

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3259

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling «ons afval, onze verantwoordelijkheid» en Wijziging Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)
Fiche: Mededeling EU-Bodemstrategie voor 2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 3260)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling «ons afval, onze verantwoordelijkheid» en Wijziging Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Ons afval, onze verantwoordelijkheid – overbrenging van afval in een schone en meer circulaire economie
en
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1257/2013 en (EU) nr. 2020/1056
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 november 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 708
COM(2021) 709
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021PC0708 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
EUR-Lex – 52021PC0709 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 331, SWD(2021) 332
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In het kader van de Europese Green Deal¹, het nieuwe Actieplan voor een circulaire economie² en het Actieplan verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul³ heeft de Commissie een nieuwe aanpak voor de overbrenging van afvalstoffen aangekondigd. Met de herziening van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en de begeleidende mededeling «ons afval, onze verantwoordelijkheid», geeft de Commissie invulling aan deze aankondiging.

De EVOA geeft wettelijke kaders en administratieve procedures voor afvaltransporten die de nationale grens overschrijden. Daarbij is de EVOA tevens het instrument voor de implementatie van de van toepassing zijnde internationale verdragen en overeenkomsten, zoals het Verdrag van

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2865.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3157.

Bazel⁴ en het besluit van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).⁵ De Commissie zet in de mededeling «ons afval, onze verantwoordelijkheid» en in het voorstel voor de herziening van de EVOA haar voorstellen uiteen om binnen de EU een grotere verantwoordelijkheid te nemen voor afval, waarbij een hoog niveau van milieubescherming wordt gehandhaafd.

De Commissie stelt in de herziening van de EVOA maatregelen voor om de overbrenging van afvalstoffen voor hergebruik en recycling binnen de EU te vergemakkelijken. Hiermee beoogt de Commissie overbrenging van afvalstoffen voor hergebruik en recycling te stimuleren en hiermee eveneens de groei, werkgelegenheid en innovatie in deze sectoren te ondersteunen. Tegelijkertijd wil de Commissie strengere regels stellen aan de overbrenging van afvalstoffen binnen de EU voor storten en verbranding. Het vereenvoudigen van de overbrenging van afvalstoffen binnen de EU zal worden ondersteund met digitale oplossingen en harmonisering van de procedures, met het doel om hoogwaardige verwerking binnen de EU te stimuleren. Met deze maatregelen wil de Commissie de transitie naar een circulaire economie ondersteunen.

Met betrekking tot de export van afval uit de EU stelt de Commissie in de herziening van EVOA voor het regime aan te scherpen, zodat het afvalprobleem van de EU niet naar derde landen wordt geëxporteerd. Export «voor verwijdering» (storten en verbranden zonder energierugwinning) uit de EU is nu al verboden. Voor de export die wel is toegestaan, de zogenaamde export «voor nuttige toepassing», is het voorstel om exporteurs voortaan te verplichten om middels onafhankelijke audits aan te tonen dat hun afval buiten de EU op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt verwerkt. Bij het onafhankelijk toetsen van de verwerkingsmethode moet met name rekening worden gehouden met specifieke eisen die in EU-regelgeving worden gesteld aan de verwerking van dat afval. Een belangrijk criterium bij de beoordeling van de milieuhygiënisch verantwoorde verwerking is de wijze waarop met het residu wordt omgegaan dat bij de verwerking van afval ontstaat. Exporteurs dienen jaarlijks, openbaar en elektronisch informatie beschikbaar te stellen over de wijze waarop zij aan deze verplichtingen voldoen. Lidstaten krijgen de taak hierop toe te zien.

Het uitgangspunt van de Commissie is dat de uitvoer van afval uit de EU geen milieuschade mag veroorzaken in de importerende landen. Binnen de geldende internationale kaders wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen OESO en niet-OESO landen. De uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen naar niet-OESO landen is onder de huidige EVOA al niet toegestaan. De Commissie stelt in aanvulling daarop voor om de uitvoer van niet-gevaarlijk afval naar niet-OESO landen verder te beperken. De uitvoer van niet-gevaarlijk afval naar niet-OESO landen mag alleen worden toegestaan als deze landen de EU uitdrukkelijk te kennen geven dat zij bereid zijn niet-gevaarlijke afvalstoffen uit de EU in ontvangst te nemen. Daarbij moeten zij kunnen aantonen dat zij in staat zijn deze afvalstoffen op duurzame wijze te verwerken en moeten ze een lijst van bedrijven aanleveren waarop de vergunde verwerkingscapaciteit is gespecificeerd.

Ten aanzien van de uitvoer van afvalstoffen uit de EU naar OESO-landen stelt de Commissie in de herziening van de EVOA een intensivering van het toezicht voor en daaraan gekoppeld de mogelijkheid om op te treden

⁴ Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan.

⁵ OESO-beluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen tot nuttige toepassing.

als blijkt dat het afval daar niet op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze verwerkt wordt. De Commissie kan hierbij overgaan tot het opschorten van de overbrenging van afval naar het betreffende OESO-land.

Om illegale overbrenging van afvalstoffen doeltreffender aan te pakken, stelt de Commissie in de herziening van de EVOA voor om een Europese «toezichtsgroep inzake overbrenging van afvalstoffen» op te richten om de samenwerking en coördinatie tegen illegale overbrenging van afvalstoffen te verbeteren. Daarnaast wordt voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te geven om transnationale onderzoeken van lidstaten naar de illegale handel in afvalstoffen te ondersteunen en deze bevoegdheid te beleggen bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verder wordt een aanscherping van de bestaande regels inzake administratieve sancties tegen illegale overbrenging van afvalstoffen voorgesteld.

Het voorstel omvat ook een actualisatie van een tweetal andere verordeningen. Dit betreft verwijzingen naar de EVOA in de Verordening inzake elektronische informatie over goederenvervoer⁶ en een aanpassing in de Verordening scheepsrecycling ter verduidelijking van de afbakening ten aanzien van de EVOA⁷.

In de mededeling geeft de Commissie aan dat zij beoogt de internationale samenwerking te bevorderen voor een duurzamer beheer van afvalstoffen. De Commissie wil een leidende rol blijven spelen bij het aanpakken van mondiale problemen in verband met de overbrenging van afvalstoffen, met name via het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP), het Verdrag van Bazel en het OESO-rechtskader voor de overbrenging van afvalstoffen. Ook geeft de Commissie in haar mededeling aan dat zij de lidstaten blijft bijstaan bij de aanpak van grensoverschrijdende afvalcriminaliteit via een breed scala van programma's en initiatieven.

b) Impact assessment Commissie

De effectbeoordeling van de Commissie richt zich op de wijziging van de verordening. In de effectbeoordeling heeft de Commissie vier beleidsopties onderzocht, waarbij uiteindelijk is gekozen voor de optie met het meest complete pakket aan maatregelen. Uit de effectbeoordeling blijkt dat met deze optie de gestelde doelen ten aanzien van een transitie naar een circulaire economie, het niet exporteren van een afvalprobleem van de EU naar derde landen en een effectieve aanpak van illegale overbrengingen, het meest effectief en efficiënt bereikt worden. Hierbij is ook in acht genomen dat de maatregelen geen buitensporige lasten of ongewenste effecten tot gevolg hebben.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht grote waarde aan de overgang naar een circulaire economie, zoals gesteld in het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050.⁸ Om de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen streeft het kabinet naar een zo hoogwaardig mogelijke verwerking van afvalstoffen. In het Landelijk afvalbeheerplan (LAP)⁹ legt het kabinet een

⁶ Verordening (EU) 2020/1056.

⁷ Verordening (EU) 2013/1257.

⁸ Kamerstuk 32 852, nr.33.

⁹ Kamerstuk 30 872, nr. 253.

ondergrens voor het verwerkingsniveau voor specifieke afvalstromen vast als detaillering van de in de Kaderrichtlijn afvalstoffen¹⁰ vastgelegde afvalhiërarchie. Het kabinet ziet die hoogwaardige verwerking ook als een belangrijke voorwaarde voor het toelaten van grensoverschrijdende afvaltransporten. Het kabinet is van mening dat het verbeteren van de sturing naar een zo hoogwaardig mogelijke verwerking, bij voorkeur hergebruik of recycling, van belang is.¹¹ Voor het transport van afval binnen de EU steunt het kabinet de Commissie in haar voorstellen om procedures voor deze overbrengingen voor hoogwaardige verwerking te vereenvoudigen.

Het kabinet hecht ook aan een eenvormige toepassing van de EVOA en aan helderheid bij het aanwijzen van de te volgen specifieke EVOA-procedures. Deze procedures zijn van belang om de bescherming van het milieu te borgen. Voor de grootste, schone en eenvoudig te recyclen, afvalstromen wordt deze duidelijkheid momenteel in Nederland ook geboden in de vorm van de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving EVOA¹².

Het kabinet vindt het van belang dat export van afval uit de EU alleen kan worden toegestaan als duidelijk kan worden aangetoond dat het afval op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt verwerkt. De voorwaarde voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwerking dient daarbij goed te zijn geborgd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde herziening van de EVOA en steunt wijzigingen die de effectiviteit van de verordening verbeteren en die een zo hoogwaardig mogelijke verwerking van het afval binnen de EU bevorderen. Het kabinet is van mening dat de herziening van de EVOA niet op zichzelf staat om hoogwaardige verwerking binnen de EU te stimuleren en export van afval uit de EU te beperken. Een voortvarende implementatie van het EU actieplan circulaire economie¹³ en voldoende hoogwaardige verwerkingscapaciteit binnen de EU, zijn hiervoor eveneens van belang.

Het kabinet steunt de inzet om export van afval uit de EU tot een minimum te beperken en die export alleen toe te staan, als een milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van dat afval duidelijk wordt aangetoond. De verwerking van dat afval wordt daarmee de facto gekoppeld aan Europese eisen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwerking. In de voorstellen ten aanzien van export naar niet-OESO én OESO landen acht het kabinet milieuhygiënisch verantwoorde verwerking voldoende geborgd.

Het kabinet kan het voorstel steunen om exporterende bedrijven verplicht te stellen aan te tonen dat hun geëxporteerde afval op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt verwerkt, waarmee deze bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen en er geen afvalproblemen geëxporteerd worden. Het kabinet vraagt daarbij aandacht voor de uitvoerbaarheid en het beperken van administratieve lasten.

Om deze punten te realiseren acht het kabinet het, in lijn met het voorstel tot herziening van de EVOA, van belang dat het toezicht op de daadwerkelijke verwerking geïntensiveerd wordt en de samenwerking van bevoegde

¹⁰ COM (2008) 98.

¹¹ Zie kabinetsreactie op de openbare raadpleging ten behoeve van de effectbeoordeling van de herziening van de EVOA, Kamerstuk 22 112, nr. 2899.

¹² Stcrt. 2015, nr. 43221.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 2865.

gezegd binnen de EU structureel verbeterd wordt, ondersteund door slimme digitalisering van het onderliggend administratief systeem¹⁴. Het kabinet kan de oprichting van een toezichtsgroep waarin de bevoegde autoriteiten vertegenwoordigd zijn dan ook steunen. In Nederland is de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) de huidige aangewezen bevoegde autoriteit. Het kabinet ziet daarbij de meerwaarde van deze toezichtsgroep met betrekking tot het versterken van samenwerking en het delen van kennis en best practices. Het kabinet hecht er daarbij wel belang aan dat, zo mogelijk, gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande structuren als het European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).

Het kabinet staat echter terughoudend tegenover het voorstel om bevoegdheden aan de Commissie (OLAF) toe te kennen om zelf onderzoek en inspecties uit te voeren naar illegale overbrenging in de lidstaten. De voorgestelde nieuwe bevoegdheden vallen buiten het huidige mandaat van OLAF, dat gekoppeld is aan de bescherming van de financiële belangen van de EU (artikel 325 VWEU). Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de huidige bevoegde instanties zelf de primaire verantwoordelijkheid behouden om de naleving van de EVOA te waarborgen en te handhaven. In de verdere onderhandelingen zal het kabinet op deze punten om verduidelijking vragen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de beoogde effectieve en uniforme toepassing van de herziening van de EVOA voldoende ruimte blijft bieden voor het op de markt introduceren van innovatieve verwerkingsmethoden, nodig voor de transitie naar een meer circulaire economie. In lijn hiermee dient er naar oordeel van het kabinet in het voorstel aandacht te zijn voor specifieke nationale omstandigheden, zoals lokale kwetsbaarheden van de omgeving (milieu) en beschikbare hoogwaardige verwerkingscapaciteit.

Het kabinet is positief over het voorstel in de herziening van de EVOA om de regels voor de overbrenging van afvalstoffen beter af te stemmen op de afvalhiërarchie. Dit kan stimulering van hoogwaardige verwerking ondersteunen. Het kabinet vraagt hierbij aandacht om ook bij de export van ongevaarlijk afval bestemd voor verbranding te kunnen sturen naar een zo hoogwaardig mogelijke verwerking. Aandacht voor deze sturing is nodig omdat bij export van ongevaarlijk afval het vooraf verkrijgen van expliciete toestemming niet altijd is voorgeschreven.

Het kabinet steunt de Commissie eveneens met betrekking tot haar voorstellen voor digitalisering en harmonisering van de procedures. Dit draagt bij aan de eenvormige toepassing en een effectieve en efficiënte uitvoering van de EVOA, als ook aan het verkrijgen van een volledig beeld van de feitelijke overbrenging en verwerking. Daarnaast vermindert het de administratieve lasten. Het kabinet steunt daarom het voorstel van de Commissie om een verplichting in te voeren om het al bestaande Bijlage VII-formulier¹⁵ digitaal beschikbaar te maken. Het kabinet zal er daarnaast voor pleiten om de administratieve lasten te verlichten voor doorvoer en voor retourstromen binnen de EU, wanneer deze retourstromen onderdeel zijn van afspraken ter uitvoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Het kabinet is positief ten opzichte van het vastleggen van criteria ten behoeve van het vaststellen van de sanctiehoogte bij het niet voldoen aan deze verordening. Dit draagt bij aan een eenduidige toepassing en daarmee aan de handhaafbaarheid.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2899.

¹⁵ Het Bijlage VII-formulier wordt gebruikt voor het overbrengen van groene lijst-afvalstoffen voor nuttige toepassing (informatieverplichting).

Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie als uiteengezet in de mededeling om een leidende rol te blijven spelen bij het aanpakken van mondiale problemen in afvalbeheer. Het kabinet steunt de Commissie om in die leidende rol mondiaal de transitie naar een circulaire economie te stimuleren, mondiale problemen in verband met de illegale overbrenging van afvalstoffen aan te pakken en de betrokken partijen hierin bij te staan. De motie van het lid Van Raan¹⁶ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van dit voorstel, worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld, omdat de maatregelen in het voorstel bijdragen aan een milieuhygiënische verantwoorde en hoogwaardige verwerking van afval, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten. De voorgestelde maatregelen gericht op het ondersteunen van het hergebruik van materialen en het handhaven van hoog niveau van milieubescherming zijn van belang voor huidige en toekomstige generaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de meerderheid van de lidstaten positief zal staan tegenover de algemene inzet van de EVOA, als ook de bijbehorende mededeling, die gericht zijn op het stimuleren van de transitie naar een circulaire economie, de afvalproblemen van de EU niet naar derde landen exporteren en een effectieve aanpak van illegale overbrengingen stimuleren. Aangezien er nog geen inhoudelijke bespreking heeft plaatsgevonden, is het krachtenveld nog niet meer specifiek te duiden. De verwachting is dat het Europees Parlement eveneens de algemene inzet van de herziening van de EVOA en de bijbehorende mededeling steunt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief ten aanzien van de herziening van de EVOA en heeft eveneens een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot de mededeling. De herziening van de EVOA is gebaseerd op artikel 192, eerste lid VWEU. Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad de activiteiten vast die de Unie moet ondernemen om de in artikel 191 VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Deze doelstellingen betreffen behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; de bescherming van de gezondheid van de mens; het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering (artikel 191, eerste lid, VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de keuze van deze rechtsgrondslag. Dit betreft tevens de rechtsgrondslag van de met het voorstel te wijzigen verordeningen. De mededeling heeft tevens betrekking op het terrein van milieu. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt door het kabinet als positief beoordeeld ten aanzien van de herziening van de EVOA. Daarnaast heeft het kabinet een

¹⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit met betrekking tot de mededeling.

De herziening van de EVOA heeft tot doel om het niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid tegen de (milieu)effecten van ondeugdelijke grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen, te verhogen. Ook wordt met de herziening van de EVOA de samenhang binnen de EU gegarandeerd in de uitvoering van het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit. Ter realisatie van deze doelstellingen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. De afvalindustrie zelf heeft immers een grensoverschrijdend karakter en is in de EU sterk geïntegreerd. Door optreden op EU-niveau kan een gelijke behandeling en eenvormige toepassing voor alle marktdeelnemers in deze sector gewaarborgd worden. Dit kan onvoldoende door acties van lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd, maar alleen op EU-niveau. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Voor de mededeling geldt dat deze tot doel heeft de internationale samenwerking voor een duurzamer beheer van afvalstoffen te stimuleren, onder andere via de rol van de Commissie in het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP), het Verdrag van Bazel en het OESO-rechtskader voor de overbrenging van afvalstoffen. Dit soort internationale samenwerking kan onvoldoende gerealiseerd worden door individuele lidstaten en beter worden bereikt door de Unie, omdat er zo als eenheid opgetreden kan worden. Hiermee kan een krachtiger signaal afgegeven worden dan wanneer het beperkt blijft tot het optreden van individuele lidstaten.

Het optreden op het niveau van de EU is dan ook gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit ten aanzien van de herziening van de EVOA wordt door het kabinet als positief beoordeeld. Daarnaast heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit met betrekking tot de mededeling.

De EVOA heeft onder andere tot doel de transitie naar een circulaire economie te stimuleren, de afvalproblemen van de EU niet naar derde landen te exporteren en een effectieve aanpak van illegale overbrengingen te stimuleren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen een meer uniforme handhaving en effectieve toepassing van de EVOA realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het voorstel om de administratieve processen verplicht te digitaliseren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel evenredige eisen bevat om het niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid tegen de effecten van ondeugdelijke grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen, te verhogen.

Echter, een aandachtspunt voor het kabinet is het voorstel om bevoegdheden aan de Commissie (OLAF) toe te kennen om zelf onderzoek en inspecties uit te voeren naar illegale overbrenging in de lidstaten. De voorgestelde nieuwe bevoegdheden vallen buiten het huidige mandaat van OLAF, dat gekoppeld is aan de bescherming van de financiële belangen van de EU (artikel 325 VWEU). Het kabinet is nog niet overtuigd dat een effectieve aanpak van illegale overbrenging niet ook geborgd kan worden met het versterken van de bestaande samenwerking van de bevoegde instanties in het European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) en in de voorgestelde toezichtsgroep. Hierdoor zou mogelijk een ander, minder ingrijpend optreden mogelijk zijn. Het kabinet zal hierover opheldering vragen tijdens de onderhandelingen.

Voor de mededeling geldt dat deze tot doel heeft de internationale samenwerking voor een duurzamer beheer van afvalstoffen te stimuleren. Hiervoor wordt voorgesteld dat de EU een leidende rol blijft spelen bij het aanpakken van mondiale problemen in verband met de overbrenging van afvalstoffen en dat de Commissie de lidstaten blijft bijstaan bij de aanpak van grensoverschrijdende afvalcriminaliteit via een breed scala van programma's en initiatieven. Deze acties zijn dan ook geschikt om de doelstelling van de mededeling te bereiken. Daarnaast gaan deze niet verder dan noodzakelijk, omdat er binnen de programma's en initiatieven voldoende rekening wordt gehouden met nationale omstandigheden en nationale flexibiliteit.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet een benodigd bedrag van ongeveer € 4,6 miljoen voor de uitvoering van de herziening van de EVOA in de periode 2024–2027. Er wordt € 4,1 miljoen voorzien voor het Directoraat-generaal voor het milieu (DG ENV) voor de periode 2024–2027 voor de implementatie van de verordening en het opstellen van secundaire wetgeving, waarbij ook de financiering van 1,0 additionele fte voorzien is. Daarnaast wordt er in het voorliggende Commissievoorstel € 456.000 voorzien voor OLAF voor de periode 2024–2026 voor 1 additionele fte ten behoeve van de uitvoering van de relevante handhavingsgerelateerde bepalingen. Dit zal gefinancierd worden binnen het EU-programma voor milieu en klimaatactie (LIFE) – Circulaire economie en levenskwaliteit. De Commissie geeft aan dat de benodigde personele middelen bij voorkeur worden gedekt door een extra toewijzing in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure van personele middelen, eventueel in combinatie met een herschikking van middelen van het Directoraat-generaal Handel (DG TRADE) naar het DG ENV. Voor de uitvoering van de mededeling worden geen aanvullende kosten voorzien. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Ten aanzien van de financiële consequenties van de herziening van de EVOA, zal voor de rijksoverheid een impactanalyse inzicht moeten geven in de kosten voor de bevoegde autoriteit, de ILT. Hierbij zal ook worden meegenomen dat de uitvoering van de EVOA efficiënter zal worden door de voorstellen om bestaande administratieve processen verder te digitaliseren en procedures te harmoniseren. Er zijn geen financiële consequenties voorzien voor medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De bestaande uitvoering van de EVOA wordt efficiënter door de voorstellen in de herziening om bestaande administratieve processen verder te digitaliseren. Deze ontwikkeling zal naar verwachting de administratieve lasten doen afnemen en daarmee de bestaande regeldruk en financiële consequenties voor het bedrijfsleven verminderen. De Commissie verwacht hiermee een kostenreductie van 1,4 miljoen per jaar voor het bedrijfsleven. Daarnaast verwacht de Commissie een economische winst van 200–500 miljoen per jaar voor de Europese economie. Deze gevolgen zijn niet per lidstaat te bepalen. Het effect op bedrijven is afhankelijk van hun positie in de waardeketen en de soorten afvalstoffen die zij verwerken. Bedrijven die afvalstoffen uitvoeren, zullen controleregelingen moeten opzetten (of inkopen) om na te gaan of inrichtingen in derde landen het afval op milieuhygiënisch verantwoorde wijze verwerken. Naar oordeel van de Commissie brengt dit beperkte kosten met zich mee. Het kabinet zal hierbij de uitvoerbaarheid en het beperken van administratieve lasten in acht houden. Bedrijven die afvalstoffen in de EU recyclen of verwerken voor hergebruik zouden volgens de Commissie mogelijk de afvalstoffen die zij als grondstof gebruiken tegen een lagere prijs kunnen verwerven doordat deze grondstoffen binnen de Europese economie blijven. Het kabinet is daarbij van mening dat voor het realiseren en in stand kunnen houden van voldoende verwerkingscapaciteit voldoende marge in de bedrijfsvoering een randvoorwaarde is. Er worden voor burgers noch directe financiële consequenties verwacht, noch gevolgen voor de regeldruk.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De herziening van de EVOA heeft een positief effect op het concurrentievermogen van de EU. De interne markt wordt versterkt door harmonisering in de regelgeving. Ook worden er aan verwerkingsfaciliteiten in derde landen hoge eisen gesteld voor milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van uit de EU geëxporteerd afval, waardoor risico op een ongelijk speelveld minimaal is. Met de herziening van de EVOA wordt een aantal randvoorwaarden gesteld die eraan bij kunnen dragen dat kritieke materialen in de Europese economie behouden blijven. Dit kan bijdragen aan verminderde afhankelijkheid van import van deze kritieke materialen uit derde landen. Wat betreft de geopolitieke aspecten, is het voorstel in lijn met het mondiale optreden van de EU op gebied van afvalstoffen. Ten aanzien van de geopolitieke aspecten van de mededeling, steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om met derde landen intensiever samen te werken aan milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afval. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op proactieve outreach naar derde landen die impact zullen ondervinden van de gewijzigde regels voor export uit de EU.

6. Implicaties juridisch van de herziening van de verordening

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

N.v.t.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid ziet op de volgende onderwerpen: aanpassen van de benodigde informatie voor een verzoek tot vooraf goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing (art. 14 lid 3); vaststellen van criteria, zoals verontreinigingsdrempels, op basis waarvan bepaalde afvalstoffen worden ingedeeld (art. 28 lid 4), vaststellen van een lijst van landen waarnaar uitvoer is toegestaan (art. 38 lid 1); verbieden van uitvoer van bepaalde afvalstoffen uit de EU naar een land dat onvoldoende kan bewijzen dat deze afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden beheerd (art. 42 lid 4); en wijziging van de bijlagen I tot en met X (art. 75 lid 1–6).

Toekenning van bovenstaande bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk, nu het hier niet om essentiële onderdelen gaat. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen volgens de procedure als omschreven in artikel 76, op de bovenstaande punten tevens wenselijk omdat het de uitwerking van de details van een regeling betreft. Het is onwenselijk daarmee de wetgevingsprocedure te belasten. De gedelegeerde handelingen leiden tot wijzigingen van de verordening, waardoor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt. De bevoegdheden zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend.

Het kabinet signaleert echter één onderwerp waarvoor dit niet geldt, namelijk het vaststellen van criteria, zoals verontreinigingsdrempels, op basis waarvan bepaalde afvalstoffen worden ingedeeld (art. 28 lid 4). Bij het vaststellen van dergelijke concentratiegrenzen is het kabinet van oordeel dat een uitvoeringshandeling (in tegenstelling tot een gedelegeerde handeling) meer voor de hand ligt, aangezien de handeling erop gericht is de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Het kabinet geeft bovendien ook de voorkeur aan een uitvoeringshandeling, zodat bij de nog op te stellen criteria via de comitéprocedure kan worden toegezien op de mogelijkheid om strengere grenswaarden te kunnen hanteren, conform staand beleid op grond van artikel 192 VWEU. Het voorstel geeft de Commissie tevens de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid ziet op de volgende onderwerpen: borgsom of gelijkwaardige verzekering (art. 7 lid 10); elektronische indiening en uitwisseling van informatie (art. 26 lid 4); en documentatie en bewijsstukken (art. 58 lid 7).

Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid aan de Commissie om deze uitvoeringshandelingen vast te stellen mogelijk, omdat het de vaststelling van niet essentiële elementen betreft. Het kabinet acht dit tevens wenselijk om zo de wetgevingsprocedure niet te belasten met het vaststellen van dit soort voorschriften van meer administratieve aard. Bij de bevoegdheid voor de nog op te stellen uitvoeringshandeling ten aanzien van borgsom of gelijkwaardige verzekering (art. 7 lid 10) zal het kabinet aandacht vragen voor bijzondere omstandigheden die een individuele afweging vragen. Voorgesteld wordt om een geharmoniseerde berekeningsmethode te ontwikkelen rekening houdend met onder meer bestaande regels van lidstaten. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om hieraan toe te voegen dat de Commissie ook rekening houdt met bijzondere omstandigheden die een individuele afweging vragen. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen wordt de onderzoeksprocedure voorgesteld. Het kabinet acht de onderzoeksprocedure van toepassing aangezien, in lijn met criteria als vermeld in artikel 2 van de Comitologieverordening, de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu, de beveiliging en veiligheid van mensen, dieren of planten (artikel 2, lid 2, sub b, onder iii).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening is van toepassing twee maanden na de datum van inwerkingtreding. Voor die datum dienen de lidstaten en de Commissie de nodige wetgevende en technische maatregelen te hebben genomen. Voor de artikelen 5, 8, 9, 14 (lid 14, 15), 15, 16, 18, 26 (lid 1, 2, 3), 35, 41, 47, 48, 49, 50, 51, 54 en 55 geldt dat deze twee jaar na de datum van inwerkingtreding van toepassing zijn. Voor de artikelen 37, 38, 39, 40, 43 en 44 geldt dat deze drie jaar na inwerkingtreding van toepassing zijn. Deze termijnen worden haalbaar geacht ten aanzien van tijdige aanpassing van nationale wet- en regelgeving, als ook ten aanzien van de technische en bedrijfseconomische implementatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel tot herziening van de EVOA is een evaluatiebepaling opgenomen. Het is wenselijk na de vastgestelde periode na te gaan of de aanpassingen hebben gezorgd voor het faciliteren van overbrenging van afval binnen de EU voor hergebruik en recycling, het niet exporteren van de afvalproblemen van de EU naar derde landen en een effectieve aanpak van illegale overbrengingen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel tot wijziging van de EVOA is over het algemeen uitvoerbaar en handhaafbaar. De voorstellen voor het faciliteren van overbrenging van afval binnen de EU voor hergebruik en recycling en voor digitalisering van het administratief systeem dragen bij aan een effectievere uitvoering en handhaving. Daarnaast dragen de voorstellen voor een effectieve aanpak van bevoegde instanties van illegale overbrengingen bij aan versterking van de uitvoering en handhaving. Wel verdient de uitvoering voor het toetsen van bewijs voor milieuhygiënisch verantwoord beheer bij bestemmingen buiten de EU, uitgevoerd in opdracht van exporteurs, aandacht op het gebied van uniformiteit om de handhaafbaarheid te kunnen borgen. Europese afstemming en informatiedeling tussen de bevoegde gezagen is hierbij van essentieel belang. Een nationale impactanalyse uitgevoerd door de ILT zal nader inzicht geven in de implicaties voor deze bevoegde autoriteit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een groot deel van de illegale afvaltransporten vanuit de EU heeft als bestemming landen in Afrika en Azië. Door de versterkte regelgeving voor export uit de EU moeten deze landen zelf expliciet aangeven of zij bepaalde afvalstromen willen ontvangen, welke bedrijven dat afval kunnen verwerken en hoe op een milieuverantwoorde verwerking wordt toegezien. De Commissie zal een overzicht van deze landen en goedgekeurde verwerkingsinstallaties onderhouden. Door versterkte handhaving zal er minder illegaal afval in ontwikkelingslanden terecht komen. Deze maatregelen dragen bij aan bescherming van het milieu en de volksge-

zondheid aldaar. Dit is in lijn met de kabinetsinzet om export van afval uit de EU alleen toe staan als dit hoogwaardig verwerkt kan worden.¹⁷

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2899.