

CONCEPT januari 2011

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met een algemene regeling van de algemeenverbindendverklaring van milieuovereenkomsten

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Het is van groot belang om burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid te geven bij de totstandkoming en realisatie van het milieubeleid. Een van de mogelijkheden daartoe is om bedrijven meer ruimte te geven om milieudoelen te realiseren en onderling afspraken te maken over onder andere het verrekenen van de milieukosten. In het milieubeleid wordt dit ook wel aangeduid met de term "Private Vergroening". In de Toekomstagenda Milieu heeft het toenmalige kabinet toegezegd een quick scan uit te voeren naar branches waar private vergroening milieuwinst kan opleveren en te onderzoeken of aanpassing in wet- en regelgeving noodzakelijk is om branches hierbij te ondersteunen.

Uit de quick scan is naar voren gekomen dat private vergroening als zodanig niet moet worden beschouwd als een nieuw instrument van de overheid, maar als een nieuwe benaderingswijze voor de aanpak van milieuproblemen. Uit de bestaande vormen van samenwerking tussen bedrijven en tussen bedrijven en overheid (convenanten) kan een aantal succes- en faalfactoren worden ontleend die ook voor private vergroening van belang kunnen zijn. Bij succesfactoren kan worden gedacht aan een goede organisatie en een breed draagvlak bij private partijen en een concrete doelstelling bij de overheid. Bij faalfactoren kan worden gedacht aan de afwezigheid van een cultuur van samenwerking bij private partijen en een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen. Uit de quick scan blijkt dat private vergroening kan worden toegepast bij vrijwel alle onderwerpen die in het kader van het milieubeleid een rol spelen.

In de quick scan is eveneens aandacht besteed aan diverse mogelijkheden om private vergroening te faciliteren. Eén van de belangrijkste mogelijkheden is de algemeenverbindendverklaring (hierna: avv) van overeenkomsten. De avv biedt een goede mogelijkheid om zogeheten 'free riders' tegen te gaan. Free riders zijn personen of bedrijven die niet zijn of niet willen worden betrokken bij bepaalde afspraken tussen private partijen. Zij zijn of voelen zich dan ook niet gebonden aan deze afspraken. De ervaring leert dat de bereidheid van private partijen om dergelijke afspraken te maken vermindert, wanneer het probleem van de free riders niet wordt opgelost. Free riders kunnen zodoende de totstandkoming van afspraken die door een meerderheid van de private partijen worden onderschreven, frustreren. De avv van een overeenkomst kan deze patstelling doorbreken. In de quick scan wordt daarom aanbevolen om de huidige regeling van de avv in de Wet milieubeheer te verruimen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

De avv is geen nieuw instrument in het milieubeleid. De mogelijkheid van avv van overeenkomsten op het terrein van het milieubeleid bestaat sinds 1994 ten aanzien van afvalbeheersbijdragen, voorheen verwijderingsbijdragen (titel 15.10 van de Wet milieubeheer). Met behulp van dit (financiële) instrument zijn afvalstructuren tot stand gekomen met betrekking tot de volgende afvalstromen: autowrakken, landbouwfolies, kunststof gevelelementen, oud papier en vlakglas. Het instrument is een belangrijk middel om producentenverantwoordelijkheid op vrijwillige basis (zonder wetgeving) te realiseren. Aanvankelijk, in het begin van de jaren 90, is de producentenverantwoorde-

lijkheid gerealiseerd door convenanten (verpakkingen) en de regeling van de avv (autowrakken, landbouwfolies). Later is dit, mede onder invloed van EU-regelgeving, gerealiseerd via overheidsregulering of via overheidsregulering in combinatie met de regeling van de avv. Bij producentenverantwoordelijkheid zijn producenten en importeurs verantwoordelijk voor het inzamelen en verwerken van de door hen op de markt gebrachte producten in de afvalfase en voor de financiering van dat afvalbeheer. Producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid heeft gezorgd voor een efficiënte en hoogwaardige inzameling en verwerking van bepaalde afvalstromen. Desondanks is een aantal ongewenste neveneffecten opgetreden die met name betrekking hebben op de transparantie in de financiën bij de uitvoeringsorganisaties, de fondsvorming en de bestemming van het batig saldo bij liquidatie van de verwijderingstructuur. In overleg met de direct betrokkenen zijn destijds afspraken gemaakt over de oplossing van deze problemen.

In de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Stb. 2007, 125) is eveneens de mogelijkheid opgenomen om een overeenkomst algemeen verbindend te verklaren (artikelen 111 – 116). Op basis van deze wettelijke regeling heeft de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 10 juli 2009 een overeenkomst tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen algemeen verbindend verklaard. De overeenkomst heeft betrekking op de verplichting om zich te laten certificeren en registreren en om jaarlijks een instandhoudingsvergoeding af te dragen.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Doelstelling van het wetsvoorstel

De doelstelling van het wetsvoorstel is om binnen de Wet milieubeheer de huidige mogelijkheid van avv van afvalbeheersbijdragen te verruimen tot milieuovereenkomsten in het algemeen. Verruiming van de huidige mogelijkheid van avv past goed in het programma Bruikbare rechtsorde, waarmee invulling is gegeven aan het streven naar vermindering van regeldruk vanuit een kwalitatieve visie en de ontwikkeling van alternatieve wetgevingsconcepten, zoals zorgplichten, open normen en het verbindend verklaren van afspraken.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bedrijven die het initiatief nemen om collectief bepaalde milieudoelen te realiseren, te ondersteunen. Hierdoor kunnen belemmeringen worden weggenomen voor bedrijven om te komen tot zelfregulering. Hierbij kan met name worden gedacht aan het voorkomen van 'free riders'. De bereidheid van bedrijven om afspraken te maken wordt in belangrijke mate beïnvloed door de mogelijkheid om een ieder te binden aan die afspraken. Het ondersteunende karakter van de wettelijke regeling komt naar voren in het feit dat de avv door de overheid alleen kan plaatsvinden op basis van een verzoek van een belangrijke meerderheid van de private partijen. De verwachting is dat er ongeveer drie keer per jaar gebruik zal worden gemaakt van de in de wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van avv. Deze inschatting is gebaseerd op het aantal algemeenverbindendverklaringen die de afgelopen jaren op basis van titel 15.10 zijn verleend en getoonde belangstelling voor een dergelijke verruimde mogelijkheid tot algemeenverbindendverklaring.

2.2 Opzet van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel lijkt qua opzet sterk op de huidige regeling in titel 15.10 van de Wet milieubeheer. Het belangrijkste verschil is hierin gelegen dat de reikwijdte van de overeenkomsten die voor avv in aanmerking komen, in belangrijke mate is verruimd. Voor het overige zijn de bepalingen van titel 15.10 in grote lijnen overgenomen. Bij

enkele onderdelen zijn wijzigingen aangebracht in verband met de ontwikkelingen in het algemene bestuursrecht sinds de totstandkoming van titel 15.10. Met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal titel 15.10 van de Wet milieubeheer komen te vervallen. Aangezien de in de toekomst tot stand te komen milieuovereenkomsten niet in alle gevallen onder de noemer 'Financiële bepalingen' vallen, is ervoor gekozen om de nieuwe regeling van de avv in een nieuw hoofdstuk 15A onder te brengen dat als titel "Algemeen verbindend verklaren van milieuovereenkomsten" heeft.

In een ministeriële regeling op grond van de artikelen 15A.2, tweede lid en 15A.4, vijfde lid, zal een aantal onderwerpen nader worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om de onderwerpen en bepalingen die in ieder geval in een milieuovereenkomst aan de orde moeten komen en de bij een verzoek tot avv of een ontheffing over te leggen gegevens. Tevens zal worden aangegeven welke gegevens na het besluit tot avv aan de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) moeten worden toegezonden. Hierbij kan gedacht worden aan een jaarlijkse rapportageverplichting. De nieuwe ministeriële regeling zal de huidige Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen en de Leidraad avv vervangen.

a. Milieuovereenkomst

De procedure die uiteindelijk leidt tot het besluit tot avv van een milieuovereenkomst, vangt aan met het opstellen van een milieuovereenkomst door de betrokken bedrijven. Het gaat bij de milieuovereenkomst in eerste instantie om een gewone overeenkomst waarop de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn. In de ministeriële regeling die is gebaseerd op het onderhavige wetsvoorstel, zal een aantal onderwerpen worden opgenomen die in ieder geval in de milieuovereenkomst moeten worden uitgewerkt. De overige onderwerpen en bepalingen zijn in belangrijke mate afhankelijk van de materie waarop de milieuovereenkomst betrekking heeft. Deze kunnen van geval tot geval verschillen.

De milieuovereenkomsten kunnen betrekking hebben op een breed scala aan handelingen die gevolgen hebben voor het milieu. In artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer is een opsomming gegeven van welke gevolgen hieronder in ieder geval worden verstaan. Deze opsomming is niet uitputtend en krijgt in de jurisprudentie verdere inhoud. De gevolgen voor het milieu kunnen zich in de diverse schakels van de keten van een bepaalde stof, preparaat, product of een dienst voordoen. Het is derhalve niet beperkt tot de afvalfase van een product, zoals bij de afvalbeheersbijdrage het geval is. De milieuovereenkomsten kunnen bijvoorbeeld gaan over het opzetten van een certificeringssysteem. Ook is het denkbaar dat wordt afgesproken een innovatiefonds op te richten ten einde via een gezamenlijke productontwikkeling milieuwinst te kunnen boeken. De verwachting is dat de milieuovereenkomsten vooral betrekking zullen hebben op onderwerpen die van belang zijn voor een gehele bedrijfstak, maar waarvoor bij individuele bedrijven om concurrentieredenen onvoldoende draagvlak bestaat.

b. Verzoek om avv

Het ondersteunende karakter van het wetsvoorstel komt duidelijk tot uiting in het feit dat de overheid, i.c. de minister van IenM, alleen gebruik kan maken van de bevoegdheid tot avv op verzoek van de betrokken bedrijven. De minister kan een avv derhalve niet opleggen, maar is hiervoor, zoals vermeld in artikel 15A.2, eerste lid, afhankelijk van een verzoek door de betrokken bedrijven.

Het verzoek tot avv van de milieuovereenkomst kan worden ingediend door de bedrijven zelf of door de brancheorganisatie(s) van deze bedrijven. Uit de praktijk van de afvalbeheersbijdragen blijkt dat het verzoek in de meeste gevallen door een brancheorganisatie wordt ingediend. Het verzoek kan, zoals blijkt uit de tekst van artikel

15A.3, eerste lid, alleen worden ingediend wanneer dat verzoek wordt ondersteund door een belangrijke meerderheid van degenen die een bepaalde handeling met gevolgen voor het milieu verrichten. Bij het bepalen van wat een belangrijke meerderheid is, wordt niet alleen gekeken naar de omzet van de betrokken bedrijven, maar ook naar het aantal bedrijven. Het is immers niet uitgesloten dat een beperkt aantal bedrijven het grootste deel van de omzet in handen heeft en de avv wil 'gebruiken' om bedrijven met een kleine omzet uit de markt te concurreren. Bij producenten gaat het om de omzet van de producten die zij op de relevante markt brengen. Bij importeurs gaat het eveneens om de omzet van de producten die zij op de relevante markt brengen. Bij het bepalen van de relevante markt wordt er gekeken naar de relevante produktmarkt, dat wil zeggen welke produkten met elkaar concurreren, en de relevante geografische markt, dat betekent welke geografische gebieden met elkaar concurreren.

Uit de praktijk van de avv van afvalbeheersbijdragen blijkt dat bij het bepalen van een belangrijke meerderheid een percentage van ten minste 75% kan worden gerealiseerd. Het bepalen van de belangrijke meerderheid heeft tot nu toe in het algemeen geen problemen opgeleverd. De minister bepaalt overigens uiteindelijk of er sprake is van een belangrijke meerderheid. Indien hij hieraan twijfelt, kan hij daarnaar door de indieners van het verzoek onderzoek laten doen.

Bij het verzoek om avv van een milieuovereenkomst zullen gegevens moeten worden overgelegd die eveneens in de ministeriële regeling zullen worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om gegevens over onder andere doelstellingen en verwachte resultaten, marktgegevens en de organisatorische opzet. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor het beoordelen van het verzoek door de minister.

Bij de beoordeling van het verzoek door de minister zal met name aandacht worden besteed aan de doelstelling van de milieuovereenkomst en de te verwachten milieuresultaten. De doelstelling en de milieuresultaten zullen zo concreet mogelijk moeten worden aangegeven, zodat de deelnemende partijen zichzelf daarop kunnen afrekenen en de minister bij de beoordeling van de aanvraag zich een oordeel kan vormen of de maatschappelijke baten in termen van milieuwinst van de overeenkomst opwegen tegen de maatschappelijke kosten.

Verder zal gekeken worden naar de gevolgen voor de relevante markt, indien van toepassing, de organisatorische en juridische vormgeving van de uitvoeringsorganisatie en de wijze van rapporteren en controleren. Uit de gegevens die bij het verzoek worden gevoegd, zal duidelijk de meerwaarde van de milieuovereenkomst ten aanzien van de realisatie van milieudoelstellingen moeten blijken.

c. Besluit tot avv

Het verzoek om avv van de milieuovereenkomst wordt ingediend bij de minister van IenM. Het verzoek zal allereerst worden beoordeeld op volledigheid van de overgelegde stukken. Dit kan ertoe leiden dat aanvullende stukken worden gevraagd. Vervolgens wordt een ontwerpbesluit opgesteld.

Afdeling 3.4 uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op het verzoek. Dit houdt in dat de minister, zoals vermeld in de artikelen 3:11 en 3:12 Awb, het ontwerpbesluit met de daarbij behorende relevante stukken, in dit geval de milieuovereenkomst en de daarbij behorende gegevens en bescheiden, ter inzage legt en daarvan kennis geeft in de Staatscourant. Daarbij zal worden aangegeven waar en wanneer de stukken ter inzage liggen. Gedurende een periode van zes weken kan een ieder zienswijzen naar voren brengen op grond van de artikelen 3:15 en 3:16 Awb en artikel 15A.3, tweede lid, van de wet. De verwachting is dat vooral bedrijven die door het besluit tot avv onder de werkingssfeer van de milieuovereenkomst zullen worden gebracht, gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Het is echter niet uitgesloten dat

ook anderen, zoals milieu- of consumentenorganisaties, van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

De minister neemt, zoals vermeld in artikel 3:18 van de Awb, in principe binnen zes maanden een beslissing op het verzoek. De beslistermijn wordt op basis van artikel 15A.3, tweede lid, opgeschort wanneer uit een internationaal verdrag een verplichting volgt waaraan moet zijn voldaan voordat een beslissing op het verzoek kan worden genomen. Hierbij kan worden gedacht aan een uit het EG-verdrag of uit een EG-richtlijn voortvloeiende verplichting tot notificatie of overleg met de Europese Commissie. De noodzaak daartoe is afhankelijk van de inhoud van de overeenkomst en van de regelgeving op Europees niveau. Van de eventuele opschorting van de beslistermijn wordt de verzoeker op de hoogte gesteld.

Het spreekt voor zich dat, bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het algemeen verbindend verklaren, het verzoek wordt afgewezen indien er sprake is van evidente strijd met het recht. Waar nodig, kan de minister het verzoek ter consultatie voorleggen aan andere overheidsinstanties.

Uit een positief besluit op het verzoek tot algemeenverbindendverklaring mag niet worden afgeleid dat er geen sprake is van strijd met het recht. De verantwoordelijkheid om te voorkomen dat er in de overeenkomst bepalingen worden opgenomen die in strijd zijn met het recht, zoals het mededingingsrecht, ligt bij de aanvrager van het verzoek tot algemeenverbindendverklaring. De indiener moet derhalve, voorafgaand aan het verzoek, zich er terdege van verzekeren dat er geen strijd bestaat met de relevante wet- en regelgeving.

Bij een positieve beslissing op het verzoek tot avv worden het besluit tot avv of de zakelijke inhoud daarvan op grond van artikel 3:42 van de Awb en de milieuovereenkomst op grond van artikel 15A.3, vierde lid, in de Staatscourant geplaatst. Indien van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt. Tevens wordt hiervan mededeling gedaan aan degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Tegen het besluit tot avv is geen beroep op de bestuursrechter mogelijk. Het besluit tot avv wordt krachtens jurisprudentie op een lijn gesteld met besluiten als bedoeld in artikel 8:2, onder b of c, van de Awb. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

Het besluit tot avv heeft op grond van artikel 15A.3, vijfde lid, een geldingstermijn van ten hoogste vijf jaar. De geldingstermijn wordt in het besluit tot avv vastgelegd. Deze termijn komt ook voor in vergelijkbare wetgeving en heeft in de praktijk van de uitvoering van de avv van afvalbeheersbijdragen niet tot problemen aanleiding gegeven. In een aantal gevallen vindt de avv voor een kortere periode plaats, bijvoorbeeld drie jaar. Gedurende deze termijn kunnen zich allerlei ontwikkelingen voordoen die van belang zijn voor de handelingen die in de milieuovereenkomst gereguleerd worden. Hierbij kan worden gedacht aan ontwikkeling van milieutechnieken of veranderingen in de markt. In de wettelijke regeling is niet voorzien in de mogelijkheid van een (tussentijdse) verlenging van de geldingstermijn. Dit betekent dat na afloop van de geldingstermijn de bovenomschreven procedure van het indienen van een verzoek tot avv opnieuw gevolgd moet worden. De reden hiervoor hangt samen met de ontwikkelingen die zich voor kunnen doen tijdens de looptijd van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Een actuele en brede beoordeling wordt daarom nodig geacht.

d. Ontheffing

Na inwerkingtreding van het besluit tot avv van een milieuovereenkomst is ieder bedrijf dat in Nederland valt onder de reikwijdte van deze milieuovereenkomst, gebonden aan de inhoud van de milieuovereenkomst. Het kan echter voorkomen dat één bedrijf of een beperkt aantal bedrijven op een vergelijkbare wijze al voldoet aan hetgeen in de milieuovereenkomst is geregeld. In dat geval voorziet artikel 15A.4 in de mogelijkheid van ontheffing van het besluit tot avv.

Een verzoek om ontheffing wordt ingediend bij de minister. De verzoekers zullen moeten aantonen dat zij de betreffende handelingen op een zodanige manier uitvoeren dat deze vergelijkbaar zijn met de wijze waarop de handelingen overeenkomstig de avv van de milieuovereenkomst worden verricht. De gegevens die zij daartoe moeten overleggen, zijn vergelijkbaar met de gegevens die bij een verzoek tot avv moeten worden overgelegd. Deze gegevens zullen eveneens bij ministeriële regeling verder worden uitgewerkt. Het verzoek doorloopt dezelfde openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) als het verzoek tot avv. De minister kan aan een ontheffing voorschriften en beperkingen verbinden.

Tevens kan de minister een verleende ontheffing ambtshalve of op verzoek intrekken. De gronden daartoe zijn opgenomen in artikel 15A.4, derde lid, Wm.

e. Intrekking

De minister kan een besluit tot avv of een ontheffing ambtshalve of op verzoek van betrokkenen intrekken. Artikel 15A.5 bevat een limitatieve opsomming van redenen die aanleiding kunnen zijn om het besluit tot avv in te trekken.

In de eerste plaats kan naderhand blijken dat de indertijd bij een verzoek overgelegde gegevens onjuist of onvolledig waren en zouden hebben geleid tot een ander besluit op het verzoek (artikel 15A.5, eerste lid, onderdeel a, Wm). Hierbij kan worden gedacht aan een achteraf gebleken foutieve berekening van een bijdrage aan een fonds. Een ander voorbeeld is ingeval later blijkt dat er toch sprake is van schending van het recht en de indiener dit derhalve onvoldoende heeft onderzocht. In de tweede plaats kan er internationale regelgeving, zoals een EG-richtlijn, tot stand zijn gekomen die op de betreffende handelingen betrekking heeft (artikel 15A.5, eerste lid onderdeel c, Wm). Deze regelgeving kan ertoe leiden dat het besluit tot avv of een ontheffing daarvan moet worden ingetrokken. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen, wanneer een EG-richtlijn de lidstaten verplicht om de betreffende handelingen via publiekrechtelijke regelgeving te reguleren. In de derde plaats kan een besluit tot avv worden ingetrokken, wanneer de omstandigheden of inzichten na het nemen van het besluit tot avv zodanig zijn gewijzigd dat dat moet worden aangenomen dat het van kracht blijven van het besluit naar het oordeel van de minister niet meer gerechtvaardigd is (artikel 15A.5, eerste lid, onderdeel b, Wm). Dit zou zich kunnen voordoen wanneer er milieutechnologie op de markt is gekomen die tot een verdergaande bescherming van het milieu tegen lagere kosten zal kunnen leiden. Ten slotte kan het besluit tot avv worden ingetrokken wanneer degenen die het verzoek tot avv hebben gedaan, daarom verzoeken (artikel 15A.5, onderdeel d, Wm). Een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer de betrokken partijen de aan de avv ten grondslag liggende milieuovereenkomst wensen te ontbinden. Partijen zijn in dat geval gebonden aan de milieuovereenkomst totdat het besluit tot avv is ingetrokken.

Artikel 15A.4, derde lid, Wm, bevat een limitatieve opsomming van de redenen voor intrekking van een ontheffing. Deze zijn vergelijkbaar met de redenen voor intrekking van het besluit tot avv. Slechts de onder b genoemde reden wijkt af omdat deze reden gerelateerd is aan het criterium dat ten grondslag ligt aan de verlening van de ontheffing.

Bij het intrekken van het besluit tot avv of van de ontheffing daarvan, wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) gevolgd die ook bij de totstandkoming van het besluit is gevolgd (artikelen 15A.4, vierde lid en 15A.5, tweede lid, van de Wm) Gelet op het feit dat de betrokken bedrijven gedurende de geldingstermijn van het besluit tot avv zekerheid moet worden geboden, zal slechts met terughoudendheid gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het intrekken van het besluit tot avv of van een ontheffing daarvan. Uit de praktijk van de avv van de afvalbeheersbijdrage blijkt dat er tot nu toe geen intrekkingbesluit is genomen. Een wijziging van omstandigheden is voor de betrokken bedrijven in enkele gevallen wel aanleiding geweest om na afloop van de geldingstermijn van de avv geen nieuw verzoek tot avv in te dienen. Wanneer het besluit tot avv komt te vervallen ofwel door het verstrijken van de geldingstermijn ofwel door het intrekken van het besluit tot avv, komen ook de ontheffingen van dat besluit van rechtswege te vervallen.

f. Uitvoering en handhaving

Na het besluit tot avv komt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van de milieuovereenkomst te liggen bij de betrokken bedrijven of, indien van toepassing, bij de uitvoeringsorganisatie die zij daartoe in de overeenkomst als zodanig hebben aangewezen. Daarmee onderscheidt de regeling van de avv zich duidelijk van een regeling van de overheid, waarbij ook de uitvoering en handhaving een verantwoordelijkheid van de overheid is. De rol van de overheid in de regeling van de avv is in feite beperkt tot het besluit tot avv en het eventueel verlenen van een ontheffing van dat besluit. De verwachting is dat alleen in uitzonderingsgevallen gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid tot het intrekken van het besluit tot avv of het wijzigen of intrekken van een ontheffing van dit besluit. Bij de beoordeling van het verzoek tot avv zal de minister wel bezien of in de milieuovereenkomst of de daarbij gevoegde stukken voldoende waarborgen voor een goede uitvoering en handhaving zijn opgenomen.

De uitvoering en handhaving van de milieuovereenkomst vinden langs civielrechtelijke weg plaats. Ter ondersteuning hiervan is in het wetsvoorstel een tweetal bepalingen opgenomen. In de eerste plaats biedt artikel 15A.6 de betrokken partijen een (civielrechtelijke) titel om naleving van de overeenkomst te vorderen tegenover een ieder op wie de overeenkomst van toepassing is. Op deze wijze kan naleving van de overeenkomst langs civielrechtelijke weg worden afgedwongen. Een vergelijkbare bepaling is thans in artikel 15.40 Wm opgenomen.

In de tweede plaats biedt artikel 15A.7 de betrokken partijen de mogelijkheid om de minister te verzoeken onderzoek te verrichten met het oog op het instellen van een rechtsvordering als bedoeld in artikel 15A.6. Het kan in de praktijk voorkomen dat de bij de overeenkomst betrokken partijen het vermoeden hebben dat een bedrijf wel onder de overeenkomst valt, maar zich niet aan de overeenkomst houdt. In dat geval is het voor de bij de overeenkomst betrokken partijen moeilijk, zo niet onmogelijk, om hiertoe (boeken)onderzoek bij het betrokken bedrijf te doen. Dit artikel biedt de bij de overeenkomst betrokken partijen de mogelijkheid om de minister te verzoeken een dergelijk (boeken)onderzoek te doen. De minister zal hiertoe de VROM-Inspectie inschakelen. De VROM-Inspectie kan met gebruikmaking van haar toezichhoudende bevoegdheden inzage verlangen in de administratie van het betrokken bedrijf om na te gaan of dit bedrijf onder de werkingssfeer van de overeenkomst valt. De bij de overeenkomst betrokken partijen worden vervolgens door de minister ingelicht over de resultaten van het onderzoek. Op basis van deze resultaten kunnen zij besluiten tot het instellen van een rechtsvordering tegen het bedrijf. In de praktijk van de uitvoering van de regeling van de afvalbeheersbijdragen is slechts een enkele keer van deze bevoegdheid gebruikgemaakt.

3. Samenhang met andere beleidsterreinen

Bij de regeling van de avv en bij de overeenkomst die aan een besluit tot avv ten grondslag ligt, bestaan er raakvlakken met andere beleidsterreinen. Hierbij kan met name worden gedacht aan de in het EG-verdrag neergelegde bepalingen over het vrij verkeer van goederen en steunverlening en het in het EG-verdrag en in de Mededingingswet neergelegde mededingingsrecht.

In het kader van de totstandkoming van de wettelijke regeling van de avv van verwijderingsbijdragen heeft in 1992 onderzoek plaatsgevonden naar de Europeesrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel. Indertijd heeft hierover ook overleg met de Europese Commissie plaatsgevonden. Uit het onderzoek en het overleg kwam naar voren dat de wettelijke regeling als zodanig geen problemen oplevert, maar het risico van strijdigheid met het Europese Verdrag met name gelegen zou kunnen zijn in de overeenkomsten die aan het besluit tot avv ten grondslag liggen. Een en ander heeft erin geresulteerd dat in de periode tussen 1995 – 2000 naar aanleiding van de concrete verzoeken tot avv overleg met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden. Vanaf 2000 heeft de Commissie te kennen gegeven dat volstaan kon worden met een toetsing door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In 2000 zijn in een Protocol VROM – NMa afspraken gemaakt over een procedurele afstemming van de besluitvorming over een verzoek tot avv en de toetsing aan het mededingingsbeleid. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet is dit protocol in 2005 komen te vervallen. De verantwoordelijkheid om te voorkomen dat strijdigheid met het mededingingsbeleid ontstaat, ligt sindsdien volledig bij de betrokken bedrijven. De bedrijven die een verzoek tot avv indienen, zijn verantwoordelijk ervoor te zorgen dat er in de overeenkomst geen bepalingen worden opgenomen die in strijd zijn met het mededingingsrecht of andere rechtsgebieden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afspraken over de verplichte doorberekening van de kosten in de prijs van een product of marktverdelingsafspraken. Dergelijke afspraken zijn in principe niet toegestaan. Afhankelijk van het onderwerp van de milieuovereenkomst kan deze ter consultatie aan andere overheidinstanties worden voorgelegd. Dit zal aan de orde kunnen zijn indien de minister van IenM twijfelt of er sprake is van evidente strijd met het recht. Indien de minister namelijk constateert dat er evidente strijd met het recht zou ontstaan indien op het verzoek zou worden ingegaan, dan zal de minister, gebruik makend van zijn bevoegdheid, de overeenkomst niet algemeen verbindend verklaren.

Daarnaast heeft een toetsing plaatsgevonden aan het in het EG-Verdrag neergelegde beginsel van het vrij verkeer van goederen. Dit beginsel houdt in dat de lidstaten geen kwantitatieve invoer- en exportbeperkingen mogen treffen of maatregelen van gelijke werking. Een besluit tot avv kan als een maatregel van gelijke werking worden gezien. Het verdrag kent een beperkt aantal gronden voor maatregelen die een inbreuk op het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen. Daarnaast is in de jurisprudentie van het Hof van Justitie een andere rechtvaardigingsgrond ('rule of reason') ontwikkeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat nationale regelgeving bij gebreke van harmonisatie en mits zonder onderscheid van toepassing op binnenlandse en ingevoerde producten, buiten de toepassing van het verdrag valt, indien de regelgeving noodzakelijk is om belangen te beschermen die als zodanig voorrang behoren te krijgen op de eisen van het vrije verkeer van goederen. Milieubescherming kan een dergelijke rechtvaardigingsgrond vormen. Hieruit volgt een aantal eisen die bij de beoordeling van een verzoek tot avv door de minister in beschouwing moeten worden genomen. Zo moet een communautaire regeling ter zake ontbreken en moet de maatregel zonder onderscheid van toepassing zijn op in Nederland geproduceerde en uit het buitenland geïmporteerde producten. Daarnaast moet de maatregel voldoen aan het evenredigheids- en proportionaliteits-

beginsel. Dat wil zeggen dat de maatregel noodzakelijk moet zijn voor de bescherming van het milieu en dat bij de keuze van de middelen ter bereiking van dit doel het middel is gekozen dat het vrije verkeer van goederen het minst belemmert. Bij de bescherming van het milieu moet in eerste instantie worden gedacht aan het milieu in Nederland. Milieuverontreiniging is echter grensoverschrijdend of zelfs mondiaal. Het is daarom de vraag of nationaal genomen maatregelen (ter beperking van het vrije verkeer van goederen) kunnen worden gerechtvaardigd vanwege de bescherming van het milieu buiten de territoriale grenzen (extraterritoriale werking). Uit de jurisprudentie van onder andere het Hof van Justitie blijkt dat dit onder bepaalde omstandigheden mogelijk is. Deze jurisprudentie kan ook van belang zijn voor de reikwijdte van de milieuovereenkomsten.

Ten slotte verbiedt het EG-Verdrag de lidstaten tot het nemen van steunmaatregelen of maatregelen in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen. Dit speelt met name in die gevallen waarin de overeenkomst (mede) betrekking heeft op de afdracht van een bepaalde financiële bijdrage, zoals bij de afvalbeheersbijdrage het geval is. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat bij een steunmaatregel er sprake is van een rechtstreekse of zijdelingse overdracht van staatsmiddelen. Uit een arrest van de Hoge Raad blijkt dat het besluit tot avv (in dit geval van een cao) niet met zich brengt dat de Staat enigerlei beschikkingsmacht heeft of heeft gehad over de bijdragen aan het fonds. Uit deze uitspraken kan de conclusie worden getrokken dat het besluit tot avv van een overeenkomst waarbij sprake is van de afdracht van een bijdrage, niet beschouwd wordt als een steunmaatregel.

4. Gevolgen voor bedrijven en overheid

De uitvoering van de wettelijke regeling zal gevolgen hebben voor de betrokken bedrijven en burgers (administratieve lasten) en voor de overheid (bestuurlijke lasten).

4.1 Administratieve lasten

De inventarisatie van de administratieve lasten is uitgevoerd op basis van de uitgangspunten van 'Meten is Weten II' van de Regiegroep Regeldruk. Aan de hand van de wettelijke regeling is een inventarisatie gemaakt van de informatieverplichtingen die moeten worden uitgevoerd ten aanzien van de avv. Naast het inventariseren van deze handelingen is een raming gemaakt van de globale omvang van de administratieve lasten van de avv. Deze raming is gebaseerd op de berekening van de administratieve lasten in het kader van de productbesluiten op het terrein van afvalstoffen. De productbesluiten bevatten voor bedrijven verplichtingen die voortkomen uit de producentenverantwoordelijkheid. Producenten of importeurs zijn in dat geval verantwoordelijk voor het beheer van een product in de afvalfase. Daarbij moeten producenten of importeurs mededeling doen over de inzameling en verwerking van hun producten in het afvalstadium. De soort gegevens die bij die mededeling moeten worden verstrekt is vergelijkbaar met de gegevens die in het kader van de avv moeten worden aangeleverd. Een meer precieze berekening van de administratieve lasten kan pas worden gemaakt op basis van de milieuovereenkomst die aan het besluit tot avv ten grondslag ligt. Op dat moment zijn immers de omvang van de verplichtingen, de doelgroep alsmede de looptijd van de milieuovereenkomst bekend. In het onderstaande wordt op basis van de huidige regeling van de avv uitgegaan van drie verzoeken tot avv per jaar, ingediend door 50 bedrijven per avv, waarbij het besluit tot avv een looptijd heeft van drie jaar. Tevens wordt uitgegaan van twee verzoeken om ontheffing per jaar.

De administratieve lasten kunnen voortvloeien uit de volgende informatieverplichtingen:

- *Het indienen van een verzoek tot avv.* Bij dit verzoek moeten gegevens en bescheiden worden gevoegd. Het verzamelen van deze gegevens en bescheiden en het opstellen van het verzoek gaat voor de betrokken bedrijven gepaard met eenmalige administratieve lasten. Het gaat hierbij met name om bescheiden die de betrokken bedrijven toch al voor zichzelf opstellen, zoals een businessplan en een organisatieschema. In de ministeriële regeling zal dit nader worden uitgewerkt. Het is te verwachten dat de betrokken bedrijven om hieraan te voldoen in beperkte mate apart onderzoek dienen te verrichten. De administratieve lasten van het indienen van een verzoek tot avv zijn vergelijkbaar met het indienen van een mededeling in het kader van de productbesluiten afvalstoffen. De omvang van deze eenmalige administratieve lasten werd in deze besluiten geschat op in totaal € 100.000 - € 200.000 per mededeling. In dit geval worden de administratieve lasten van het indienen van een verzoek tot avv per bedrijf geschat op € 2.000 - € 4.000 per jaar.
- *Het opstellen van een (jaarlijkse) rapportage aan de minister.* Door vrijwel volledig aan te sluiten bij de wettelijke verplichtingen tot het opstellen van een jaarrekening en jaarverslag zal de rapportageverplichting gepaard gaan met weinig extra kosten. Op deze wijze worden de administratieve lasten ten gevolge van de rapportageverplichtingen tot een minimum teruggebracht. De omvang van de kosten is in belangrijke mate afhankelijk van de mogelijk met de rapportageverplichting samenhangende kosten van registratie en monitoring. In de regeling zullen hieromtrent geen specifieke eisen worden opgenomen. De omvang van deze kosten wordt in belangrijke mate beïnvloed door het feit of sprake is van een fonds. De verwachting is dat de extra kosten variëren van € 5.000 - € 10.000 per jaar ofwel € 100 - € 200 per bedrijf per jaar.
- *Het opstellen van een verzoek tot ontheffing.* Bij een verzoek tot ontheffing moeten gegevens en bescheiden worden gevoegd die op zichzelf vergelijkbaar zijn met de gegevens en bescheiden die bij een verzoek tot avv moeten worden gevoegd. Maar de verwachting is dat het verzamelen van de gegevens met veel minder lasten gepaard zal gaan. De totale omvang van deze lasten wordt bepaald door de hoeveelheid verzoeken tot ontheffing. De verwachting is, mede gebaseerd op de ervaringen bij de avv van afvalbeheersbijdragen, dat dit hooguit 2 keer per jaar zal voorkomen. De totale administratieve lasten bedragen in dat geval € 20.000 - € 40.000 per jaar. Ook deze lasten kunnen worden gespreid over de looptijd van de ontheffing. Uitgaande van een looptijd van een ontheffing van 2 jaar zijn de totale administratieve lasten per bedrijf € 10.000 - € 20.000 per jaar. Wanneer de ontheffing door meerdere bedrijven gezamenlijk wordt gevraagd, worden ook de kosten over meerdere bedrijven gespreid.

Samengevat kan worden geconstateerd dat de omvang van de administratieve lasten voor bedrijven relatief beperkt is voor de bedrijven die het verzoek tot avv indienen of via het besluit tot avv aan de milieuovereenkomst zijn gebonden. De administratieve lasten voor deze bedrijven bedragen ca. € 2.100 - € 4.200 per bedrijf per jaar. De administratieve lasten voor de bedrijven die een verzoek om ontheffing van het besluit tot avv indienen, zijn hoger: ca. € 10.000 - € 20.000 per bedrijf per jaar.

Informatieverplichting	Omvang AL	Hoe vaak per jaar	Totale AL per jaar	AL per bedrijf per jaar
Indienen van verzoek tot avv	€ 100.000 - 200.000	3	€ 300.000 - 600.000	€ 2.000 - 4.000

Rapportagever- plichting	€ 5.000 - 10.000	9	€ 45.000 - 90.000	€ 100 - 200
Verzoek om ontheffing	€ 10.000 - 20.000	2	€ 20.000 - 40.000	€ 10.000 - 20.000*
			€ 365.000 - 730.000	

*Dit bedrag is lager wanneer een aantal bedrijven gezamenlijk een verzoek om ontheffing indient.

Naast bedrijven kunnen ook burgers worden geconfronteerd met kosten die samenhangen met de uitvoering van de overeenkomst. Deze kosten die niet als administratieve lasten worden omschreven, zullen waarschijnlijk in de meeste gevallen bestaan uit een doorberekening van de kosten van de uitvoering en handhaving van de overeenkomst in de prijs van een product. Dit kan, afhankelijk van de marktomstandigheden, leiden tot een geringe verhoging van de kostprijs van een product.

4.2 Bestuurlijke lasten

De rol van de overheid, in casu de Minister van IenM, is beperkt tot het beoordelen van het verzoek tot avv, het beoordelen van het verzoek om ontheffing van het besluit tot avv, het eventueel intrekken van het besluit tot avv of de ontheffing daarvan en het op verzoek verrichten van onderzoek in het kader van de uitvoering en handhaving. Bij de uitvoering van de regeling van de afvalbeheersbijdragen vindt de voorbereiding van de besluitvorming over het verzoek tot avv en over het verzoek om ontheffing plaats bij Agentschap NL. Het verzoek tot het verrichten van onderzoek heeft slechts in een enkel incidenteel geval plaatsgevonden en wordt uitgevoerd door de VROM-Inspectie. De kosten van Agentschap NL worden meegenomen met de afspraken over de uitvoering van diverse taken op milieuterrein.

De kosten van uitvoering en toezicht op de milieuovereenkomst die aan het besluit tot avv ten grondslag ligt, berusten niet bij de overheid, maar bij de betrokken bedrijven. Hieronder vallen o.a. de kosten van de uitvoeringsorganisatie die via de overeenkomst in een aantal gevallen zal worden ingesteld. Deze kosten zullen worden verdisconteerd in de bijdrage die de betrokken bedrijven zullen moeten afdragen.

Artikel II

Artikel II heeft betrekking op het overgangsrecht dat noodzakelijk is in verband met het vervallen van de regeling van de afvalbeheersbijdragen in titel 15.10 van de Wet milieubeheer. Het houdt in dat het thans geldende recht van toepassing blijft op een besluit tot avv of een ontheffing van dat besluit gedurende de geldingstermijn van die besluiten. Een verzoek tot avv dat is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte regeling, wordt eveneens volgens het thans geldende recht behandeld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,