

Afzender: Stichting Batterijen, Stichting EPAC

Datum: 14 september 2019
Per mail: internetconsultatie
Kopie: Spiegeler, Wentink, Brouwer

Hierbij dienen de ondergetekenden namens hun organisaties een zienswijze in op het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit), zoals voor internetconsultatie voorgelegd op 19 juli jl.

Wij ondersteunen het doel van het Besluit, te weten het stellen van algemene eisen aan de producentenverantwoordelijkheid zodat de producenten vertegenwoordigd door de Stichtingen Batterijen en EPAC de compliancetaken op zich kunnen nemen. Ondersteund door onze uitvoeringsorganisatie Stichting Stibat Services, zijn wij ons al vele jaren bewust van deze verantwoordelijkheid en hebben wij in de afgelopen jaren bewezen deze te kunnen en willen dragen. Wij, en daarmee onze deelnemers, voldoen daarmee aan de wettelijke eisen en doelstellingen. Het Besluit beoogt duidelijkheid te geven over de organisatorische en financiële randvoorwaarden waarbinnen de producentenorganisaties dienen te werken.

Niettemin hebben wij een aantal aanmerkingen op het concept Besluit die wij onder uw aandacht willen brengen. Daarbij beperken wij ons in deze zienswijze tot bemerkingen ten aanzien van producentenorganisaties. We gaan niet in op de regels t.a.v. individuele producenten. We geven onze zienswijze artikelsgewijs weer.

Artikel 1 Definities en reikwijdte

Kennelijk is de wetgever van zins de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) uit te breiden naar productgroepen waarop deze momenteel niet van toepassing is. Nu is dat bij draagbare batterijen en accu's niet van toepassing omdat hier de UPV al geldt. Echter het vaststellen van aanvullende doelstellingen dient rekening te houden met de marktomstandigheden. Bijvoorbeeld het aantal fietsaccu's dat beschikbaar is voor inzameling (Available for Collection, AFC) is in een sterk groeiende markt afhankelijk van onder meer de levensduur. Stichting EPAC wil voorkomen dat er onrealistische en onhaalbare doelstellingen ten aanzien van de inzameling worden opgelegd. Ook Stichting Batterijen stelt zich op het standpunt dat AFC leidend moet zijn. Dit standpunt wordt door Eucobat, de Europese organisatie van uitvoeringsorganisaties voor de inzameling van batterijen, ingebracht in het opstellen van de nieuwe regelgeving.

Artikel 2 Verplichtingen van de producent

Als de producentenorganisatie (PRO) als enige verantwoordelijk wordt gesteld voor het behalen van de doelstellingen, wordt afstand genomen van het aanvaarde *all-actors* principe. Dit principe wordt expliciet genoemd in Artikel 8bis van de Kaderrichtlijn avalstoffen:

Artikel 8 bis Algemene minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

1. Indien er overeenkomstig artikel 8, lid 1, regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn vastgesteld, ook krachtens andere wetgevingshandelingen van de Unie, zorgen de lidstaten ervoor: a) dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder de producenten van producten die producten in de lidstaat in de handel brengen, de organisaties die namens hen verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen de private of publieke afvalverwerkers, de plaatselijke instanties en, waar van toepassing, exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en ondernemingen van de sociale economie;

De tekst van Artikel 2 en de toelichting maken op geen enkele wijze duidelijk hoe de Nederlandse overheid invulling gaat geven aan dit artikel, terwijl dit essentieel is voor de PRO. De PRO heeft volgens het Besluit geen bevoegdheden over andere partijen in de distributieketen en heeft maar zeer

beperkt invloed op het gedrag van eindgebruikers. Sterker nog, de invloed op andere marktpartijen wordt de PRO volgens het Besluit zelfs ontzegd.

Invloed op en overleg met de ketenpartners zijn essentieel voor het behalen van de doelstellingen. Met name kunnen PROs volgens het Besluit geen invloed uitoefenen op de maatregelen die bijvoorbeeld gemeenten zouden moeten nemen. Aangevoerd is dat gemeenten met een Diftar systeem een veel betere scheiding aan de bron bewerkstelligen dan gemeenten zonder. Echter een PRO kan gemeenten niet verplichten tot het invoeren van een Diftar systeem. Ook de invloed op Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en de prioriteiten die zij aan de dag leggen betreffende handhaving is niet-bestaand. Nu al worden er handelaars gesignaleerd die zich uitgeven voor medewerkers van Stibat om fietsaccu's op te halen bij detaillisten, kennelijk voor hergebruik of refurbishing en mogelijk voor de behuizing met een merknaam. Het hoeft geen betoog dat deze 'witte busjes' niet beschikken over een vergunning voor afvalinzameling of over het vervoer volgens ADR-eisen.

Keer op keer geven de PROs aan dat de handhaving ontbreekt of dermate rudimentair is dat de pakkans vrijwel nul is. Initiatieven om zelf handhavend op te treden worden afgewezen. De ILT heeft geen capaciteit.

Wij onderschrijven dat producenten verantwoordelijk zijn, maar het is de verantwoordelijkheid van de lidstaat om voor alle actoren de taken en verantwoordelijkheden te omschrijven, zodat de producenten de hen opgelegde verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. Door te wijzen op middelen als statiegeld wordt aangetoond dat er geen begrip is voor de consequenties van zo'n maatregel voor langcyclische producten. Draagbare batterijen hebben een gemiddelde levensduur van 5,2 jaar.

Overigens onderschrijven wij ook de voorwaarden die aan een producent en een PRO worden gesteld t.a.v. het inzamelsysteem (landelijk dekkend, gratis toegankelijk en communicatie naar ontdoeners). Dit kan voorkomen dat er partijen krenten uit de pap proberen te halen. Maar ook hier is handhaving essentieel.

Artikel 3 Financiële verplichtingen producent

In dit artikel wordt gesteld dat de producent(enorganisatie) dient te zorgen voor financiële dekking van de kosten van de aangegane verplichtingen. Dit lijkt te impliceren dat een kapitaaldeckingsstelsel, waarbij de PRO reserveert voor toekomstige kosten, mogelijk is. Daarmee wordt afgestapt van de voorkeur die bestond voor een omslagstelsel waarbij de kosten van alleen het lopende jaar in de afvalbeheersbijdrage mocht worden verdisconteerd. Dat zou ook betekenen dat de limiet die in de Leidraad AVV wordt gehanteerd van 150% van de kosten (directe, indirecte, totale kosten) komt te vervallen. Is dat juist?

Een producent of PRO moet een reservering maken voor compliance-kosten. Nergens is aangegeven hoe hoog de reservering dient te zijn. Het ontbreken van een richtlijn in deze werkt in de hand dat producenten de Nederlandse markt opgaan en er weer mee ophouden als hun producten in substantiële mate worden afgedankt (en dan onder een andere naam weer opnieuw beginnen). Het is een gekend verschijnsel, met name bij webshops. De PRO is verantwoordelijk, maar heeft geen middelen om dergelijke praktijken een halt toe te roepen. Ook niet met de bestuursrechtelijke middelen die de AVV hem toedicht. Tegen de tijd dat een rechtszaak dreigt, is hij van de markt verdwenen.

Artikel 4 Melding

Dit artikel omvat de verplichtingen die de Stichting Batterijen en Stichting EPAC nu al hebben en waaraan in het verleden al is voldaan.

Artikel 5 Verslag

Eerste lid onder b: wordt met document een accountantsverslag bedoeld? Is een verklaring van Stichting Stibat Services voldoende? Of wordt aan nog een ander document gerefereerd? Ook de toelichting is hier niet duidelijk over.

Artikel 6 Producentenorganisatie

Tweede lid: als de PRO de verplichtingen van de bij haar aangesloten producenten op zich neemt kan zij niet worden aangesproken op deze verplichtingen tenzij de daarbij behorende (machts)middelen aan haar ter beschikking staan. Zoals bij Artikel 2 genoemd, verplicht de Kra (Artikel 8bis, lid 1.a) de Nederlandse overheid om alle ketenpartners (all-actors) te instrueren omtrent hun taken en verantwoordelijkheden.

Vierde lid: Wij staan sympathiek tegenover het idee van een gedifferentieerde afvalbeheersbijdrage voor verschillende producten. Voor batterijen is dat al ingevoerd. Het idee dat producenten met duurzamere producten beloond worden met een lagere bijdrage dan hun concurrenten is te prijzen. Echter, de kosten van het recyclen van oplaadbare Li-ion batterijen zijn hoger dan die voor andere typen batterijen, terwijl oplaadbare batterijen vanuit milieuoogpunt zijn te prefereren. Om te voorkomen dat er kruisfinanciering plaatsvindt kennen Li-ion batterijen daarom een hogere beheersbijdrage. Wordt dit verbod op kruisfinanciering opgeheven, zou gedacht kunnen worden aan een ander systeem van gedifferentieerde tarieven dan Stichting Batterijen nu hanteert. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat stromen die een waarde hebben sowieso niet worden ingeleverd (denk aan mobiele telefoons, die daarmee een lekstroom veroorzaken van de batterijen die er in zitten; deze zijn dus niet AFC).

Het zou hierbij aanbeveling verdienen als de criteria op basis waarvan de differentiatie plaats zou moeten vinden voor de Europese lidstaten gelijk zijn. De hoogte van de beheersbijdragen hoeft dat niet te zijn. Producenten ontwikkelen producten voor een wereldwijde markt, als Europese lidstaten onafhankelijk van elkaar verschillende criteria gaan ontwikkelen voor differentiatie kunnen producenten hier geen rekening mee houden tijdens het productontwerp. Een gedifferentieerde afvalbeheersbijdrage zal dan niet leiden tot vermindering van de milieudruk maar zal enkel leiden tot verhogen van administratieve lasten rondom de rapportages. Een bonus-malus-systeem zou daarbij wel kunnen werken. Daarbij zouden batterijen die niet lang meegaan en dus minder gebruiksduur hebben, een hogere bijdrage kunnen hebben dan batterijen die wel lang meegaan.

Vijfde lid: ‘en goede en kostenefficiënte uitvoering’, ter beoordeling van wie? Welke maatstaven wil de wetgever hierbij hanteren? Navraag leerde eerder dat voorkomen moet worden dat ‘medewerkers in een Maserati rijden’. Wij begrijpen de huiver van de wetgever bij het laten uitdijen van organisaties maar juist doordat vertegenwoordigers van de producenten de besturen vormen van Stichtingen Batterijen en EPAC, wordt voorkomen dat medewerkers een te riant arbeidsvoorwaardenpakket krijgen of dat er snoeprijzen naar zonnige bestemmingen worden gemaakt. Als de beoordeling van de kosteneffectiviteit berust bij de bestaande besturen is dat voldoende waarborg en zou dat ook als zodanig moeten worden aangeduid.

Zesde lid onder a: Onze PROs hebben deelnemers, geen leden.

Zesde lid onder b: De Stichtingen Batterijen en EPAC hebben geen inzicht in de financiële bijdragen van de individuele deelnemers (black box). Er wordt verslag gedaan van de geconsolideerde cijfers. De bijdragen zijn direct gerelateerd aan de omzetten en daarmee concurrentie- en privacygevoelig. Wij gaan geen bijdragen publiceren van individuele deelnemers.

Zesde lid onder c: ook de tendering van contractanten is mededingingsrechtelijk en qua privacy gevoelige informatie. Wij zijn bereid om generieke informatie te geven over tendering en tenderingprocedures en gunningscriteria, maar hier kunnen strategische (bijvoorbeeld tenminste twee verwerkers) of logistieke overwegingen (inrichten van een verzamelpunt in centraal Nederland) eveneens een rol spelen. Zie ook het commentaar op het vijfde lid van dit artikel, de producenten, vertegenwoordigd in het bestuur, zullen altijd een kostenefficiënte oplossing willen hebben.

Artikel 7 Overgangsrecht

Stichting Batterijen heeft een AVV die geldig is tot na 1 januari 2023. Wij nemen aan dat deze termijn gestand wordt gedaan.

TOELICHTING

1. Samenvatting

Laatste zin: PROs dienen '(financieel) transparant (te) zijn en tariefdifferentiatie toe (te) passen'. Op de eerste plaats stelt het Besluit het niet zo dwingend als het hier in de toelichting staat. Het Besluit spreekt in artikel 6.4 van 'indien mogelijk'. Aangegeven is dat financiële transparantie grenzen kent van mededingingsrechtelijke aard. Gaat de ILT of RWS beoordelen of aan deze voorwaarde is voldaan? Dan zouden we graag richtlijnen willen hebben waaraan voldaan moet worden. Als kan worden volstaan met een financieel jaarverslag met accountantsverklaring kunnen we hiermee instemmen.

Wat betreft tariefsdifferentiatie in aanvulling op het door ons gestelde bij artikel 6, vierde lid dient rekening te worden gehouden met snel veranderende omstandigheden. Bijvoorbeeld de prijzen voor grondstoffen op de LME bepalen voor een belangrijk deel de opbrengsten vanuit de recycling. Hierbij spelen geopolitieke afwegingen een rol. Daardoor kunnen waarestromen omslaan in deficitstromen, waardoor een eenmaal vastgesteld tarief niet het effect bereikt wat vooraf bedacht is.

Iets dergelijk geldt ook voor het derde kopje, eerste alinea, 8ste regel: 'de kosten aan het einde van de levensduur van producten worden meegenomen in de prijs'. Omdat de kosten voor transport en recycling voor het overgrote deel zijn gerelateerd aan het gewicht van de verschillende typen batterijen en accu's, is tariefsdifferentiatie bij de huidige technologie weinig zinvol. De beoogde 'financiële prikkel' is op het totaal van de kostprijs niet significant. Bijvoorbeeld een verlengde levensduur wordt door de gebruiker al benut, maar levert in de afvalfase geen onderscheid op.

4. Reikwijdte

In de eerste alinea onder het kopje 'Producent en importeur' is weergegeven dat bij verkoop op afstand een producent van buiten Nederland gehouden is aan de regels van het Besluit. Nu is het voor PROs al lastig om de binnenlandse P/T's die als freerider te boek staan wettelijk aan te pakken, laat staan buitenlandse partijen. Overigens is de samenwerking tussen Stichting Stibat Services en de ILT goed, waardoor veel freeriders met enige pressie van de ILT wel overstag gaan. Hoe gaat dat met buitenlandse partijen?

In dezelfde paragraaf onder het kopje 'Samenwerking met andere actoren' staat ons inziens de crux van het Besluit: 'Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden.' Dit is feitelijk onmogelijk. Op de eerste plaats hebben de gemeenten het monopolie op het inzamelen van huishoudelijk afval. Verder zijn partijen als retail, ILT, RUD's, inzamelaars, oud-ijzerhandelaren, verwerkers etc. deel van de keten en hebben de producenten en de PROs hier geen enkele zeggenschap over. Dit is ook in flagrante tegenspraak met het in de Kra beschreven en in Nederland aanvaarde *all-actors* principe. Partijen in de keten moeten gezamenlijk met oplossingen komen om de inzameldoelstellingen te halen. Die oplossingen kunnen gefinancierd worden door de afvalbeheersbijdragen van de producenten en PROs, maar die financiering is niet onuitputtelijk. Het Besluit legt de verantwoordelijkheid eenzijdig bij de producenten, zonder de middelen te verschaffen waarmee deze hun verantwoordelijkheid kunnen uitvoeren.

Weliswaar staat in de volgende alinea: 'Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan deze verplichting na te kunnen komen.' De gemeenten zijn maar één partij en hebben in het verleden de kosten die zij zeggen te maken in rekening gebracht bij de PROs. Over stimulerende maatregelen als het invoeren van Diftar hebben producenten niets te zeggen. Om met elke gemeente apart te onderhandelen over de inzameling van batterijen is contraproductief en kostenverhogend. Indien alle gemeenten ten aanzien van producten onder het Besluit UPV, één vertegenwoordiger zouden aanstellen en één beleid zouden voeren, zou dit wellicht kunnen werken. Maar dit zegt nog niets over andere ketenpartners.

Wij stellen voor deze opstelling te herzien en de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners, tot en met de eindgebruikers, te benoemen, zodat invulling wordt gegeven aan het *all-actors*-principe.

5. De verantwoordelijkheid van de producent

Onder het kopje ‘De producent is verantwoordelijk voor het beheer van de afvalfase...’ wordt in de tweede alinea aangegeven, dat nadrukkelijk ook gekeken moet worden naar doelstellingen voor preventie en hergebruik. Bij batterijen en accu’s blijft dit een lastig punt. Op de eerste plaats kan een producent niet aansprakelijk worden gesteld voor het hergebruik van (door derden gerepareerde of refurbished) batterijen of battery packs. Het refurbishen van fietsaccu’s is niet rendabel indien het plaatsvindt door partijen die het als eigen merk weer op de markt brengen (en daarmee ook weer producent zijn). Vanuit veiligheidsoverwegingen is refurbishment lastig en niet zonder meer aan te bevelen. De ontwikkeling van eenmalige naar oplaadbare batterijen is toe te juichen, zowel vanuit het oogpunt van materiaalgebruik als levensduur. Omdat handhaving van suboptimale refurbishers waarschijnlijk niet zal plaatsvinden, of pas nadat zich een incident heeft voorgedaan, doet Stichting Stibat Services nu onderzoek naar aard en omvang van deze ondernemers.

Wij gaan graag met de wetgever in overleg over hoe preventie en hergebruik dient te worden vormgegeven, gezien ook de veiligheidsrisico’s.

Onder het kopje ‘De producent draagt de kosten...’ wordt aan het eind van de eerste alinea gesteld dat een zichtbare verwijderingsbijdrage mogelijk is om de kosten van de afvalbeheersbijdrage door te belasten. Wij zijn blij met deze mogelijkheid. Producenten van batterijen en fietsaccu’s zijn dus vrij om te besluiten een dergelijke doorbelasting toe te passen. Voor draagbare batterijen heeft een zichtbare verwijderingsbijdrage aan consumenten weinig zin, omdat de bijdrage in geen verhouding staat tot de administratieve lasten van het opzetten van een systeem voor het innen van een zichtbare verwijderingsbijdrage.

In dezelfde alinea staat: ‘...betekent echter niet dat de eindgebruiker recht heeft op een vergoeding van al zijn kosten door de producent.’ Geldt dat ook voor de inzamelpunten? M.a.w. kunnen inzamelpunten aanspraak maken op betaling door de producenten? Op dit moment stellen de PROs de inzamelmiddelen beschikbaar, maar wordt er niet betaald voor het plaatsen ervan. Door in deze zin het recht op vergoeding voor alleen de eindgebruiker uit te sluiten, zou dit kunnen resulteren in claims van andere ketenpartijen.

Wij zouden graag zien dat voor geen van de ketenpartijen een recht op vergoeding bestaat. Voor handelingen door ketenpartijen kunnen afspraken over vergoedingen worden gemaakt.

Onderaan dezelfde alinea staat: ‘De kosten van de producten die in andere afvalstromen terecht komen, vallen niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dat is duidelijk. Deze kosten betreffen kosten voor de ontdoener. Echter dit betreft wel lekstromen. De batterijen en accu’s die in andere afvalstromen terecht komen dan in het inzamelsysteem van Stibat Services, kunnen niet meer bijdragen aan de inzameldoelstelling. Hierop zou moeten worden gehandhaafd en de inzameldoelstelling zou hiermee rekening dienen te houden. Echter, het lijkt er op dat handhaving zich beperkt tot de normadressaten en niet van toepassing is op de ketenpartners.

De diverse handhavende instanties hebben naar onze mening nog steeds een taak bij het handhaven van ketenpartners en marktpartijen die op een of andere manier over batterijen en fietsaccu’s komen te beschikken. Idealiter zouden de batterijen en accu’s door de partij die er over beschikt uit zijn afvalstroom moeten worden afgescheiden en om niet (gratis) moeten worden aangeboden aan het inzamelsysteem van Stichting Batterijen en Stichting EPAC.

Onder het kopje ‘De producent beschikt over voldoende financiële en organisatorisch middelen...’ In de eerste alinea wordt gesteld dat de producent moet ‘...anticiperen op toekomstige kosten voor de afvalfase van reeds in de handel gebrachte producten’. Om dit goed te kunnen doen moeten dus de kosten worden gereserveerd van de batterijen en accu’s die al op de markt zijn. Dit is de omschrijving van een kapitaaldeckingsstelsel.

Wij wijzen op de consequenties van deze stelling. Het betekent dat de producenten en de PROs voorzieningen dienen aan te leggen om de toekomstige kosten te dekken. Daartoe dient de voorziening de omvang te hebben van de hoeveelheid batterijen en accu's in de markt maal de kosten per hoeveelheid om deze te kunnen verwerken, rekening houdend met toekomstige inkomsten via de afvalbeheersbijdragen. En omdat het toekomstig inzamelpercentage onbekend is, zou dit in extremo 100% van die kosten gaan bedragen. Volgens ons is dat niet de bedoeling, maar er wordt niet uitgelegd wat wordt bedoeld met 'anticiperen'.

Wij gaan er van uit dat de wetgever duidelijker aangeeft wat de bedoeling is. Het is duidelijk dat de grens van 150% van de (directe) kosten wordt losgelaten. Maar wat de voorzieningen dan moeten worden is in het geheel niet duidelijk, tenzij dat aan de PROs wordt overgelaten, wat oneigenlijke concurrentie in de hand kan werken.

In de daaropvolgende alinea wordt aangegeven, dat de producent dient te zorgen voor een mechanisme van zelfbeheer dat de continuïteit waarborgt. Er worden geen criteria aangegeven waaraan dat mechanisme moet voldoen. Dit werkt opnieuw oneigenlijke concurrentie tussen PROs in de hand. Immers, sommige zijn gebaat bij zo laag mogelijke kosten, waardoor het ene adequate mechanisme niet hetzelfde is als het andere. De richtlijnen van de accountant hierin kunnen tamelijk rekkelijk zijn.

Wij stellen binnen VPN voor dat de gezamenlijke producentenorganisaties verenigd in de VPN voor beide onderwerpen (kapitaaldekking, c.q. voorzieningen en het mechanisme voor zelfbeheer) uniforme voorstellen doet. Daarbij willen we ook dat VPN een voorstel doet over wat er zou moeten gebeuren als een van beide of allebei volgens de normen onder de maat is.

Als laatste maakt de toelichting gewag van het instellen van een monitoringprotocol, interne audits en accountantsverklaringen, wederom zonder aan te geven wat die zouden moeten omvatten. Dit terwijl artikel 2.3 enkel 'onafhankelijke controles' noemt, zonder nadere omschrijving. Stichtingen Batterijen en EPAC brengen al jaren verslag uit van de resultaten. Die verslagen voldoen aan de eisen van juistheid en controleerbaarheid. Wij gaan er van uit dat de wetgever via haar uitvoerders aanvullende instructies geeft in geval dat zij dat nodig vindt.

6. Gezamenlijk nakomen van verantwoordelijkheden van producenten

Onder het kopje 'De producentenorganisatie wordt normadressaat' staat een andere cesuur met de regelgeving tot dusver. De wetgever stelt de PRO verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling. Eerder hebben wij al aangegeven dat het opleggen van het normadressaat aan de PRO niet kan zonder duidelijke opdrachten aan andere partijen in de keten, omdat de PRO daar geen zeggenschap over heeft. Het behalen van de doelstellingen is afhankelijk van anderen, niet in de laatste plaats van de inzet op handhaving door de overheid. Temeer omdat de PROs niet wordt toegestaan zelf te handhaven is het essentieel dat dit door de bevoegde instanties gebeurt.

Wij stellen ons op het standpunt dat het eenzijdig afkondigen van de verantwoordelijkheid op een PRO als normadressaat voorbij gaat aan eerdere afspraken en dat zonder duidelijke opdrachten aan de ketenpartners een PRO geen mogelijkheden heeft om hen te verplichten mee te werken aan het behalen van de doelstelling(en). Dit temeer omdat onduidelijk is of een bestuur van een PRO de vrijheid heeft om een eigen financieel beleid te voeren, bijvoorbeeld door het instellen van een kapitaaldekkingstelsel.

Het feit dat de handhaving op de producenten die zijn aangesloten bij een PRO op deze manier wordt vergemakkelijkt, mag niet de reden zijn om de PRO als normadressaat aan te wijzen zonder de juridische middelen te verschaffen om ook de leiding te kunnen nemen in het inzetten van de ketenpartners bij het behalen van de doelstelling(en).

Onder het kopje 'Aanvullende eisen aan producentenorganisaties t.a.v. de financiële bijdragen' staat in de eerste alinea: '...aanvullende eisen ... zijn bedoeld om individuele producenten te beschermen tegen de mogelijke marktmacht die producentenorganisaties kunnen hebben. De enige marktmacht die

een PRO met een AVV heeft is om alle producenten in de markt te dwingen de afvalverwijderingsbijdrage af te dragen. Daarmee ontstaat een *level playing field*. Zonder AVV zou de enige macht kunnen zijn dat de PRO schaalvoordelen haalt doordat het een landelijk dekkend inzamelsysteem heeft opgezet. Een nieuwe producent is nooit gedwongen lid te worden van de PRO. Zelfs als er een AVV is, kan de producent of een groep van producenten ontheffing vragen.

Dit argument is nergens voor nodig en snijdt in onze ogen geen hout.

Onder het kopje ‘Een producentenorganisatie met een algemeen verbindendverklaring’ staat in de eerste alinea dat een PRO met een AVV als enige PRO fungeert waar alle producenten uit die productgroep aan moeten deelnemen. Dat was nooit vereist onder een AVV en wat ons betreft ook niet noodzakelijk. Er kan in onze ogen een andere PRO bestaan, mits de deelnemers of deze PRO namens haar deelnemers, de afvalbeheerbijdrage afdraagt aan de PRO met de AVV. Dat is weliswaar voor de efficiëntie niet gewenst, maar door het te stellen zoals in de toelichting staat, kan dat producenten afschrikken en opent het de deuren voor mededingingsrechtelijke claims van producenten. Is deze voorwaarde afgestemd met de ACM?

In de tweede alinea wordt gesteld dat een individuele producent een ontheffing kan aanvragen. Geldt dat ook voor een PRO?

7. Gevolgen van dit besluit en daaruit volgende lastendruk

Onder het kopje ‘Gevolgen voor batterijen en accu’s’ wordt gesteld: ‘Deze bestaande verplichtingen zullen naar aanleiding van dit besluit naar verwachting zeer beperkt veranderen.’ Met het aanwijzen als normadressaat en het ontbreken van middelen om ketenpartners te verplichten en handhavend voldoende slagkracht te ontwikkelen, betekent dit wel een grote verandering ten opzichte van de huidige praktijk. De uitleg van de verantwoordelijkheid ten aanzien van toekomstige kosten en het in stand houden van een professionele, landelijk dekkende organisatie, werpen vragen op over de normen die hierbij worden gehanteerd. Deze kunnen sterk kostenverhogend werken.

Wij vinden dat de conclusie dat er weinig zal veranderen erg afhankelijk is van het operationaliseren van de eisen van het Besluit. Dat kan beperkte, maar ook ingrijpende gevolgen hebben. Bij een sterk stijgende POM is het blijven voldoen aan de inzameldoelstelling bepaald geen sinecure. Het ontbreken van het begrip Available for Collection in het Besluit is in onze ogen een belangrijke omissie.

8. Handhaving en uitvoering en fraudebestendigheid

De gehele tweede alinea lijkt de kern voor wat betreft handhaving. Handhaving richt zich niet langer op ketenpartners of partijen die in de markt opereren (witte busjes, oud-ijzerhandelaren) maar op de producent en liever nog, de PRO. Door die het normadressaat op te leggen, wordt het voor de handhaver mogelijk om bij één en niet bij alle partijen te handhaven. De eerdere stelling dat een PRO met een AVV het bestaan van andere PROs voor die productgroep uitsluit, kan in dat licht worden gezien. Immers, als er meerdere PROs zijn, kan de verantwoordelijkheid nog steeds niet bij één partij worden gelegd. Dat er geen sprake kan zijn van afhankelijkheid van derde partijen is in de Nederlandse situatie niet reëel. De PROs met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hebben geen middelen om wat dan ook af te dwingen en zijn wel degelijk (deels) afhankelijk van andere partijen in de keten om de doelstellingen te bereiken. Daarom is het *all-actors*-principe ook in het leven geroepen.

Daarbij is de Lidstaat verantwoordelijk voor het behalen van doelstellingen. Het eenzijdig overdragen van deze verantwoordelijkheid op de producenten, zonder machtsmiddelen en zonder dat de PROs zelf hun financiering en de hoogte van hun reserves kunnen bepalen, maakt het onmogelijk dat de PROs de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen. Het legt een onevenredige druk op de bestuursverantwoordelijkheid van de bestuurders.

Wij verzetten ons tegen de connotatie dat PROs het voor het zeggen hebben en dus verantwoordelijk zijn en dus normadressaat. Het behalen van inzameldoelstellingen is een gezamenlijke inspanning van

verschillende partijen in de keten, niet in de laatste plaats de handhaving op nationaal en regionaal niveau. Daarbij zijn er ook partijen die de inzameling frustreren en legaal of illegaal lekstromen in stand houden waartegen de overheid niet of onvoldoende optreedt. In de wereld van afval ligt illegaal handelen altijd op de loer omdat er veel geld mee is gemoeid. De in het verleden opgelegde straffen worden lachend voldaan door partijen die daarna weer net zo hard doorgaan.

Samenvattend

- Het opleggen van het normadressaat aan een PRO zonder verdere middelen om ketenpartijen te motiveren mee te werken en zonder handhaving is een recept voor *non-compliance*. De vraag is of de PROs en de besturen van die PROs daaraan mee willen werken. Zonder medewerking van de ketenpartijen is het voor PROs onmogelijk om aan haar deelnemers de garantie te kunnen geven dat aan de eisen van UPV blijvend kan worden voldaan.
- De inzameldoelstelling zoals die in het Besluit beheer batterijen en accu's is opgenomen, gaat volkomen voorbij aan de hoeveelheid die beschikbaar is voor inzameling (AFC). In een groeiende markt en met een gemiddelde levensduur die toeneemt tot 5 jaar en meer (zie o.a. het rapport van Möbius over dit onderwerp), vraagt het voldoen aan een inzameldoelstelling voor draagbare batterijen gebaseerd op de Put-on-Market ook om een voortdurende groei van de inzameling.
- Het is onduidelijk hoe de eisen aan de PROs ten aanzien van financiering van de inzameling en recycling, communicatie en verslaglegging zich verhouden tot de eisen ten aanzien van de toegestane hoogte van de fondsen. Een kapitaaldekkingstelsel en bijvoorbeeld een statiegeldsysteem zullen beide een sterke verhoging van de voorzieningen veroorzaken. Dit is niet wat de Stichtingen Batterijen en EPAC wensen. Maar om aan de eisen van het besluit te voldoen is een bovengrens van 150% van de (directe) kosten onvoldoende.

Als laatste willen wij er op wijzen dat een internetconsultatie van 19 juli tot 2 september gezien de afstemming die er binnen onze organisaties en met andere producentenorganisaties dient plaats te vinden, wel heel ongelukkig is. Uitstel tot 15 september geeft enig soelaas, maar juli en augustus zijn vakantie maanden waardoor het voltallig bij elkaar laten komen van besturen schier onmogelijk is, laat staan overleg tussen besturen van PROs. Een slechtere periode voor deze internetconsultatie is niet denkbaar.

Met de meeste hoogachting,

Eric Ruyters
Voorzitter Stichting Batterijen

Erik van der Hout
Voorzitter Stichting EPAC