

Zienswijze Ontwerpbesluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid

Inleiding

Hiermee dient ARN haar zienswijze in op het Ontwerp Besluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid. Samen met de partners in de autorecyclingketen streeft ARN naar verantwoorde en hoogwaardige recycling van auto's. En daarmee een bijdrage te leveren aan de transitie naar een circulaire economie.

Aandachtspunten van algemene aard: samenhang met nog uit te werken regelgeving en avv-overeenkomsten en belang van maatwerk

Het Ontwerpbesluit, de per productstroom nog op te stellen AMvB's of ministeriële regelingen en de nog uit te werken avv-overeenkomsten vormen één samenhangend geheel. Ons oordeel over uw centrale vraagstelling naar de 'uitvoerbaarheid' van het Ontwerpbesluit kan dan ook niet worden gegeven zonder een nadrukkelijk voorbehoud. De conceptteksten van de AMvB's of ministeriële regelingen waarin de detaillering van het Ontwerpbesluit wordt uitgewerkt zijn nog niet beschikbaar, terwijl u bovendien nu ook werkt aan het aanpassen van de leidraad voor het opstellen van avv-overeenkomsten. Het vertrouwen in de goede afloop hiervan is weliswaar intrinsiek aanwezig, maar zal wat ons betreft toch vooral moeten komen van de wijze waarop en de mate waarin u bereid bent met ons de dialoog te willen voeren over deze zienswijze en de daarin aangedragen aandachtspunten en verzoeken.

Noodzakelijke randvoorwaarden om doelstellingen te bereiken

Om ARN in staat te stellen hun doelstellingen te bereiken is een aantal randvoorwaarden nodig. Onder meer betekent dit:

1. *All actors* doen mee: dat vereist instrumenten, middelen, rechten en plichten
In artikel 8bis lid 1 staat:

(...) 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; (...)

In het onderhavige Ontwerpbesluit is van een duidelijke omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren geen sprake met uitzondering van de verantwoordelijkheid van de producent. Anders gezegd: waar de richtlijn een verantwoordelijkheid ziet voor *alle* actoren, legt het Ontwerpbesluit de verantwoordelijkheid specifiek en uitsluitend bij de producenten. Maar die producenten zijn weer afhankelijk van de medewerking van de andere relevante actoren.

Het Ontwerpbesluit laat vervolgens na om hier verder uitwerking aan te geven, anders dan de éézijdige introductie van de normadressaat (alleen de producenten) – zonder een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van de andere actoren in de keten. Nu hebben de producentenorganisaties wel éézijdig de verantwoordelijkheid (waarop zij ook worden afgerekend), maar niet de bevoegdheden om daaraan invulling te geven. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke positie vanuit meerdere opzichten onaanvaardbaar is en dat hier in een onderlinge dialoog nadere invulling aan dient te worden gegeven.

Het onderhavige Ontwerpbesluit moet worden voorzien van de nodige omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, waarop die andere betrokkenen juridisch moeten kunnen worden aangesproken. In ieder geval zou het ministerie haar verantwoordelijkheid moeten erkennen om de actoren aan tafel te krijgen om zodoende een uitvoering op basis van bijdrage van alle actoren mogelijk te maken.

2. Verplichte melding bij de normadressaat invoeren
Een meldingsplicht is nu al van toepassing op bedrijven die afval buiten de invloedssfeer van ARN brengen, echter is bij onderzoek in 2015 gebleken dat deze bedrijven de afvalstoffen afkomstig van autowrakken niet melden in het LMA
3. Proportionaliteit van kosten in relatie tot behalen van doelstelling
Er moet een redelijkheidstoets zijn voor de kosten die worden gemaakt met het oog op het



behalen van de doelstelling. Het doel heiligt niet alle (financiële) middelen, ook niet in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Normadressaat

All actor-principe: niet enkel normadressaat, zonder bevoegdheden tot invulling

Het introduceren van het beginsel van normadressaat, als functie van een producentenorganisatie die namens producenten verplichtingen uit hoofde van het Ontwerpbesluit nakomt, wordt als zodanig begrepen. Er worden in het Ontwerpbesluit echter in onvoldoende mate criteria benoemd en randvoorwaarden geformuleerd, die in onze opvatting nodig zijn om deze nieuwe rol met de daarbij behorende verantwoordelijkheden te kunnen invullen. Het ontbreken hiervan zal naar verwachting leiden tot een negatief effect op de maatschappelijke kosten en op de mate waarin gestelde doelen kunnen worden bereikt.

Het invullen van het normadressaat, zoals voorgesteld in het Ontwerpbesluit wordt door de ARN als niet haalbaar en onaanvaardbaar gekwalificeerd. Het normadressaat kan in deze vorm op geen enkele steun van producentenorganisaties rekenen.

In onze opvatting zijn aanvullende (wettelijke) instrumenten nodig om normadressaten te ondersteunen om in voldoende mate en adequaat invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid die vanuit het normadressaat wordt opgelegd.

Denk hierbij aan aanvullende instrumenten om invloed uit te oefenen, te sturen en interventies te plegen in de vereiste verplichte medewerking van ketenpartners. Zonder deze instrumenten kunnen normadressanten niet worden afgerekend op prestaties waar de normadressaat zelf geen invloed op heeft.

Een normadressaat, als afgeleide van het streven naar een circulaire economie, heeft belang bij het *all-actors* principe. Dit betekent in onze zienswijze dat op systeemniveau alle ketenpartners verplicht mee dienen te doen, dat gewerkt kan worden met een meldingsplicht en waar van toepassing tevens een afgifteplicht en/of registratieplicht kan worden gehanteerd.

Het is onze nadrukkelijke verzoek om, waar van toepassing en in overleg met de betrokken producentenorganisaties, deze randvoorwaarden in de vorm van de in de vorige paragraaf genoemde 'plichten' over te nemen in wet- en regelgeving.

Wij merken in dat kader op dat de eenzijdige Nederlandse implementatie het Ontwerpbesluit van de verantwoordelijkheden van producenten niet aansluit op artikel 8 bis van de Kaderrichtlijn. Artikel 8 bis lid 1 sub a leest *“dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder (...) 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”*. Uit deze passage blijkt duidelijk dat ook de Europese wetgever inziet dat in de circulaire economie meerdere partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen.

Toezicht en handhaven

In het Ontwerpbesluit lijkt handhaving zich vooral te richten op - en zelfs te beperken tot - de producentenorganisatie zelf en niet op ketenpartners of partijen die in de markt opereren. De producentenorganisatie krijgt eenzijdig de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen opgelegd. Hierdoor wordt het voor de handhaver mogelijk om bij één en niet bij alle partijen te handhaven. Dat daarbij geen sprake kan zijn van afhankelijkheid van derde partijen is in de Nederlandse situatie niet reëel. Producentenorganisaties hebben thans geen middelen om ketenpartners te dwingen tot actie en zijn wel degelijk afhankelijk van andere partijen in de keten om de (eigen) doelstellingen te bereiken.

Wij verzetten ons tegen de gedachte dat, op basis van dit Ontwerpbesluit, een producentenorganisatie verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor het behalen van de recyclingdoelstellingen – maar zonder middelen of instrumenten - om de noodzakelijke medewerking van andere ketenpartners (als schakels binnen het systeem af te dwingen). Ieder systeem, vrijwillig of niet, gaat uit van een gezamenlijk te leveren verplichting door verschillende partijen in de keten.

Op het gebied van toezicht en handhaven wordt in dit kader een drietal modaliteiten onderkend:

- Stysteemhandhaving
Gericht op het functioneren van de producentenorganisatie. Zie bovenstaand. Het is voor ons onvoldoende duidelijk hoe het toetsingskader eruit ziet.
- AVV Handhaving
Essentieel is dat de overheid (i) ofwel adequaat handhavend optreedt tegen freeriders die door producentenorganisaties of producenten worden aangegeven, (ii) ofwel de producentenorganisatie zelf effectieve handhavingsmiddelen geven.
- Operationele handhaving
Dient te geschieden door inspecties en omgevingsdiensten bij inzamelen, sorteren en verwerken (compliance). De bestaande Toezicht&Handhaving praktijk is volstrekt onvoldoende. Zelfs met de bestaande een afgifteplicht en registratieplicht is een adequate handhaving door de overheid vereist.

Tariefdifferentiatie

Het positieve effect van de in het Ontwerpbesluit opgenomen tariefdifferentiatie als instrument van kostenbeheersing en kostenverdeling zal nog moeten blijken. Gespiegeld aan de praktijk van alledag lijkt hier vooralsnog sprake van een ‘tekentafel-oplossing’.

Het nadenken over en het invoeren van een dergelijke differentiatie wordt daarbij bemoeilijkt door een onvoldoende evenwicht tussen de tekst in het Ontwerpbesluit en die in de toelichting; de tekst in de toelichting leest zwaarder en meer dwingend terwijl de tekst van het Ontwerpbesluit en de Kaderrichtlijn



meer ruimte en vrijheid lijkt te bieden. Daarnaast wordt in onze opvatting in beide versies van de vertaling onvoldoende recht te worden gedaan aan de brontekst.

ARN pleit voor het zuiver implementeren van de tekst in de Kaderrichtlijn, niet alleen in het Ontwerpbesluit maar ook in de toelichting op het Ontwerpbesluit. De striktere interpretatie in de toelichting past niet in het uitgangspunt van de zuivere implementatie, dat gehanteerd is bij het opstellen van het Ontwerpbesluit, en zorgt voor een Nederlandse 'kop' op Europese wetgeving. De toelichting dient op dit punt daarom te worden aangepast.

Daarnaast als input op het onderwerp tariefdifferentiatie:

1. Criteria voor de differentiatie van vergoedingen moeten op EU-niveau worden geharmoniseerd en coherent zijn met de bestaande EU-wetgeving en de bijbehorende Europese en internationale normen.
2. Wij bevelen de Europese Commissie ten zeerste aan om een grondige effectbeoordeling uit te voeren van het concept van gedifferentieerde tarieven, criteria, milieueffecten, financiële consequenties, bestaande regelingen voor gemoduleerde vergoedingen in Europa.
3. De "echte" kosten aan het einde van de levensduur en de "recycleerbaarheid" van een auto's kunnen alleen worden bepaald jaren nadat het product is afgedankt. Dit is in Nederland gemiddeld na ruim 18 jaar. De recycleerbaarheid van een complex product als een auto is van teveel factoren afhankelijk om daarover 18 jaar vóór afdanking een betrouwbare inschatting te kunnen maken.

Fondsvorming, reserves, voorzieningen, waarborg

Het Ontwerpbesluit geeft onvoldoende duidelijkheid hoe vastgesteld zal worden of een producentenorganisatie beschikt over voldoende financiële middelen. Zo wordt in het Ontwerpbesluit een 'waarborg' vereist, maar geen verdere informatie of toelichting biedt over wat een 'waarborg' dan zou moeten zijn in omvang of anderszins. ARN uit haar zorg voor een uniformering van regelingen zoals nu opgenomen in het Ontwerpbesluit. De gewenste doelstellingen in het kader van het Besluit beheer autowrakken vereisen maatwerk op dit vlak. Uw aandacht hiervoor wordt gevraagd.

In onze zienswijze is het voor een gezonde bedrijfsvoering van ARN niet nodig hiervoor in het Ontwerpbesluit of elders aparte uniforme teksten op te nemen en kan worden volstaan met een 'richtsnoer' waarbij de relatie en de afspraken tussen de ARN en bijvoorbeeld het ministerie leidend zijn. Deze vrijheid zou in de toelichting op het Ontwerpbesluit verwoord kunnen worden door de volgende passage op te nemen in de toelichting als invulling van de eis om over voldoende beschikbare middelen te beschikken:

'voldoende financiële middelen om te voldoen aan de verplichtingen van de organisatie'.

Informatie, communicatie en maatschappelijke kosten

In het Ontwerpbesluit wordt de producentenorganisatie verantwoordelijk voor het verzorgen en financieren van de informatievoorziening en communicatie over het afvalbeheer, waaronder mede te verstaan de communicatie met burgers / consumenten over (het beïnvloeden van) houding en gedrag. Uit het Ontwerpbesluit is niet op te maken hoe dit er uit moet zien en welke kosten dan gedragen moeten worden..

Waar het gaat om het dragen en verdelen van kosten wordt in dit verband tevens uw aandacht gevraagd voor een kennelijke omissie. In het Ontwerpbesluit is nagelaten om artikel 8 bis 4^e lid onder i, ii en iii uit de EU Kaderrichtlijn te implementeren. Het is voor VPN onduidelijk waarom deze mogelijkheid om de (maatschappelijke) kosten die worden gemaakt door producentenorganisaties te verlagen niet is geïmplementeerd. Ook hieraan verzoeken we u nadere invulling te geven. Het zou ook aansluiten op de wens om de (financiële) verantwoordelijkheid voor producentenverantwoordelijkheid te kunnen delen met de andere ketenpartners, die daartoe vanuit het Ontwerpbesluit worden verplicht.

Transparantie van de tarieven

In artikel 6.b wordt gesteld dat de door producenten betaalde financiële bijdragen digitaal beschikbaar wordt gemaakt. In de toelichting wordt gesproken over een informatieplicht naar de eindgebruikers. De informatie over de kosten en betrokken actoren is beschikbaar, waarbij het beschikbaar stellen van deze informatie over alle actoren niet leidt tot de gewenste transparantie. Bijdrages aan marktpartijen zijn veelal gebaseerd op specifieke bedragen voor geleverde diensten; waarbij tarieven niet altijd onderling vergelijkbaar zijn vanwege verschillende uitgangspunten (te rijden afstanden, kwaliteitseisen etc.). Een meer algemene informatievoorziening aan publiek is wenselijk; een meer gedetailleerder informatie kan in vertrouwelijkheid verschaft worden aan het ministerie. Waarbij een waarborg van vertrouwelijkheid gewenst is.

Aantal producenten of importeurs van auto's

In de toelichting wordt gesproken over een totaal van 62 producenten of importeurs in Nederland. Dit betreft het aantal producenten of importeurs die momenteel deelneemt aan de collectieve mededeling van de RAI Vereniging/ARN; zijnde de importeurs van nieuwe voertuigen. Daarnaast worden tweedehands voertuigen geïmporteerd door een veelvoud van dit getal. Naar schatting zijn dit meer dan 3.000 bedrijven. Om hierover misverstanden te voorkomen graag dit getal aanpassen.