

Kenmerk	W17.22.00131/IV
Datum aanhangig	18 oktober 2022
Datum vastgesteld	29 maart 2023
Datum advies	29 maart 2023
Datum publicatie	3 april 2023
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 18 oktober 2022, no.2022002286, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit beheer autobanden en het Besluit beheer autowrakken en intrekking van het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 in verband met het per 1 januari 2023 van toepassing zijn van algemene regels ten aanzien van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor autobanden, autowrakken en batterijen en accu's op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, en wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 (Verzamelbesluit wijziging bestaande UPV's), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat enkele wijzigingen van het Besluit beheer autobanden en het Besluit beheer autowrakken, en trekt het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 in. Het gaat grotendeels om wijzigingen van wetstechnische aard die nodig zijn omdat het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is geworden. Daarnaast wijzigt het ontwerpbesluit onder meer de omschrijving van het begrip importeur in het Besluit beheer autowrakken. Die wijziging brengt met zich dat voortaan ook degene die niet-beroepsmatig een auto importeert een importeur in de zin van het Besluit beheer autowrakken is. Daardoor wordt de particuliere importeur medeverantwoordelijk voor het afvalbeheer van een door hem geïmporteerde auto op het moment dat deze in de afvalfase is beland.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader toe te lichten wat de verwerkingsverantwoordelijkheid van de niet-beroepsmatige importeur van een auto inhoudt en of daaruit meer verplichtingen (kunnen) voortvloeien dan alleen de verplichting een afvalbeheerbijdrage te betalen voor de verwerking van deze auto, op het moment dat deze in de afvalfase is beland.

1. Achtergronden

Het Besluit beheer autobanden, het Besluit beheer autowrakken en het Besluit beheer

batterijen en accu's 2008 bevatten regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) met betrekking tot de desbetreffende productstromen. UPV houdt in dat degene die stoffen, mengsels of producten (verder: producten) in de handel brengt, geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de afvalstoffen die overblijven van die producten. Concreet moeten producenten onder meer zorgen voor een innamesysteem, informatie verstrekken aan afvalhouders en voldoende financiële en organisatorische middelen hebben om de verantwoordelijkheden te dragen.

Het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (zie noot 1) (hierna: Besluit UPV) bevat algemene regels die gelden voor alle UPV-regelingen. Het Besluit UPV geldt met ingang van 1 januari 2023 voor de UPV-regelingen die zijn vastgesteld vóór 4 juli 2018, zoals het Besluit beheer autobanden, het Besluit beheer autowrakken en het Besluit beheer batterijen en accu's 2008.

De meeste in het ontwerpbesluit voorgestelde wijzigingen van het Besluit beheer autobanden en het Besluit beheer autowrakken en de intrekking van het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 zijn nodig om ongewenste samenloop van bepalingen van deze besluiten en bepalingen van het Besluit UPV op te heffen en brengen geen inhoudelijke veranderingen met zich in de bestaande UPV-verplichtingen.

Producenten (zie noot 2) kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan hun UPV-verplichtingen door zich te verenigen in een producentenorganisatie, die de verplichtingen van hen overneemt. Een producentenorganisatie kan de minister verzoeken haar zogenoemde overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren, waarmee zij ook producenten bindt die zich niet bij de producentenorganisatie hebben aangesloten.

2. Wijziging importeursbegrip in het Besluit beheer autowrakken

Meerdere producenten en beroepsmatig importeurs van auto's geven gezamenlijk uitvoering aan op hen rustende UPV-verplichtingen. Zij hebben zich verenigd in een producentenorganisatie, Stichting Auto & Recycling (SAR), waaraan zij een afvalbeheerbijdrage verschuldigd zijn. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de daaraan ten grondslag liggende overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's algemeen verbindend verklaard (hierna: het avv-besluit). (zie noot 3) Dat betekent dat alle producenten en beroepsmatig importeurs van auto's de afvalbeheerbijdrage aan de SAR moeten betalen. Het betekent ook dat hun UPV-verplichtingen bij de SAR rusten en dat zij daarop niet individueel kunnen worden aangesproken.

In de toelichting wordt met verwijzing naar het avv-besluit opgemerkt dat, gegeven het feit dat particuliere importeurs meebetalen aan de afvalbeheerstructuur van de SAR, de reikwijdte van het begrip 'importeur' in de zin van het Besluit beheer autowrakken zal worden aangepast. (zie noot 4) Met dit ontwerpbesluit wordt het begrip 'importeur' aldus gewijzigd dat ook degene die niet-beroepsmatig (particulier) een auto importeert onder dit begrip valt, ongeacht of het geïmporteerde voertuig door hem wordt verkocht of voor eigen gebruik wordt behouden.

Feitelijk vloeit hieruit - vanwege het bestaan van de algemeen verbindend verklaarde SAR - alleen de verplichting voort de afvalbeheerbijdrage af te dragen. De uitbreiding van de reikwijdte van het importeursbegrip heeft echter ook tot gevolg dat de niet-beroepsmatige importeur verantwoordelijk wordt voor de verwerking van de auto in de afvalfase. Meer specifiek is hij verplicht ervoor zorg te dragen dat:

- een verwerkingssysteem wordt opgezet voor autowrakken; (zie noot 5)
- jaarlijks van autowrakken ten minste 95 gewichtsprocent als product wordt hergebruikt of nuttig wordt toegepast, en ten minste 85 gewichtsprocent als product of materiaal wordt hergebruikt. (zie noot 6)

In de toelichting wordt dat onderkend, (zie noot 7) maar wordt niet uitgelegd wat deze verwerkingsverantwoordelijkheid specifiek inhoudt en of daaruit meer verplichtingen (kunnen) voortvloeien dan alleen de afdrachtsverplichting. In het bijzonder blijft onduidelijk wat voornoemde verplichtingen zouden betekenen voor particuliere importeurs op het moment dat de SAR zou ophouden te bestaan of het avv-besluit verloopt.

De Afdeling adviseert om nader toe te lichten wat de verwerkingsverantwoordelijkheid van de niet-beroepsmatige importeur van een auto inhoudt en of daaruit meer verplichtingen (kunnen) voortvloeien dan alleen de verplichting een afvalbeheerbijdrage te betalen voor de verwerking van deze auto, op het moment dat deze in de afvalfase is beland.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 30 mei 2023

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is afgezien van de wijziging van het importeursbegrip in het Besluit beheer autowrakken. De afdracht van een afvalbeheerbijdrage door de niet-beroepsmatige importeur van voertuigen volgt reeds uit het besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat tot het algemeen verbindend verklaren van de overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's in combinatie met de Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 april 2021, nr. IENW/BSK-2021/28402, tot wijziging van de Regeling erkenning bedrijfsvoorraad en de Regeling taken Dienst Wegverkeer in verband met de inning van de afvalbeheerbijdrage voor personenauto's en lichte bedrijfsauto's. Niet beoogd is de particuliere importeur van voertuigen daarnaast nog andere verplichtingen op te leggen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om terugwerkende kracht toe te kennen aan de inwerkingtreding van de artikelen die beogen ongewenste samenloop van bepalingen van het Besluit beheer autobanden, het Besluit beheer autowrakken en het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 met bepalingen van het Besluit UPV op te heffen maar geen inhoudelijke veranderingen met zich brengen in de bestaande UPV-verplichtingen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

(1) Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor

uitgebreide producentenverantwoordelijkheid), Stb. 2020, 375.

(2) Onder het begrip "producent" wordt door de ruime definitie in artikel 1 Besluit UPV ook de beroepsmatig importeur begrepen.

(3) Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat tot het algemeen verbindend verklaren van de overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's, Stcrt. 2021, 20546.

(4) Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij Artikel II.

(5) Voorgesteld artikel II onder B.

(6) Voorgesteld artikel II onder C.

(7) Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij Artikel II.