer verpakkingen 2014 bevat een specifieke definitie van producent. Binnen een algemeen verbindend te verklaren overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage kan dus een nadere specificering van het type producent van een product gemaakt worden op wie de avv van toepassing is. Doordat is opgenomen dat sprake moet zijn van 'in de handel brengen' na fabricage in een lidstaat zelf of door invoer van een product, wordt duidelijk dat naast een fabrikant ook de importeur onder het begrip van producent valt. Ook een internetplatform dat producten vanuit het buitenland in Nederland rechtstreeks aan consumenten levert, kan afhankelijk van de omstandigheden als producent worden aangemerkt. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om in deze toelichting te spreken over 'producent', waarmee een producent zijnde een fabrikant of importeur die een product in de handel brengt kan worden bedoeld.

Het begrip 'producentenorganisatie' komt in beeld omdat er middels een besluit tot avv gezamenlijk door producenten uitvoering kan worden gegeven aan de upv. Met andere woorden, het verzoek tot algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst zal in veel gevallen (mede) worden ingediend door een producentenorganisatie namens producenten die deze organisatie hebben opgericht of daarbij later zijn aangesloten. Daarnaast is het vaak een producentenorganisatie die namens producenten de afvalbeheerstructuur beheert of deze laat exploiteren door een uitvoeringsorganisatie.

Het begrip 'product' is eveneens ruim bedoeld, dus ook stoffen en mengsels vallen eronder, alsook groepen producten, stoffen en mengsels zoals bedoeld in artikel 15.36, eerste lid, van de wet. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om te spreken over 'producten' daar waar ook deze andere verschijningsvormen kunnen worden bedoeld. Evenwel wordt een verzoek tot avv doorgaans ingediend ten aanzien van een product (in de zin van een voorwerp of apparaat) dat in de handel wordt gebracht.

Artikel 2, eerste lid (onderwerpen overeenkomst afvalbeheerbijdrage)

In artikel 2, eerste lid, van de regeling is aangegeven welke onderwerpen in ieder geval in de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage aan de orde dienen te komen. Het staat de betrokkenen vrij ook afspraken over andere onderwerpen in de overeenkomst te maken, mits deze zijn terug te voeren op de totstandkoming, onderbouwing of uitvoering van een afvalbeheerbijdrage of -structuur. Ook moet uit de onderwerpen blijken dat wordt voldaan aan de relevante

minimumvoorschriften van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en er sprake is van een doelmatig afvalstoffenbeheer.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Onder a (identiteit partijen)

Het moet duidelijk zijn wie de overeenkomst is aangegaan. De naam en het adres van de producenten die partij zijn bij de overeenkomst moeten zijn opgenomen in de overeenkomst. Hierbij wordt tevens het registratienummer bij de Kamer van Koophandel aangegeven.

Veelal zal de overeenkomst (mede) zijn ondertekend door de betrokken producentenorganisatie namens de producenten. De naam en het adres van deze producentenorganisatie zullen in dat geval (ook) in de overeenkomst komen te staan naast die van de producenten die door hem worden vertegenwoordigd met betrekking tot deze overeenkomst. Er kan bijvoorbeeld als bijlage bij de overeenkomst een lijst met namen, adressen en registratienummers bij de Kamer van Koophandel worden gevoegd van de producenten namens wie de betreffende producentenorganisatie de overeenkomst heeft getekend, ongeacht of zij lid zijn van de organisatie.

Onder b (product)

In de overeenkomst moet duidelijk worden aangegeven op welk product de afvalbeheerbijdrage van toepassing is. Dit moet in elk geval in de definitielijst van de overeenkomst staan. Ingevolge artikel 1 is het begrip 'product' ruim bedoeld, dus ook stoffen en mengsels vallen eronder. Het moet een product zijn dat de producenten die een overeenkomst hebben gesloten of die via de producentenorganisatie aan de overeenkomst gebonden zijn, zelf in de handel brengen. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een afvalbeheerbijdrage door producenten van kleding wordt verbonden aan het in de handel brengen van knopen, ritsen of garen, omdat zij deze laatste producten niet zelf voor het eerst in de handel brengen. Een overeenkomst kan ook van toepassing zijn op een productgroep. De productgroep lampen bestaat bijvoorbeeld uit verschillende categorieën gelet op de toepassing daarvan (zoals voor woonhuizen, machines, kassen en bedrijven) en naar soort (zoals led, tl-buizen en halogeen).

Onder c (doelstellingen)

Er dienen minimumdoelstellingen voor afvalbeheer van het product te worden opgenomen in de overeenkomst. Dit is in ieder geval nodig voor het beoordelen van doelmatigheid van de aangevraagde avv (zie artikel 15.36, eerste lid, van de wet). Er wordt bedoeld op de met de afvalbeheerstructuur te realiseren kwantitatieve of kwalitatieve doelstellingen voor inzameling en verwerking, waaronder voorbereiding voor hergebruik en nuttige toepassing, en tevens de doelstellingen voor afvalpreventie.

De doelstellingen moeten de in artikel 10.4 van de wet en hoofdstuk A.4.2 van het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna: LAP3) beschreven afvalhiërarchie in aanmerking nemen.

Specifiek betekent dit dat verzoeker moet aangeven hoe de producten in de afvalfase worden verwerkt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- Voorbereiding voor hergebruik;
- Recycling;
- Andere vormen van nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie; en
- Verwijdering, waaronder verbranden of storten.

Dit kan worden aangegeven aan de hand van gewicht, aantal of grootte, al naar gelang de aard van het product, de technische mogelijkheden of de situatie in de markt. Bij het concretiseren van de doelstellingen in de overeenkomst moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de voor betreffende producenten relevante sectorplannen uit LAP3 en andere relevante beleids- of branchedocumenten.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Als er een onderliggende regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, dienen de daarin opgenomen doelstellingen voor afvalbeheer ook te worden betrokken in het formuleren van de doelstellingen in de overeenkomst. Dit geldt ook voor van toepassing zijnde doelstellingen uit andere Europese en nationale wet- en regelgeving.

Onder d (Informatie producenten en actoren afvalbeheer)

Aangegeven moet worden hoe de producenten of producentenorganisatie die het verzoek doen andere producenten van de producten die verzoekers in de handel brengen informeren over de afvalbeheerstructuur. Dit is met name van belang voor de producenten die niet bij het verzoek betrokken waren en mogelijk voor het eerst een afvalbeheerbijdrage gaan betalen voor de afvalbeheerstructuur die onderwerp is van een besluit tot avv. In het kader van een goed functioneren van de afvalbeheerstructuur is het nodig dat alle deelnemende producenten en actoren die zijn betrokken bij het afvalbeheer (inzamelaars en verwerkers) op de hoogte zijn van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de te behalen doelstellingen voor het afvalbeheer waarvoor een afvalbeheerbijdrage wordt gevraagd.

De onderlinge informatievoorziening tussen producenten en betrokken actoren bij het afvalbeheer is ook nodig om te komen tot een verslaglegging van en verantwoording over de uitvoering van de afvalbeheerstructuur. Daarbij gaat het in ieder geval om gegevens over de in de handel gebrachte producten, de inzameling en verwerking daarvan in de afvalfase en de daarmee beoogde doelstelling mede rekening houdend met de afvalhiërarchie. Hiermee kan ook worden voldaan aan de verslaglegging zoals bedoeld artikel 8 bis, eerste lid, onderdeel c in relatie tot onderdeel b (behalen doelstellingen), kaderrichtlijn afvalstoffen. In artikel 8 bis, derde lid, onderdeel d, aanhef en sub ii, is geregeld dat die gegevens in het kader van een adequaat mechanisme van zelfbeheer van een bepaalde, lees: betrouwbare, kwaliteit moeten zijn. Die kwaliteit van gegevens is daarnaast van belang voor het openbaar en aan de minister kunnen rapporteren over de maatregelen van afvalbeheer en de behaalde doelstellingen (artikel 2, tweede lid, onderdeel g van de regeling).

Onder e (organisatorische en technische opzet en betrokken actoren)

In de overeenkomst moet de organisatorische en technische opzet van de afvalbeheerstructuur worden opgenomen. De bij de afvalbeheerstructuur betrokken actoren in de keten en hun taken dienen hierbij aan bod te komen.

Organisatorische aspecten

De overeenkomst moet inzicht geven in de wijze waarop de afvalbeheerstructuur is georganiseerd. Daarbij kunnen in ieder geval de volgende onderwerpen in aanmerking worden genomen:

- Indien van toepassing, de verantwoordelijkheden van de producentenorganisatie in het kader van de afvalbeheerstructuur.
- Welke derde partijen bij de afvalbeheerstructuur betrokken worden, bijvoorbeeld voor inzameling, transport, sortering en verwerking van het afgedankte product. Gedacht kan worden aan auto-demontagebedrijven voor de inzameling en verwerking van auto's, of gemeenten voor de inzameling van verpakkingsafval;
- Eventuele minimumvereisten die aan de bij de afvalbeheerstructuur te betrekken derde partijen gesteld worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de WEEELABEX- of CENELEC-kwaliteitsstandaard voor verwerking van elektrisch en elektronisch afval.

Het is raadzaam deze aspecten in de gegevens bij het verzoek te verduidelijken door middel van een organisatieschema (organogram).

Technische aspecten

Bij de technische opzet van de afvalbeheerstructuur moet onder meer worden gedacht aan de logistieke keten van inzameling, opslag, transport, voorbereidende handelingen (zoals scheiden of sorteren) bij verwerking en de technieken die bij de verwerking worden toegepast. Indien van toepassing wordt beschreven op welke wijze een uitvoeringsorganisatie bijdraagt aan een doelmatig beheer van afvalstoffen en betrokken is bij het toezicht op de taken en verantwoordelijkheden van andere betrokken actoren.

Daarbij kunnen in ieder geval de volgende punten worden vermeld:

- Het geografische gebied waarop de afvalbeheerstructuur betrekking heeft;
- Of de afvalbeheerbijdrage wordt besteed aan het afvalbeheer van producten die in de handel zijn gebracht na het in werking treden van het besluit tot avv of ook op de zogenaamde historische voorraad, dat wil zeggen die producten die voor dat moment in de handel zijn gebracht. De laatste variant is het meest compleet;
- Indien van toepassing, de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de in te nemen producten aan het begin van de afvalfase door producenten;
- Het overdrachtspunt waarop de producten in de afvalfase door of in opdracht van producenten worden ingenomen;
- De frequentie van inname van de producten in de afvalfase door producenten; Hieruit moet duidelijk volgen dat de continuïteit van de inname geborgd is, ook nadat de gestelde milieudoelstellingen voor het betreffende jaar al zijn behaald;
- De sorteeractiviteiten die eventueel door derden in opdracht van de producenten worden uitgevoerd;
- De wijze waarop het transport van de in te nemen producten in de afvalfase is geregeld;
- De verwerkingstechnieken die worden toegepast.

Een heldere beschrijving van de organisatorische en technische opzet van de afvalbeheerstructuur laat onverlet dat deze gedurende de looptijd van de avv kan wijzigen vanwege veranderingen in de markt of het op andere wijze behalen van de minimale doelstellingen van afvalbeheer. De afvalbeheerovereenkomst kan hier ruimte toe bieden. Een wijziging van de opzet of een aanpassing daartoe in de overeenkomst wordt aan de minister gemeld.

Onder f (financieel-economische opzet en mechanisme zelfbeheer)

In de overeenkomst moeten de financieel-economische aspecten van de afvalbeheerstructuur en het mechanisme voor zelfbeheer worden beschreven. Bij de financieel-economische aspecten moet gedacht worden aan een beschrijving van de diverse geldstromen die verband houden met de afvalbeheerbijdrage. De besteding van de via de afvalbeheerbijdrage binnenkomende gelden zal zo economisch mogelijk moeten plaatsvinden. Uit deze opzet blijkt welke actoren die zijn betrokken bij de afvalbeheerstructuur, zoals bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, uit de begroting worden gefinancierd op zodanige wijze dat zij uitvoering kunnen geven aan de afgesproken doelstellingen. Het onderwerp van onderbouwing van de afvalbeheerbijdrage zelf wordt uitgelegd in eerste lid, onderdeel g, hieronder. Er zal alleen tot een besluit tot avv worden overgegaan indien er sprake is van een ketendeficit. Dat wil zeggen dat de opbrengsten van het product in het afvalstadium niet voldoende zijn om een duurzame en verantwoorde wijze van verwerking van dat product mogelijk te maken. Ook kan het zijn dat met grootschaligheid bepaalde milieuvoordelen te behalen zijn die zonder een avv niet tot stand komen.

De verzoeker dient tevens een adequaat mechanisme voor zelfbeheer op te zetten, waarmee onder andere zorggedragen wordt:

- Voor de financiële continuïteit van de afvalbeheerstructuur, bijvoorbeeld de bekostiging van de structuur op de langere termijn,
- Het toezien op door de bij de afvalbeheerstructuur betrokken actoren geleverde prestaties en
- Verifieerbaarheid van de door producenten gerapporteerde gegevens met betrekking tot de afvalbeheerbijdrage en het financieel beheer.

Hierbij maakt verzoeker waar nodig gebruik van onafhankelijke controles, waaronder interne audits en accountantsonderzoeken.

De financieel-economische opzet en het zelfbeheer kan gedurende de looptijd van de avv anders worden ingericht. De afvalbeheersovereenkomst kan hiertoe de ruimte bieden. Een aanpassing mag geen afbreuk doen aan de bovengenoemde eisen die aan de opzet het zelfbeheer worden gesteld en moet worden gemeld aan de minister.

Onder g (afvalbeheerbijdrage en tariefdifferentiatie)

De hoogte en berekeningswijze van de afvalbeheerbijdrage vormt een van de belangrijkste onderdelen van de overeenkomst. De hoogte is immers een neerslag van de kosten van de afvalbeheerstructuur en bepaalt voor de afnemer van het product de omvang van een mogelijke prijsverhoging van een bepaald product. Bij de beoordeling van het verzoek zal daarom aan de onderbouwing van de hoogte van de afvalbeheerbijdrage bijzondere aandacht worden besteed. Daarbij kunnen ook andere factoren in aanmerking worden genomen zoals de opbrengsten uit verkoop van her te gebruiken afvalstoffen of hiermee op te wekken energie. Indien de hoogte van de afvalbeheerbijdrage niet vooraf of gedurende de gehele looptijd van de avv kan worden vastgelegd, bijvoorbeeld omdat deze gedurende die looptijd variabel is, dient dit aan de hand van de berekeningswijze te worden onderbouwd. De aanvragers geven daarbij aan, in verband met de rechtszekerheid voor met name producenten die niet zijn aangesloten bij de aanvraag, welke factoren of spelregels bepalend zijn voor een variërende hoogte van de afvalbeheerbijdrage.

De afvalbeheerbijdrage is de bijdrage in de kosten van het beheer van een afvalstof. De opbrengst van de afvalbeheerbijdrage dient om het ketendeficit te dekken. De hoogte van de afvalbeheerbijdrage dient goed onderbouwd te worden. In de onderbouwing van de afvalbeheerbijdrage dient aandacht besteed te worden aan:

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

- De berekeningsmethode;
- Tariefdifferentiatie;
- Tijdstip waarop de afvalbeheerbijdrage wordt geheven;
- De kosten waarvoor de afvalbeheerbijdrage wordt aangewend;
- Hoe en wanneer de afvalbeheerbijdrage wordt bijgesteld;
- Wat er na beëindiging van de avv of de afvalbeheerstructuur gebeurt met de in de voorziening of fonds aanwezige gelden.

De bepaling van de hoogte van de afvalbeheerbijdrage zal in de meeste gevallen resulteren in een vast bedrag per product. Dit bedrag moet worden genoemd in de overeenkomst. Om de afvalbeheerkosten zo goed mogelijk aan bepaalde producten toe te rekenen wordt dit bedrag, indien van toepassing, binnen een productgroep gedifferentieerd op basis van bijvoorbeeld duurzaamheid of verwerkingskosten. Ook is het mogelijk een afvalbeheerbijdrage vast te stellen door middel van een bepaalde berekeningsmethode (formule) die in de overeenkomst wordt vastgelegd. Dit is bijvoorbeeld wenselijk als er sprake is van een sterk fluctuerende marktprijs voor het betreffende product als het in het afvalstadium terecht komt. Indien wordt gekozen voor deze berekeningsmethode dan moet in de overeenkomst duidelijk zijn aangegeven uit welke kengetallen deze methode (formule) bestaat en hoe deze tot stand zijn gekomen. In de overeenkomst dient voorts duidelijk te worden aangegeven hoe en wanneer van het heffen van deze afvalbeheerbijdrage gebruik wordt gemaakt.

Onder h (afdrachtplichtige afvalbeheerbijdrage)

In de overeenkomst zal omschreven moeten worden wie de afvalbeheerbijdrage moet afdragen. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van de organisatie van de afvalbeheerstructuur. In de regel is dit de producent van het product, maar het kan ook degene zijn die een product namens de producent in de handel brengt. Bijvoorbeeld degene die een verpakt product in de handel brengt, maar zelf niet de producent van de verpakking is.

Onder i (ontvanger afdracht afvalbeheerbijdrage)

Aan wie de afdracht moet plaatsvinden zal in de overeenkomst aangegeven moeten worden. In veel gevallen zal dit geschieden aan de producentenorganisatie of een uitvoeringsorganisatie, die optreedt namens de producenten of producentenorganisatie. De ontvanger dient de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens te waarborgen.

Onder j (moment en wijze van afdracht afvalbeheerbijdrage)

In de overeenkomst moeten het moment en de wijze waarop de afdracht van de afvalbeheerbijdrage geschiedt, worden vermeld. Het moment van overdracht moet zoveel mogelijk aansluiten bij de in de betreffende branche gebruikelijke betalings- en overdrachtsvoorwaarden. Zo ligt het voor de hand bij producten die seizoensgebonden zijn de afdracht hiermee te laten samenvallen.

Al naar gelang de aard van de markt kan het nuttig zijn in de overeenkomst vast te leggen dat de afdracht door een producent plaatsvindt op specifieke momenten afhankelijk van wanneer en hoe vaak het product in Nederland in de handel wordt gebracht. Als een ander moment wordt gekozen en indien van toepassing, kan het raadzaam zijn een reservering te treffen voor restitutie van de afvalbeheerbijdrage voor die producten die worden geëxporteerd naar het buitenland.

Onder k (toezicht en controle op de afdracht)

In de overeenkomst moet worden aangegeven wie de controle op de afdracht van de afvalbeheerbijdrage zal verrichten. Hierbij moet bedacht worden dat het toezicht op de naleving van de overeenkomst blijkens artikel 15.40 van de wet in eerste instantie bij de partijen van de overeenkomst is gelegd. Zoals in artikel 2, eerste lid, onder a, is uitgelegd, kunnen dit de producenten of de producentenorganisatie zijn.

In de overeenkomst moet tevens worden aangegeven op welke wijze de controle op de afdracht plaatsvindt. In de overeenkomst zal daartoe aangegeven moeten worden:

- Dat de controle wordt uitgevoerd door een onafhankelijke persoon, bijvoorbeeld een accountant;
- Welke stappen door deze derde worden ondernomen indien uit de controle blijkt dat een bedrijf niet de juiste gegevens heeft aangeleverd of de afvalbeheerbijdrage niet afdraagt;
- Met welke frequentie de controle wordt uitgevoerd.

Uit de controle moet blijken welke producenten, voor zover bekend, geen afdracht plegen.

Onder l (toegankelijkheid afvalbeheerstructuur)

De afdracht van de afvalbeheerbijdrage zal gepaard moeten gaan met een zekerheid voor de betrokken producent dat zijn product in de afvalfase daadwerkelijk ingezameld en verwerkt wordt met behulp van de door de afvalbeheerbijdrage gefinancierde afvalbeheerstructuur.

Dit betekent dat uit de overeenkomst moet blijken dat de afvalbeheerstructuur met betrekking tot de doelstellingen van inzameling en verwerking, waaronder een optimale afvalhiërarchie, bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar is voor degene die afvalstoffen aflevert of doorgeeft voor verdere verwerking.

De voorwaarden mogen niet zodanig van aard zijn dat hierdoor indirect de deelneming van bepaalde bedrijven wordt uitgesloten. Ook de bedrijven die niet zijn aangesloten bij bijvoorbeeld een producentenorganisatie die de afvalbeheerstructuur onderhoudt, moeten onder gelijke voorwaarden aan de structuur kunnen deelnemen.

Onder m (looptijd overeenkomst)

In de overeenkomst zal de looptijd aangegeven moeten worden. De exacte looptijd van de overeenkomst is in beginsel overgelaten aan de betrokken partijen. Hierbij kunnen verschillende aspecten in beschouwing worden genomen, zoals de noodzaak van de afvalbeheerbijdrage, de ontwikkeling van verwerkingstechnologie en internationale ontwikkelingen. De looptijd van de overeenkomst zal in ieder geval de looptijd van het verzochte besluit tot avv moeten overspannen. In artikel 15.39, eerste lid, van de wet is bepaald dat een besluit tot avv een looptijd heeft van maximaal vijf jaar.

Artikel 2, tweede lid (gegevens bij het verzoek)

In artikel 2, tweede lid, is aangegeven welke gegevens bij een verzoek in ieder geval overgelegd moeten worden. Deze gegevens zijn noodzakelijk om de overeenkomst goed te kunnen beoordelen. De gegevens dienen te zijn voorzien van een toelichting, zodat de samenhang tussen de overeenkomst als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en de gegevens als bedoeld in dit lid, inzichtelijk is.

Onder a (indiener verzoek)

Een verzoek tot avv kan alleen worden ingediend door producenten of producentenorganisaties die gezamenlijk de belangrijke meerderheid van de markt vertegenwoordigen. Uit de gegevens moet blijken door, of namens, welke producenten het verzoek wordt ingediend. Wanneer het verzoek (mede) door een of meer producentenorganisatie(s) wordt ingediend dient duidelijk aangegeven te worden namens welke producenten zij het verzoek indienen (wie steunen het verzoek) en of deze producenten al dan niet partij zijn bij de afvalbeheerbijdrage overeenkomst. De specifieke gegevens over bedrijven zullen door de minister alleen worden gebruikt voor de beoordeling van het verzoek tot avv, in het bijzonder de onderbouwing van het meerderheidsvereiste. Tevens dient duidelijk te worden beschreven wie de eigenaren en leden zijn van de producentenorganisatie. Een door een producentenorganisatie in het leven geroepen uitvoeringsorganisatie kan niet zelfstandig een verzoek tot avv indienen.

Onder b (marktstructuur)

De verzoeker moet aangeven hoe de markt in elkaar zit, waarbij aandacht moet worden gegeven aan het aantal producenten en de omvang van producten die zij jaarlijks in de handel brengen in Nederland.

De marktstructuur wordt beschreven op basis van de omvang van de producten die door producenten in de handel wordt gebracht (sub i). Die omvang kan al naar gelang het product en de wijze van beoordeling van het meerderheidsvereiste gevraagd worden naar gewicht, aantallen of grootte van in de handel gebrachte producten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het aandeel daarin tussen degene door of namens wie het verzoek tot avv wordt ingediend en alle producenten op de markt voor betreffend product. Voorts wordt aangegeven hoeveel producenten de aanvraag indienen ten opzichte van het totale aantal op de markt (sub ii).

Onder c (onderbouwing meerderheid)

Het verzoek tot avv van de overeenkomst moet door een belangrijke meerderheid van de producenten worden onderschreven. Of sprake is van een belangrijke meerderheid zal de minister per geval beoordelen.

Berekenen van de belangrijke meerderheid

De belangrijke meerderheid bestaat uit de combinatie van de meerderheid op basis van omvang van in de handel gebrachte producten, gerekend naar gewicht, aantal of grootte, en de meerderheid in aantal producenten die het product in de handel brengen. Het voornemen is om in een beleidsregel aan te geven wat een meerderheid naar bovenstaande maatstaven inhoudt. Hierbij kunnen formules voor berekening van de meerderheid worden gehanteerd. Zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

De berekening van de omvang naar gewicht, aantal of grootte of een combinatie daarvan hangt af van de aard of soort van het product. Zo is het aannemelijk dat bij glastoepassingen of zonnepanelen voor gebouwen niet (primair) het gewicht maar de oppervlakte (grootte) als uitgangspunt wordt genomen bij de marktomvang. Bij andere producten, zoals gebruiks- (lichtgewicht bestek) of sportartikelen (lichtgewicht textiel of sportuitrusting) kan het aantal in plaats van het gewicht maatgevend zijn op de markt van die artikelen. Bij elektronica is het gewicht van de producten die in de handel worden gebracht maatgevend (op grond van Europese regels). Onder grootte kan ook volume of massa worden verstaan van het totale aantal in de handel gebrachte producten (bijvoorbeeld in kubieke meters papier of massa aan autobanden).

In het verzoek tot avv worden in voornoemde zin gegevens overlegd over:

- Welke partijen afdrachtplichtig zijn (in overeenkomst geregeld, zie artikel 2, eerste lid, onder h);
- Hoeveel producenten (in aantallen) totaal op de markt actief zijn;
- Hoeveel producenten (in aantallen) het verzoek tot avv steunen (in gegevens overlegd, zie artikel 2, tweede lid, onder b);
- De hoeveelheid producten (in omvang gerekend naar gewicht, aantal of grootte), van de in de handel gebrachte producten;
- De hoeveelheid (in omvang gerekend naar gewicht, aantal of grootte) door de producenten die het verzoek tot avv onderschrijven in de handel gebrachte producten.

Onder d (informereren afvalstoffenhouders)

Aangegeven moet worden hoe de producenten of producentenorganisatie die het verzoek doen afvalstoffenhouders van de betreffende producten informeren over de afvalbeheerstructuur en maatregelen. Het gaat hier om afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. Indien een van deze aspecten, bijvoorbeeld voorzieningen voor hergebruik, geen rol speelt in de afvalbeheerstructuur kan dit buiten beschouwing gelaten worden. Het verdient aanbeveling om dit in het verzoek om een avv toe te lichten.

In de praktijk zal het hier met name gaan om afvalpreventie- en afvalbeheer aan het begin van de afvalbeheerketen waar eindgebruikers die producten (gaan) afdanken mee te maken krijgen. De verplichting om afvalstoffenhouders te informeren richt zich dus tot de consument of bedrijven (business to business) als eindgebruiker en de relatie met de resterende speler(s) in de afvalketen van inzamelaars. Daarnaast moeten de afvalstoffenhouders worden geïnformeerd die een onderdeel zijn van de afvalbeheerstructuur voor de betreffende afvalstoffen of een belangrijke schakel kunnen vormen voor een goed functioneren van die structuur (bijvoorbeeld milieustraten waar een deel van die afvalstoffen terecht kan komen). Zie artikel 2, eerste lid, onderdeel d.

De producenten of producentenorganisatie kunnen aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door bijvoorbeeld de gevraagde informatie openbaar beschikbaar te stellen via een website, communicatiecampagne of door de informatie te vermelden op het product zelf. Afvalstoffenhouders die betrokken zijn bij de afvalbeheerstructuur moeten direct worden geïnformeerd over hun rol daarin. Het is in het bijzonder van belang dat de afvalstoffenhouder op hoogte is van hoe en waar het product in de afvalfase kosteloos wordt ingenomen. Dit geldt ten eerste

voor de eindgebruiker, de consument of een bedrijf, die als eerste ontdoener zijn product afdankt. In het verlengde daarvan is het van belang dat na afdanking een afvalstoffenhouder (tweede en verdere ontdoener) in de keten van gekozen afvalbeheerstructuur inzicht heeft in wat er na inname of afgifte met zijn afvalproducten gebeurt en de resultaten die daarmee worden beoogd en behaald. De producenten of producentenorganisatie kunnen aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door bijvoorbeeld de gevraagde informatie openbaar beschikbaar te stellen via een website, communicatiecampagne of door de informatie te vermelden op het product zelf.

Onder e (voorlichting gebruikers over afvalbeheerbijdrage)

Een goede voorlichting aan de consumenten of bedrijven is van cruciaal belang voor een geslaagde invoering van de afvalbeheerbijdrage. Bij voorkeur verkrijgt de consument of bedrijfsmatige eindgebruiker bij aanschaf van een product reeds informatie over de gevolgen van de afvalbeheerovereenkomst, in het bijzonder de wijze van afdanking en inzameling van het product waarvoor een afvalbeheerbijdrage moet worden betaald bij aankoop of inlevering van een product respectievelijk afvalstof. Producenten moeten aangeven welke voorlichting wordt gegeven en eventueel in de toekomst nog zal plaatsvinden. Indien de afvalbeheerbijdrage geen producten van consumenten maar bedrijven betreft, moeten de voorlichtingsactiviteiten worden toegespitst op deze eindgebruiker.

Onder f (betrekken producenten en belanghebbenden bij een verzoek)

De verzoeker moet zoveel mogelijk hebben ondernomen om andere producenten bij de overeenkomst en het verzoek tot avv te betrekken. Het sturen van een formulier waarmee producenten wordt gevraagd in te stemmen met het verzoek, het plaatsen van artikelen in vakbladen, het informeren via brancheverenigingen of het organiseren van een of meerdere voorlichtingsbijeenkomsten zijn voorbeelden van goede methoden om deze onder de aandacht te brengen. In de gegevens dient een overzicht te worden opgenomen van de activiteiten die zijn uitgevoerd om producenten bij de overeenkomst en het verzoek te betrekken. Daarnaast worden actoren in de afvalbeheerketen die taken of verantwoordelijkheden hebben of krijgen bij de afvalbeheerstructuur die onderwerp is van een verzoek tot avv zoveel mogelijk betrokken bij het verzoek.

Onder g (jaarlijks openbaar verslag en verslag aan minister)

Aangegeven moet worden hoe jaarlijks verslag wordt gedaan over de vraag of is voldaan aan de doelstellingen en over de inzet van maatregelen op basis waarvan het besluit tot avv mede is verleend. Bij het verzoek wordt een opzet van het verslag overlegd. Een verslaglegging wordt gedaan in het openbaar en aan de minister. De gegevens die openbaar worden gemaakt kunnen in meer algemene zin worden geformuleerd. Een verslag aan de minister is vooral gericht op nakoming van de voorwaarden waaronder het besluit tot avv tot stand is gekomen. De producenten zijn verplicht om de behaalde resultaten ten aanzien van de gestelde doelstellingen openbaar te maken ingevolge artikel 8 bis, derde lid, onderdeel e, kaderrichtlijn afvalstoffen. In de voorgenomen beleidsregels worden handvatten aangereikt voor de inhoud van het verslag. Zie paragraaf 2.2 van de toelichting.

Een verslag dient gepaard te gaan met documenten waarmee de juistheid van de aangeleverde gegevens wordt aangetoond. Hiervoor dient zoveel mogelijk gebruik

gemaakt te worden van een monitoringsprotocol, interne audits en voor relevante (financiële) stukken een beoordeling van een onafhankelijke accountant.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Onder h (uitvoeringsorganisatie)

Wanneer een verzoek tot avv namens producenten wordt ingediend door een producentenorganisatie wordt deze organisatie aangemerkt als een producentenorganisatie als bedoeld in artikel 1 van deze regeling. Deze organisatie is medeverantwoordelijk voor nakoming van de verplichtingen uit hoofde van het besluit tot avv.

In praktijk roept de producentenorganisatie vaak een uitvoeringsorganisatie in het leven of maakt gebruik van een bestaande uitvoeringsorganisatie. Een uitvoeringsorganisatie draagt zorg voor de dagelijkse gang van zaken, of onderdelen daarvan, zoals het innen van de afvalbeheerbijdrage of het aangaan van contracten met bijvoorbeeld inzamelaars, vervoerders en verwerkers. In het verzoek tot avv moet duidelijk worden beschreven wat de organisatiestructuur is van een uitvoeringsorganisatie en met welke taken deze organisatie is belast. Duidelijk moet zijn hoe deze uitvoeringsorganisatie zich verhoudt tot de producentenorganisatie omdat de verplichtingen tot uitvoering van het besluit tot avv en de afvalbeheerstructuur rusten op de producentenorganisatie en niet op een uitvoeringsorganisatie. Daarnaast is de rol van de uitvoeringsorganisatie mede van belang bij beoordeling van de doelmatigheid van de afvalbeheerstructuur.

Onder i (gegevens over inzet financiële middelen bij uitvoering afvalbeheerstructuur en doelstellingen)

Voor een goed inzicht in de financiële bestendigheid van de afvalbeheerstructuur is een begroting nodig van de kosten en opbrengsten van de afvalbeheerstructuur over de jaren waarvoor een besluit tot avv wordt verzocht. De begroting van de kosten en opbrengsten zal een beeld moeten geven van de aanvullende financiële middelen die naast de afvalbeheerbijdrage nodig kunnen zijn of worden ingezet voor uitvoering van het afvalbeheer. Bij aanvullende financiële middelen kan het gaan om eigen vermogen van producenten, subsidies, fiscale voordelen of opbrengsten uit het afvalbeheer (energie) of de verkoop van afvalstoffen of restproducten.

Deze informatie sluit aan bij artikel 2, eerste lid, onderdeel e: financieel-economische opzet en mechanisme voor zelfbeheer. In dat onderdeel gaat het niet (primair) om de middelen maar om een beschrijving van de diverse geldstromen met betrekking tot bekostiging van het afvalbeheer, de financiering van de actoren die zijn betrokken bij de afvalbeheerstructuur en het toezicht daarop.

Dit impliceert in dat een goede onderbouwing gegeven wordt van de begroting op basis van de hoogte van de afvalbeheerbijdrage, aanvullende opbrengsten, de benodigde voorziening(en) en de eventuele fondsvorming. Op deze aspecten wordt hieronder nader ingegaan. In de voorgenomen beleidsregel wordt nader ingegaan op de aspecten van de begroting en de onderbouwing van de afvalbeheerbijdrage, voorzieningen en het fonds in het algemeen. Zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onder j (overige gegevens)

De minister kan, indien nodig voor de inhoudelijke beoordeling van het verzoek, om andere gegevens vragen dan de hierboven aangegeven gegevens. Die kunnen

betrekking hebben op de beoordeling van het meerderheidsvereiste en de doelmatigheid van de aan de aanvraag ten grondslag liggende afvalbeheerstructuur, mede in relatie tot de regels voor een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ingevolge artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Overigens kan de aard, inhoud en omvang van de gegevens die moeten worden overgelegd (artikel 2, tweede lid) of de mate waarin een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage moet worden ingevuld met bepaalde onderwerpen (artikel 2, eerste lid) per geval verschillen. Dit hangt onder meer af van de inhoud of complexiteit van de bestaande of beoogde afvalbeheerstructuur, de doelstellingen na afdanking van het betreffende product of situatie op de markt van betreffende producenten.

Welke gegevens in welk geval nodig zijn kan in de voorbereiding van een (voornemen van een) verzoek tot avv tussen aanvragers en het ministerie worden besproken. De minister kan aanvullende gegevens opvragen die nodig zijn voor een zorgvuldige en volledige beoordeling van een verzoek tot avv. Dit geldt zowel in de fase van een voorgenomen als een definitief besluit.

Artikel 3 (Activiteitenregeling milieubeheer)

Dit artikel strekt ertoe in de Activiteitenregeling milieubeheer het begrip gft-afval te vervangen door het begrip 'bioafval'. Bijlage 11 van het Activiteitenregeling milieubeheer geeft aan of afvalstoffen behoren tot verschillende categorieën van afvalstoffen. Dit is van belang voor de vraag of afvalstoffen gemengd mogen worden of gescheiden moeten worden gehouden en gescheiden afgegeven door bedrijven. Groenafval is uitgezonderd van categorie 13 van bijlage 11 omdat het voor deze categorie afvalstoffen belangrijk is dat deze apart verwerkt wordt van ander bioafval. Groenafval is als een aparte categorie opgenomen in bijlage 1 van de Activiteitenregeling milieubeheer. Deze wijziging wordt tevens in het Besluit activiteiten leefomgeving doorgevoerd bij het voorgenomen besluit ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

Artikel 4 en 11 (Binnenvaartregeling en Scheepsafvalstoffenregeling Rijn- en binnenvaart)

Over de benaming "afvalbeheersbijdrage" is in de loop der tijd enige verwarring ontstaan, omdat soms werd verondersteld dat de bijdrage bedoeld was om afval te beheersen in plaats van het te beheren. Dat woord «beheersen» kan ook met name voor de afvalbranche een wat negatieve klank hebben ten opzichte van het veel neutralere en ook bedoelde "beheren". De "s" in afvalbeheersbijdrage is echter slechts een zogenaamde koppel-s. Om verdere verwarring te voorkomen wordt voortaan de benaming "afvalbeheerbijdrage" gebruikt. Deze wijziging is tevens in de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen in de wet en in de voorgenomen amvb ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen opgenomen en om die reden worden onderhavige wijzigingen tevens op regeling niveau doorgevoerd.

Artikel 5 (Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur)

De verplichting om zorg te dragen voor de gescheiden inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur was al opgenomen in de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Deze bepalingen worden met de voorgenomen amvb ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen omwille van het bij elkaar brengen van alle verplichtingen voor gemeenten inzake gescheiden inzameling tevens in dat besluit opgenomen. Om die reden wordt die verplichting in de regeling geschrapt en wordt verwezen naar het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen.

Nummer
IENW/BSK-2020/78797

Artikelen 6, 7 en 9 (wetstechnische wijzigingen enkele regelingen)

Met deze artikelen worden enkele bepalingen in de Regeling Europese afvalstoffenlijst, de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen en de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat gewijzigd vanwege wijzigingen in de wet.

Middels de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen wordt artikel 1.1 van de wet vernummerd doordat het vierde en het vijfde lid worden vernummerd en gewijzigd tot het vierde tot en met het achtste lid. Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt artikel 1.1 van de wet vernummerd door het vervallen van het derde en het vierde lid. Door de Invoeringsregeling Omgevingswet worden de betreffende regelingen in de vorm van een berustingsbepaling gebaseerd op het juiste lid van artikel 1.1 van de wet. Het wetsvoorstel vernummert en wijzigt, voorafgaand aan de Invoeringswet Omgevingswet, artikel 1.1 van de wet eveneens. Daarom is het nodig deze berustingsbepalingen, nadat de Invoeringsregeling Omgevingswet in werking is getreden, te wijzigen zodat de bepalingen verwijzen naar het juiste lid van artikel 1.1 van de wet.

Artikel 8 (Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen)

A

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 4 van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Dit artikel bepaalt bij welke door inzameling verkregen afvalstoffen de verplichting niet geldt om de plaats en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven te melden (artikel 10.40, eerste lid, aanhef en onder d, van de wet). Dit is echter informatie die in het geval van gevaarlijke afvalstoffen wel moet worden gemeld op grond van artikel 35 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/851. Deze wijziging zorgt ervoor dat enkel bedrijfsafvalstoffen van deze verplichting worden uitgezonderd.

B

Dit onderdeel strekt tot het laten vervallen van artikel 5 van de regeling. Door deze bepaling waren bepaalde afvalstoffen uitgezonderd van de verplichting om de afgifte van afvalstoffen te registeren (artikel 10.38, eerste lid, van de wet). Dit is echter een verplichting op basis van artikel 35 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/851. Het laten vervallen van dit artikel zorgt ervoor dat deze verplichting alsnog van toepassing is.

C

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 5a van de regeling. Door deze bepalingen zijn categorieën van inrichtingen vrijgesteld van de afgiftemeldingsplicht. Het gaat hierbij om bedrijven waar afval wordt verwerkt. Een dergelijke uitzondering kan, gelet op artikel 35 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/851, alleen worden toegestaan indien het niet gaat om gevaarlijke afvalstoffen. Om die reden wordt de uitzondering in deze bepaling beperkt tot bedrijfsafvalstoffen.

Artikel 10 (intrekking Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen)

De Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen wordt ingetrokken. Zie verder algemeen deel van de toelichting.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer