

Nationale Koppen
op EG-regelgeving
Eindrapportage definitief

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

ECORYS, OpdenKamp Adviesgroep en Europa Instituut

Bart Witmond, Frank van Zutphen, Patrick de Bas en Arjan Koopman
Wim Groen
Professor Piet Jan Slot/Françoise Schild/Ay Ling Josaputra

Rotterdam, 10 april 2006



ECORYS

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Onderzoek naar nationale koppen	13
1.1 Wat is een kop?	13
1.1.1 De Industriebrief	13
1.1.2 Uitgangspunten	13
1.1.3 Juridisch kader	14
1.1.4 Definitie van een nationale kop	15
1.2 Proces van het onderzoek	17
1.2.1 Algehele doorlichting of pragmatische aanpak	17
1.2.2 Enquête en tweesporenbeleid	18
1.2.3 Werkwijze en verantwoording	19
2 De drie onderwerpen in de diepte	20
2.1.1 Inleiding en samenvattende tabel	20
2.2 IPPC	22
2.2.1 Probleem bedrijfsleven	22
2.2.2 Stand van zaken	23
2.2.3 Vergunningcriteria	23
2.2.4 Emissiegrenswaarden	24
2.2.5 Kleinere bedrijven	26
2.3 Verpakkingen	26
2.3.1 Probleem bedrijfsleven	26
2.3.2 Stand van zaken verpakkingen	27
2.3.3 Verpakkingen algemeen	27
2.3.4 Individuele producentenverantwoordelijkheid	30
2.3.5 Producentenverantwoordelijkheid papier en karton	31
2.3.6 Statiegeld op flesjes en blikjes	33
2.4 Afval	33
2.4.1 Probleem bedrijfsleven	33
2.4.2 Stand van zaken	34
2.4.3 Definitie van afvalstof	34
2.4.4 Uitsluitend of in hoofdzaak criterium	36
2.5 Conclusies	39
2.5.1 IPPC	39
2.5.2 Verpakkingen	40
2.5.3 Afval	41

3 Quick scan van 31 cases	42
3.1 Samenvatting resultaten	43
3.2 Toelichting 31 cases	49
3.2.1 Accijns	49
3.2.2 Arbeidstijdenwet	50
3.2.3 ARBO, Arbeidsomstandighedenwet.	50
3.2.4 Autowrakken en autobanden	53
3.2.5 Beroepsrisico's	55
3.2.6 Biotechnologie	55
3.2.7 Bodembeleid, afzet tarragrond	58
3.2.8 Bouwbesluit	59
3.2.9 CBS Statistiek	60
3.2.10 Emissiehandel broeikasgassen	63
3.2.11 Energie, splitsing energiemarkt en bio-ethanol	64
3.2.12 Energieprestatienormen	67
3.2.13 Externe veiligheid	70
3.2.14 Gebruiksvergunning brandweer en onderdrempels	71
3.2.15 Gemeentelijke belastingen en leges	73
3.2.16 Levensmiddelen, HACCP	74
3.2.17 Luchtkwaliteit, fijn stof en stage 2 benzinetankstations	74
3.2.18 Milieugevaarlijke stoffen	76
3.2.19 Milieujaarsverslag	77
3.2.20 NEN-normen	79
3.2.21 NO _x	80
3.2.22 Ontslagstelsel	81
3.2.23 Ruimtelijke ordening	82
3.2.24 Spoorwegwet en Wet Personenvervoer 2000	83
3.2.25 Tabakswet	84
3.2.26 Transport gevaarlijke stoffen	85
3.2.27 Verkoopverbod alcoholische dranken benzinstations	86
3.2.28 Vogel- en habitatrichtlijn	87
3.2.29 Wapenexport	88
3.2.30 Water, grondwater en koelwater	89
3.2.31 Welstandseisen	91
4 Conclusies en aanbevelingen	92
4.1 Conclusies	92
4.2 Aanbevelingen	97
5 Bijlage juridische analyse drie onderwerpen	99
5.1 Inleiding	99
5.2 IPPC	99
5.2.1 Probleem bedrijfsleven	99
5.2.2 Juridische analyse	100
5.2.3 Vergunningscriteria	103
5.2.4 Overname BREF's in nationale emissierichtlijnen	105
5.2.5 Kleinere installaties en IPPC-normen	107
5.2.6 Conclusies juridische analyse IPPC	107

5.3	Verpakkingen	108
5.3.1	Probleem bedrijfsleven	108
5.3.2	Juridische analyse	109
5.3.3	Identificatie kop recycle doelstellingen	110
5.3.4	Identificatie kop individuele producentverantwoordelijkheid	119
5.3.5	Identificatie kop producentverantwoordelijkheid papier en karton	120
5.4	Afval, definitie van afvalstoffen als kop	123
5.4.1	Probleem bedrijfsleven	123
5.4.2	Juridische analyse	124
5.4.3	Definitie afvalstof	125
5.4.4	Uitsluitend of in hoofdzaak criterium	129
5.4.5	Conclusies juridische analyse afval	132
5.5	Conclusies 3 cases in de diepte	132

Samenvatting

Inleiding

Het kabinet heeft in 2004 een beleidsbrief geschreven over de Nederlandse industrie. In deze Industriebrief *Hart voor de Industrie* staan verschillende maatregelen aangekondigd om de randvoorwaarden voor het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren en zo bij te dragen aan versterking van de concurrentiepositie. Er zijn verschillende maatregelen geformuleerd om uitvoeringskosten van wet- en regelgeving te verminderen.

Europese wetgeving wordt steeds belangrijker. Een belangrijk uitgangspunt in de Industriebrief is dat de Europese wetgeving één-op-één wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving. “Het kabinet zal daar in ieder geval geen ‘nationale kop’ bovenop zetten, tenzij een specifiek Nederlands probleem daarom vraagt. Deze maatregel gaat in met terugwerkende kracht. Dat betekent dat het kabinet ook kritisch zal kijken of eerdere ‘nationale koppen’ wel echt noodzakelijk waren.

Daartoe:

- onderzoekt het kabinet in welke sectoren dit probleem de grootste belemmering oplevert;
- wordt er een benchmark uitgevoerd naar de situatie in een aantal andere EU-landen.”

Definitie van een kop

Er staat in de Industriebrief geen scherp omliggende definitie van wat een nationale kop is. In dit onderzoek is het een zoektocht gebleken om een goede definitie te kunnen vinden omdat er meerdere invalshoeken mogelijk zijn om bepaalde vormen van Nederlandse wet- en regelgeving wel of niet als een kop te definiëren.

De meeste EG-regelgeving heeft de vorm van richtlijnen. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het staat lidstaten vrij om de middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken. Een richtlijn geeft aan op welk gebied zij van toepassing is, en welke regels moeten worden geïmplementeerd. Uit de bewoordingen van specifieke normen van een richtlijn blijkt wat voor harmonisatiemethode wordt beoogd. Bij minimumharmonisatie mogen lidstaten strengere eisen stellen in hun nationale wetgeving.

Bij totale harmonisatie mogen lidstaten niet van de norm mogen afwijken, tenzij:

1. er in een richtlijn een vrijwaringsclausule staat opgenomen. Een dergelijke clausule staat lidstaten toe om onder bepaalde voorwaarden, meestal tijdelijk, strengere eisen te stellen;
2. de normen in de richtlijnen een zekere beoordelingsvrijheid aan de lidstaten toestaan. Dit volgt uit de aard en bewoordingen van de betreffende norm in een

richtlijn.

In de eerste plaats blijkt dus uit een richtlijn zelf of strengere maatregelen geoorloofd zijn. Dergelijke maatregelen moeten echter wel in overeenstemming zijn met het EG-Verdrag en mogen niet het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal belemmeren. Als een lidstaat kiest voor het stellen van strengere eisen en een dergelijke strenge eis belemmert de handel tussen de lidstaten, dan is deze strengere eis verboden. Het EG-verdrag biedt echter lidstaten de mogelijkheid handelsbelemmeringen te rechtvaardigen op grond van verschillende redenen (bijv. openbare veiligheid) of om “dwingende redenen van algemeen belang” waaronder zaken als milieu- en consumentenbescherming vallen. Als de lidstaat een beroep doet op de uitzonderingsgronden in het EG-Verdrag dan moet deze strengere eis noodzakelijk en proportioneel zijn voor dat doel. Niettemin kan dit voor het betrokken bedrijfsleven wel tot concurrentienadelen leiden.

In dit onderzoek wordt het begrip nationale kop als volgt gedefinieerd:

- Er sprake is van een EG-richtlijn;
- Nederland deze heeft geïmplementeerd;
- Dit een correcte implementatie betreft;
- Deze implementatie
 - a) bij minimumharmonisatie boven de minimumnorm van de richtlijn uitgaat;
 - b) bij totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit of bij gebruik van de beoordelingsvrijheid die de richtlijn biedt, stelt strengere normen dan andere lidstaten.

Vervolgens is het de vraag of deze koppen leiden tot concurrentienadelen. Het gaat in de Industriebrief om de nationale koppen, die leiden tot verstoring van het level-playing-field. Hier geldt dat als Nederland verdergaat dan de minimumnorm dit niet automatisch tot een concurrentienadeel hoeft te leiden. Dit is ook afhankelijk van de manier waarop in andere lidstaten de richtlijnen zijn geïmplementeerd en of zij ook hogere eisen stellen dan de minimumnorm. Ook zijn er voorbeelden dat Nederland correct heeft geïmplementeerd, maar dat andere lidstaten niet correct hebben geïmplementeerd, waardoor er in ieder geval tijdelijk concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven ontstaan. Om dit concurrentienadeel te bepalen, is een economische analyse nodig. In dit onderzoek is geen economische analyse gemaakt, wel zijn er indicatieve uitspraken gedaan over het eventueel optreden van concurrentienadelen.

Belangrijk om vast te stellen, is dat het bij nationale koppen meestal niet gaat om het bewust introduceren van een nationale kop bovenop Europese wetgeving. Vaak ontstaat een nationale kop omdat er reeds wetgeving in Nederland bestond waarna door de Europese Gemeenschap voor dit onderwerp richtlijnen zijn aangenomen. Vaak zijn deze richtlijnen, als uitkomst van een onderhandelingsproces met lidstaten, minder ambitieus dan de Nederlandse wetgeving. Wanneer de richtlijnen minimumharmonisatie beogen, mag Nederland verdergaan. Het is gegeven de geschiedenis van veel onderwerpen niet logisch om het hogere beschermingsniveau in Nederland vervolgens los te laten en uit te gaan van het minimumniveau in de Europese richtlijn. Er kunnen specifiek nationale omstandigheden zijn om toch verder te gaan dan de minimumnormen, ondanks de concurrentienadelen die daaraan verbonden kunnen zijn. Dit is een politieke afweging

van alle belangen. Dit onderzoek doet geen uitspraken hierover.

Proces van het onderzoek

Het Ministerie van Economische Zaken heeft aan ECORYS (in samenwerking met OpdenKamp Adviesgroep en het Europa Instituut van de Universiteit Leiden) een opdracht gegeven om onderzoek te verrichten. De drie betrokken bureaus hebben elk hun eigen expertise in dit onderzoek geleverd. OpdenKamp Adviesgroep heeft met name de uitdieping van de drie onderwerpen gedaan en heeft hierover met departementen en bedrijfsleven overleg gevoerd. Het Europa Instituut van de Universiteit Leiden heeft de juridische analyse van deze drie onderwerpen verricht en heeft ook de definitie van een nationale kop geschreven. ECORYS heeft de quick scan van de 31 cases uitgevoerd en gezorgd voor coördinatie van het project. Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de departementen.

In het onderzoek waren twee mogelijke aanpakken denkbaar:

- Een algehele doorlichting van de Nederlandse wetgeving.
- Een pragmatische aanpak op basis van klachten van het bedrijfsleven.

Voor het onderzoek naar nationale koppen is aan de departementen een enquête verstuurd met de vraag of zij voor hun wetgeving konden aangeven, waar nationale koppen zitten. Het bleek voor een aantal departementen ondoenlijk om een rechtsvergelijking te maken van alle Nederlandse wet- en regelgeving met de Europese regelgeving en de wijze waarop andere EU-landen die regelgeving hebben geïmplementeerd. Daarbij is het de vraag of er veel voorbeelden op tafel zouden komen, waarin Nederland verdergaat en dit ook tot concurrentienadelen zou leiden. De departementen gaven ook aan dat zij vanuit andere trajecten al bezig zijn met het evalueren en herzien van de nationale regelgeving.

Er is daarom een pragmatische route gevolgd. Deze aanpak vertrekt vanuit de problemen van het bedrijfsleven. Zij hebben in een enquête klachten genoemd over Nederlandse wet- en regelgeving.

Enquête en tweesporenbeleid

Er is een enquête verstuurd naar 60 brancheverenigingen en enkele grote bedrijven. De kernvraag in de enquête was: “Op welke punten gaat volgens u voor ondernemingen in uw branche Nederlandse regelgeving verder dan EG-regelgeving en waar uw concurrenten in het buitenland geen last van hebben?”

De brancheverenigingen en individuele bedrijven hebben 105 voorbeelden van potentiële koppen gemeld. De klachten gingen over veel verschillende thema's. Zo waren er bijvoorbeeld reacties op het gebied van milieu, energie, arbeidsomstandigheden, transport en tabak.

Het bleek ondoenlijk om in de doorlooptijd van deze studie voor alle 105 klachten van het bedrijfsleven een grondige aanpak te volgen met een juridische analyse, een benchmark met andere landen en een economische analyse van de mogelijke concurrentienadelen. De 105 onderwerpen zijn geclusterd tot drie hoofdonderwerpen en 31 overige cases.

Voor de drie hoofdonderwerpen is een uitgebreide beleidsmatige en juridische analyse gemaakt van de Nederlandse wet- en regelgeving en de relatie met de Europese regelgeving. Er is een benchmark gemaakt met vier andere landen (Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) om te bezien hoe ze in die landen de wetgeving hebben geïmplementeerd. Voor de overige 31 cases is een quick scan gehanteerd, die tot doel had om te kunnen concluderen of er interessante cases bij zitten, die de moeite waard zijn voor nader onderzoek en een beleidsmatige aanpak om de klacht te verminderen. Er is geen uitgebreide juridische analyse gemaakt en er is beperkt overleg met departementen en bedrijfsleven.

Resultaten, drie onderwerpen in de diepte

De enquête onder het bedrijfsleven leverde 105 klachten op, en tien onderwerpen zijn door meerdere bedrijven of brancheorganisaties naar voren gebracht. Deze tien onderwerpen zijn in de Klankbordgroep besproken of zij geschikt zijn om als case nader uit te diepen. Hierbij is ook meegewogen of er aanzienlijke economische effecten zouden kunnen optreden. Sommige onderwerpen vielen af omdat bijvoorbeeld het Nederlandse beleid en/of wetgeving zeer recent is aangepast, waarbij het uitgangspunt van 1-op-1 implementatie is gehanteerd. Uiteindelijk zijn er drie cases overgebleven, die uitgebreid zijn onderzocht. Het betreft:

- IPPC
- Verpakkingen
- Afval

IPPC

IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention & Control en kent als doelstelling het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel. IPPC is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Milieubeheer.

Het bedrijfsleven heeft drie klachten over IPPC:

- In Nederland wordt geen rekening gehouden met plaatselijke milieuomstandigheden.
- Er worden verdergaande eisen aan emissies gesteld.
- Kleine bedrijven moeten in Nederland ook voldoen aan de IPPC-richtlijn, ook al ze onder de ondergrenzen vallen van de richtlijn.

De richtlijn is in Nederland inmiddels correct geïmplementeerd. Er kan een concurrentienadeel optreden omdat drie van de vier onderzochte lidstaten momenteel achterlopen met de implementatie. Dit is een tijdelijke kop. Doordat de vergunningverlener zich mag baseren op lokale milieuomstandigheden kunnen er verschillen ontstaan tussen bedrijven in verschillende landen. De emissiegrenswaarden gaan in Nederland verder dan beschreven is in Europese milieudocumenten over best beschikbare technieken (de zogenaamde BREF's: BREF staat voor BAT reference en BAT voor best available technique). Dit is expliciet toegestaan in de IPPC-richtlijn. Ook andere landen wijken af van deze BREF's. Hierdoor zullen er verschillen optreden tussen emissie-eisen voor soortgelijke installaties in EU-lidstaten. Voor kleine bedrijven is er sprake van nationaal beleid omdat de richtlijn hier niet over gaat. Dit nationale beleid kan wel nodig zijn om Europese milieudoelen te halen, bijvoorbeeld de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn. Als andere lidstaten niet een dergelijk beleid hebben ontwikkeld, dan kunnen hierdoor concurrentienadelen optreden.

Verpakkingen

Het bedrijfsleven heeft vier klachten over verpakkingen:

- Er worden hogere doelstellingen voor recycling van verpakkingsafval gesteld.
- Er wordt individuele producentenverantwoordelijkheid ingevoerd
- Er wordt voor papier en karton (ook voor niet-verpakkingen) producentenverantwoordelijkheid ingevoerd.
- Statiegeld op blikjes.

De recycledoelstellingen in de AMvB zijn een nationale kop omdat ze verdergaan dan de doelstellingen in andere lidstaten. Deze kop leidt waarschijnlijk tot een concurrentienadeel t.o.v. de meeste onderzochte lidstaten. Hierbij moet worden aangetekend dat in de praktijk in andere landen bedrijven meer afval recyclen, dan in hun wetgeving is voorgeschreven. Nederland heeft eerder geïmplementeerd dan België, Duitsland en Frankrijk. Dit is een tijdelijke kop en dit kan concurrentienadelen tot gevolg hebben. De individuele producentenverantwoordelijkheid staat in de richtlijn en is geen kop. Het beleid voor oud papier (papier en karton niet zijnde verpakkingen) is nationaal beleid en geen kop. De eventuele invoering van statiegeld is een nationale kop en kan als daartoe wordt overgegaan, leiden tot een concurrentienadeel.

Afval

Het bedrijfsleven heeft twee klachten over afval:

- Definitie Afvalstof of duiding stoffen als afvalstof in plaats van product (afval/geen afval).
- Van kracht zijn van het 'uitsluitend of in hoofdzaak' criterium: bedrijven worden eerder aangemerkt als afvalverwerkend bedrijf.

De definitie Afvalstoffen is in overige lidstaten dezelfde definitie als in Nederland en er is geen kop. De verplichting van een vergunning voor afvalproducenten met kleine hoeveelheden afval is volgens Europese jurisprudentie correct. Niet duidelijk is of andere landen dit ook zo in hun wetgeving hebben verwerkt. Met betrekking tot de eisen die de vergunning oplegt, is er sprake van een kop hetgeen kan leiden tot een concurrentienadeel omdat de benchmarklanden niet in alle gevallen van afvalverwerking en verwijdering een vergunning verplicht stellen.

31 cases

De 31 cases zijn met een quick scan onderzocht. Deze cases en de drie onderwerpen in de diepte kunnen als volgt worden gerubriceerd:

- Nationale koppen in het verleden, die zijn of worden aangepakt: arbeidsomstandigheden, arbeidstijdenwet, biotechnologie, bouwbesluit, energieprestatienormen, levensmiddelen HACCP, koelwater, milieugevaarlijke stoffen, NOx en de vogel- en habitatrictlijn.
- Vermeende koppen, die na analyse geen kop blijken te zijn: definitie van een afvalstof, afvalverwijdering en vergunningplicht, verpakkingen en individuele producentenverantwoordelijkheid, beroepsrisicoverzekering, CBS-statistiek, energie (bio-ethanol), externe veiligheid en spoorwegwet.

- Nederland heeft geen kop op de EG-richtlijn gezet, maar er is een concurrentienadeel omdat andere landen niet correct hebben geïmplementeerd: IPPC vergunningsvoorwaarden, emissiehandel broeikasgassen en tabakswet ingrediënten.
- Er is een aantal onderwerpen, waar vermoedelijk sprake is van nationale koppen of waar het niet mogelijk was om in de quick-scan te bepalen of er een kop is. Er is een nadere analyse nodig om (definitief) vast te stellen of er nationale koppen zijn en wat het economische effect van de kop is. Het betreft: afvalverwijdering en de eisen in de vergunning, IPPC emissiegrenswaarden, accijns op meeverbranden koolwaterstoffen, autobanden, luchtkwaliteit (fijn stof) en milieujaarverslag.
- Er zijn in het onderzoek voorbeelden gevonden van nationale wetgeving, waar geen EG-richtlijn voor bestaat. Het is de vraag of in andere landen soortgelijke nationale wetgeving is ontwikkeld. Het gaat om de volgende onderwerpen, waar sprake is van nationaal beleid: IPPC kleine installaties, verpakkingen en individuele producentenverantwoordelijkheid papier en karton, bodembeleid, energie (splitsingswet), gebruiksvergunning brandweer, gemeentelijke leges, NEN-normen, ontslagstelsel, ruimtelijke ordening, transport gevaarlijke stoffen, verkoopverbod alcohol, wapenexport, water (grondwater) en welstandseisen.

In het onderzoek bleek het voor enkele van de bovengenoemde onderwerpen moeilijk om precies te bepalen of deze nationale wetgeving losstaat van Europees beleid, of dat het toch een soort kop op of naast het Europese beleid vormt.

- Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal onderwerpen is, waarbij gekozen is voor een bewuste kop in de Nederlandse wetgeving: Arbeidsomstandigheden (op enkele punten), tabakswet reclame, doelstellingen recycling verpakkingsafval, verpakkingen statiegeld (als het zou worden ingevoerd) en de Vogel- en habitatrichtlijn (op enkele punten).
- Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal onderwerpen is, dat leidt tot tijdelijke koppen omdat er eerder in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, dan volgens de richtlijn nodig is. Het gaat om: recycling verpakkingsafval implementatietermijn, autowrakken en luchtkwaliteit (stage II benzinetankstations).

Conclusies

Hierboven is al een aantal conclusies getrokken over de definitie van een kop en de analyse van de drie onderwerpen en de 31 cases. Aanvullend wordt nog één conclusie getrokken:

- Het onderzoek naar nationale koppen bleek complexer dan voor de aanvang ervan was voorzien. Bij nadere analyse van de klachten bleek het niet eenvoudig om te bepalen of de regelgeving in Nederland verder gaat dan de Europese. Er is vrij veel ruimte voor interpretatie omdat Europese richtlijnen de ruimte laten voor nationale implementatie. En om te bepalen of een nationale kop ook leidt tot concurrentienadelen is een vergelijking met andere rechtssystemen in het buitenland noodzakelijk.

Aanbevelingen

- Wij bevelen aan om het bedrijfsleven in staat te stellen nieuwe klachten te kunnen melden.
- Wij adviseren om de ingezette trajecten om nationale wetgeving meer af te stemmen op de Europese krachtig door te zetten. Zo worden nieuwe koppen voorkomen en oude koppen aangepakt. Hierboven is aangegeven dat er in dit onderzoek een beperkt aantal nationale koppen is gevonden. Het verdient aanbeveling om deze koppen te opnieuw te bezien en indien nodig aanvullend onderzoek te doen naar de precieze aard van de koppen en de economische effecten.
- De klachten van het bedrijfsleven blijken in dit onderzoek voor een deel te bestaan uit klachten over nationaal beleid, waar geen Europese richtlijn voor bestaat. Het is wenselijk dat deze klachten in lopende trajecten van verbetering van wetgeving worden meegenomen.
- Een pragmatische aanpak, uitgaande van klachten van het bedrijfsleven is te prefereren boven een algehele doorlichting, waarbij alle wetgeving in Nederland wordt geanalyseerd op het bestaan van nationale koppen.
- Bij het totstandkomen van nieuwe Europese richtlijnen is het wenselijk dat het bedrijfsleven wordt geconsulteerd. Ook bij het implementeren van nieuwe Europese richtlijnen en waar overwogen wordt om niet over te gaan tot 1-op-1 implementatie is het wenselijk dat consultatie plaatsvindt.

1 Onderzoek naar nationale koppen

1.1 Wat is een kop?

1.1.1 De Industriebrief

In de Industriebrief *Hart voor de Industrie* van oktober 2004 staat de volgende passage over nationale koppen:

Eén-op-één implementatie EU-regelgeving in nationale regelgeving

Om extra administratieve lasten en (nalevings)kosten te voorkomen zal het kabinet nieuwe EU-wet- en regelgeving in principe één-op-één overnemen. Het kabinet zal daar in ieder geval geen 'nationale kop' bovenop zetten, tenzij een specifiek Nederlands probleem daarom vraagt. Deze maatregel gaat in met terugwerkende kracht. Dat betekent dat het kabinet ook kritisch zal kijken of eerdere 'nationale koppen' wel echt noodzakelijk waren.

Daartoe:

- onderzoekt het kabinet in welke sectoren dit probleem de grootste belemmering oplevert;
- wordt er een benchmark uitgevoerd naar de situatie in een aantal andere EU-landen. De benchmark wordt in 2005 afgerond.

Uit dit citaat blijkt dat het bedrijfsleven momenteel extra administratieve lasten en (nalevings)kosten ondervindt bij uitvoering van Nederlandse wet- en regelgeving. Het 'extra' element wordt veroorzaakt doordat de Nederlandse wet- en regelgeving verder gaat dan in de EG-wet- en regelgeving is voorgeschreven. Het beleidsvoornemen van dit kabinet is om bij implementatie van nieuwe wetgeving er geen 'nationale kop' bovenop te zetten, tenzij er goede gronden zijn om dat wel te doen. Er wordt gesproken over 'een specifiek Nederlands probleem'.

Er staat in de Industriebrief geen scherp omliggende definitie van wat een nationale kop is. In dit onderzoek is het een zoektocht gebleken om een goede definitie te kunnen vinden omdat er meerdere invalshoeken mogelijk zijn om bepaalde vormen van Nederlandse wet- en regelgeving wel of niet als een kop te definiëren. Hieronder beschrijven we de uitgangspunten voor de definitie.

1.1.2 Uitgangspunten

Uit de Industriebrief blijkt dat men tot nu toe met de term "kop" wilde aangeven dat de Nederlandse regering bij het implementeren van EG-wetgeving in sommige gevallen verder gaat dan de richtlijn voorschrijft. Dit verdergaan dan noodzakelijk zou, als overheden in andere lidstaten dit niet doen extra kosten opleveren voor het bedrijfsleven

en daarom leiden tot concurrentienadelen. Uitgaande van dit gegeven moet er, om deze economische problemen te kunnen opsporen, in ieder geval aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- Er is sprake van EG-regelgeving;
- De Nederlandse regering heeft deze correct geïmplementeerd;
- Deze implementatiewetgeving gaat verder dan de EG-regels voorschrijven; of is in overeenstemming met de EG-regels maar zit aan de bovenkant van de bandbreedte of stelt binnen de beoordelingsvrijheid die de richtlijn lidstaten toestaat, strengere normen dan de implementatiewetgeving in ander lidstaten;
- Het meerdere (in deze implementatiewetgeving) levert een concurrentienadeel op.

Het voldoen aan de eerste twee criteria is betrekkelijk eenvoudig vast te stellen. “Verder gaan dan” is echter voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarom is het nuttig het toepasselijke juridisch kader te omschrijven. Het vierde criterium (het concurrentienadeel) vraagt om een economische analyse (en valt niet onder de definitie van een nationale kop, zoals hieronder wordt beschreven).

Voor sommige klachten die door het bedrijfsleven zijn aangedragen, bestaat er geen Europese wetgeving en is er sprake van nationaal beleid. Dat betekent dat er geen kop op de Europese regelgeving is gezet. Wel kan nationaal beleid leiden tot concurrentienadelen voor het bedrijfsleven. Deze concurrentienadelen worden in het wetgevingsproces afgewogen tegen andere belangen. Op zich vallen deze ondervonden concurrentienadelen en de afweging ervan buiten het bereik van dit onderzoek.

1.1.3 Juridisch kader

De verplichting van de lidstaten om richtlijnen te implementeren vloeit voort uit artikel 249 EG. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het staat lidstaten vrij om de middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken. Een richtlijn geeft aan op welk gebied zij van toepassing is, en welke regels moeten worden geïmplementeerd. De rechtbasis van een richtlijn kan een indicatie geven over wat voor soort harmonisatiemethode de richtlijn beoogt. In veel gevallen, zoals op het gebied van het milieu, behelst een richtlijn minimumharmonisatie en zijn strengere eisen in principe geoorloofd. Dit blijkt uit artikel 176 EG dat vaststelt dat lidstaten verdergaande eisen mogen stellen ter bescherming van het milieu. Dergelijke maatregelen moeten echter wel in overeenstemming zijn met het EG-Verdrag.¹ Bij minimumharmonisatie mogen lidstaten strengere eisen stellen in hun nationale wetgeving, terwijl bij totale harmonisatie lidstaten niet van de norm mogen afwijken, tenzij er in een richtlijn een vrijwaringsclausule (een dergelijke clausule staat lidstaten toe om onder bepaalde voorwaarden, meestal tijdelijk, strengere eisen te stellen) staat opgenomen. Alhoewel bij totale harmonisatie lidstaten niet mogen afwijken van de norm in een richtlijn, geven normen lidstaten soms een zekere beoordelingsvrijheid. Dit volgt dan uit de aard en bewoordingen van de betreffende norm in een richtlijn.² Daarnaast biedt artikel 95 lid 4

¹ Dergelijke maatregelen moeten ter kennis worden gebracht aan de Commissie.

² Een voorbeeld van totale harmonisatie waarin lidstaten binnen een bandbreedte kunnen opereren is artikel 6 lid 1 (d) van de gewijzigde Verpakkingrichtlijn (zie paragraaf 3.3.3). Een ander voorbeeld van totale harmonisatie waarbij lidstaten een beoordelingsvrijheid is toegestaan is artikel 9 lid 3 van de IPPC Richtlijn.

lidstaten de mogelijkheid om bij totale harmonisatie strengere eisen te handhaven en artikel 95 lid 5 de mogelijkheid om bij totale harmonisatie strengere normen te treffen. Verder kan uit de bewoordingen van specifieke bepalingen van een richtlijn blijken wat voor harmonisatiemethode een dergelijke bepaling beoogt. De implementatieverplichting van lidstaten blijkt tenslotte ook uit de verplichting van lidstaten om loyaal samen te werken om de doelstellingen van het EG-verdrag te bereiken (artikel 10 EG).

Verdragskader

In het algemeen geldt echter dat eisen die lidstaten aan bedrijven stellen niet het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal mogen belemmeren (artikelen 25-60 EG). Als een lidstaat kiest voor het stellen van strengere eisen, bijvoorbeeld in het kader van minimumharmonisatie of in het kader van nationaal beleid, en een dergelijke strenge eis belemmert de handel tussen de lidstaten, dan is deze strengere eis verboden. Het EG-verdrag biedt echter lidstaten de mogelijkheid handelsbelemmeringen te rechtvaardigen op grond van de in artikel 30 EG opgesomde redenen (openbare zedelijkheid, openbare orde, openbare veiligheid, gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit en bescherming van industriële en commerciële eigendom) of om “dwingende redenen van algemeen belang”³ waaronder zaken als milieu- en consumentenbescherming vallen. Als de lidstaat echter een beroep kan doen op de uitzonderingsgronden in het EG-Verdrag of de zogenaamde “dwingende eisen”, en deze strengere eis is noodzakelijk en proportioneel in het licht van dat doel, dan is een dergelijke strengere eis gerechtvaardigd. Niettemin kan dit voor het betrokken bedrijfsleven wel tot concurrentienadelen leiden.

1.1.4 Definitie van een nationale kop

In dit onderzoek wordt het begrip nationale kop als volgt gedefinieerd:

- Er sprake is van een EG-richtlijn;
- Nederland deze heeft geïmplementeerd;
- Dit een correcte implementatie betreft;
- Deze implementatie
 - a) bij minimumharmonisatie boven de minimumnorm van de richtlijn uitgaat;
 - b) bij totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit of bij gebruik van de beoordelingsvrijheid die de richtlijn biedt, stelt strengere normen dan andere lidstaten;

Voor deze juridische definitie van een nationale kop kan in de meeste gevallen volstaan worden met een vergelijking van de Nederlandse wetgeving met de Europese richtlijn. Zo wordt helder of Nederland boven de minimumnorm uitstijgt. Echter voor de gevallen, waarin de richtlijn beoordelingsvrijheid aan de lidstaten geeft, is het moeilijker vast te stellen of er sprake is van een kop. Dit is alleen het geval indien Nederland verder gaat dan andere lidstaten. Hierbij is het nodig om een vergelijking met wetgeving in andere landen te maken.

³ Arrest Cassis de Dijon. Deze categorie rechtvaardigingen geldt alleen voor maatregelen die geen onderscheid maken tussen nationale en ingevoerde producten.

Deze definitie van een kop leidt ertoe dat bij analyse van verschillende klachten van het bedrijfsleven een aantal koppen kan worden geïdentificeerd.

Concurrentienadelen

Vervolgens is het de vraag of deze koppen leiden tot concurrentienadelen. Het gaat in de Industriebrief om de nationale koppen, die leiden tot verstoring van het level-playing-field. Hier geldt dat als Nederland verdergaat dan de minimumnorm dit niet automatisch tot een concurrentienadeel hoeft te leiden. Dit is ook afhankelijk van de manier waarop in andere lidstaten de richtlijnen zijn geïmplementeerd en of zij ook hogere eisen stellen dan de minimumnorm. Ook zijn er voorbeelden dat Nederland correct heeft geïmplementeerd, maar dat andere lidstaten niet correct hebben geïmplementeerd, waardoor er in ieder geval tijdelijk concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven ontstaan.

Of de Nederlandse implementatiewetgeving bij totale harmonisatie die een beoordelingsvrijheid aan de lidstaten toestaat, kan leiden tot een concurrentienadeel, is ook afhankelijk van de vraag of de implementatiewetgeving in ander lidstaten minder strenge normen bevatten dan in de Nederlandse wetgeving. Voor drie cases is in dit onderzoek een vergelijking gemaakt met de implementatie in het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Duitsland. Uit deze vergelijking is het mogelijk om conclusies te trekken of deze belangrijke landen, waarin concurrerende bedrijven gevestigd zijn, met vergelijkbare of andere eisen te maken hebben. Op deze wijze kan een indicatieve uitspraak worden gedaan over het al dan niet verstoren van het level-playing-field door de Nederlandse implementatie van de EG-richtlijnen. Voor een echte uitspraak over het concurrentienadeel zouden ook andere landen in beeld moeten worden gebracht en kan niet alleen naar de wetteksten worden gekeken. Er is een economische analyse nodig om te bepalen in welke mate verschillen in wetgeving leiden tot economische nadelen voor het Nederlandse bedrijfsleven. In dit onderzoek is een dergelijke economische analyse niet gemaakt, wel zijn er indicatieve uitspraken gedaan over het eventueel optreden van concurrentienadelen.

Koppen uit het verleden

Op basis van de bovenstaande definitie kunnen nationale koppen worden geïdentificeerd. Vervolgens kan (indicatief) worden bepaald of er door de nationale koppen concurrentienadelen optreden. Belangrijk om vast te stellen, is dat het bij nationale koppen meestal niet gaat om het bewust introduceren van een nationale kop bovenop Europese wetgeving. Vaak ontstaat een nationale kop omdat er reeds wetgeving in Nederland bestond waarna door de Europese Gemeenschap voor dit onderwerp richtlijnen zijn aangenomen. Vaak zijn deze richtlijnen, als uitkomst van een onderhandelingsproces met lidstaten, minder ambitieus dan de Nederlandse wetgeving. Wanneer de richtlijnen minimumharmonisatie beogen, mag Nederland verdergaan. Het is gegeven de geschiedenis van veel onderwerpen niet logisch om het hogere beschermingsniveau in Nederland vervolgens los te laten en uit te gaan van het minimumniveau in de Europese richtlijn. Er kunnen specifiek nationale omstandigheden zijn om toch verder te gaan dan de minimumnormen, ondanks de concurrentienadelen die daaraan verbonden kunnen zijn. Dit is een politieke afweging van alle belangen. Dit onderzoek doet geen uitspraken hierover.

1.2 Proces van het onderzoek

In de Industriebrief is het onderzoek naar Nationale Koppen aangekondigd. Specifiek is aangegeven dat er inzicht nodig is in de breedte van het probleem (bij welke sectoren speelt het?). Ook is een benchmark aangekondigd, waarin een internationale vergelijking is gemaakt.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft aan ECORYS (in samenwerking met de OpdenKamp Adviesgroep en het Europa Instituut van de Universiteit Leiden) een opdracht gegeven om onderzoek te verrichten. Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de departementen.

1.2.1 Algehele doorlichting of pragmatische aanpak

In het onderzoek waren twee mogelijke aanpakken denkbaar:

- Een algehele doorlichting van de Nederlandse wetgeving.
- Een pragmatische aanpak op basis van klachten van het bedrijfsleven.

Bij een algehele doorlichting moet de wet- en regelgeving van de departementen systematisch en uitputtend geanalyseerd. Voor het onderzoek naar nationale koppen is aan de departementen een enquête verstuurd met de vraag of zij voor hun wetgeving konden aangeven, waar nationale koppen zitten. Het bleek voor een aantal departementen ondoenlijk om dit in kort tijdsbestek te leveren. Het zou namelijk vragen om een rechtsvergelijking van alle Nederlandse wet- en regelgeving met de Europese regelgeving en de wijze waarop andere EU-landen die regelgeving hebben geïmplementeerd. Voor een aantal departementen zou dat betekenen dat duizenden wetten en regels zouden moeten worden nageplozen. Daarbij is het de vraag of er veel voorbeelden op tafel zouden komen, waarin Nederland verdergaat en dit ook tot concurrentienadelen zou leiden. Daarbij komt dat conform de Industriebrief er op korte termijn resultaat moet worden behaald en een algehele doorlichting te traag tot resultaten zou leiden. De departementen gaven ook aan dat zij vanuit andere trajecten al bezig zijn met het evalueren en herzien van de nationale regelgeving. Hierbij gaat het onder meer om:

- Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen
- Project Strijdige Regels
- Actieprogramma Administratieve Lasten
- Bruikbare Rechtsorde

Er is daarom een pragmatische route gevolgd. Deze aanpak vertrekt vanuit de problemen van het bedrijfsleven. Zij hebben in een enquête aangegeven met welke Nederlandse wet- en regelgeving zij problemen ondervinden. Soms is ook aangegeven waar volgens de bedrijven het verschil zit met de Europese wet- en regelgeving. Echter in een groot aantal gevallen is alleen gewezen op de problemen met de Nederlandse wet- en regelgeving en hebben de onderzoeksbureaus in beeld gebracht of er een relatie is met Europese regelgeving.

1.2.2 Enquête en tweesporenbeleid

Enquête bedrijfsleven

Er is een enquête verstuurd naar 60 brancheverenigingen en enkele grote bedrijven. Deze aangeschreven organisaties zijn representatief voor het Nederlandse bedrijfsleven en omvatten bedrijven uit de industrie en de dienstensector. Er zijn 27 enquêtes retour gestuurd en daarmee was de respons bijna 50%. Overigens mag uit deze respons niet worden geconcludeerd dat een volledig beeld is verkregen. De enquête is verstuurd naar een selectie van organisaties en bedrijven, en was uitgezet in een vakantieperiode.

De kernvraag in de enquête was: “Op welke punten gaat volgens u voor ondernemingen in uw branche Nederlandse regelgeving verder dan EG-regelgeving en waar uw concurrenten in het buitenland geen last van hebben?”

De brancheverenigingen en individuele bedrijven hebben ongeveer honderd voorbeelden van potentiële koppen gemeld. Een aantal onderwerpen kwam meerdere malen voor. Dat geeft een indicatie van het belang om dergelijke potentiële koppen aan te pakken. Maar ook onderwerpen, die door één branche of bedrijf zijn genoemd, kunnen tot aanzienlijke concurrentievervalsing leiden. De klachten gingen over veel verschillende thema's. Zo waren er bijvoorbeeld reacties op het gebied van milieu, energie, arbeidsomstandigheden, transport en tabak. De volledige lijst met onderwerpen staat op de komende pagina's.

Tweesporenbeleid

Het bleek ondoenlijk om in de doorlooptijd van deze studie voor alle honderdvijf klachten van het bedrijfsleven een grondige aanpak te volgen met een juridische analyse, een benchmark met andere landen en een economische analyse van de mogelijke concurrentienadelen. De honderdvijf klachten zijn geclusterd tot drie hoofdonderwerpen en eenendertig overige cases.

Voor de drie hoofdonderwerpen is een uitgebreide beleidsmatige en juridische analyse gemaakt van de Nederlandse wet- en regelgeving en de relatie met de Europese regelgeving. In een aantal gevallen is er geen Europese regelgeving gevonden en is er sprake van nationaal beleid, wat wel in de optiek van de bedrijven leidt tot concurrentienadelen. Er is een benchmark gemaakt met vier andere landen om te bezien hoe ze in die landen de wetgeving hebben geïmplementeerd. Er is om praktische redenen gekozen om met vier landen te vergelijken en niet met alle lidstaten. Voor een zuivere bepaling van het concurrentienadeel zou een vergelijking met alle landen nodig zijn. Er is uitgebreid overleg geweest met de departementen over hoe zij tegen de klachten aankijken en de Nederlandse wetgeving beoordelen. Met het bedrijfsleven is een workshop gehouden om de analyse en de resultaten van de benchmark door te spreken. Deze grondige aanpak is toegepast op drie onderwerpen.

Voor de overige eenendertig cases is een quick scan gehanteerd, die tot doel had om te kunnen concluderen of er interessante cases bij zitten, die de moeite waard zijn voor nader onderzoek en een beleidsmatige aanpak om de klacht te verminderen. Er is geen juridische analyse gemaakt en er is beperkt overlegd met departementen en bedrijfsleven.

1.2.3 Werkwijze en verantwoording

De drie betrokken bureaus hebben elk hun eigen expertise in dit onderzoek geleverd. OpdenKamp Adviesgroep heeft met name de uitdieping van de drie onderwerpen gedaan en heeft hierover met departementen en bedrijfsleven overleg gevoerd. Het Europa Instituut van de Universiteit Leiden heeft de juridische analyse van deze drie onderwerpen verricht en heeft ook de definitie van een nationale kop geschreven. ECORYS heeft de quick scan van de eenendertig cases uitgevoerd en gezorgd voor coördinatie van het project.

2 De drie onderwerpen in de diepte

2.1.1 Inleiding en samenvattende tabel

Keuze van drie cases

De groslijst voor dit onderzoek vormden de honderdenvijf klachten die het bedrijfsleven geuit heeft over ‘koppen’ in de Nederlandse wetgeving ten opzichte van Europese regelgeving. Op deze gebieden wordt concurrentienadeel ervaren. Tien onderwerpen zijn door meerdere bedrijven of brancheorganisaties naar voren gebracht. Deze tien onderwerpen zijn in de Klankbordgroep besproken of zij geschikt zijn om als case nader uit te diepen. Hierbij is ook meegewogen of er aanzienlijke economische effecten zouden kunnen optreden. Sommige onderwerpen vielen af omdat bijvoorbeeld het Nederlandse beleid en/of wetgeving zeer recent is aangepast, waarbij het uitgangspunt van 1-op-1 implementatie is gehanteerd. Uiteindelijk zijn er drie cases overgebleven, die uitgebreid zijn onderzocht. Het betreft:

- IPPC
- Verpakkingen
- Afval

De aanpak van de drie cases was als volgt:

- Eerst is op een rij gezet wat het bedrijfsleven als klacht heeft geformuleerd.
- Er is, waar nodig aanvullend contact met het bedrijfsleven geweest om de klacht scherper te krijgen.
- Vervolgens is met de betreffende vakdepartementen (VROM en voor IPPC ook met V&W) overleg gevoerd over de aanpak van het onderzoek, met name de breedte van de thema's.
- Door de onderzoekers is beleidsmatig en juridisch onderzocht hoe de case in elkaar steekt. Voorts is een benchmark toegepast, waarbij vergeleken is met de stand van zaken in Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.
- Deze resultaten zijn besproken met het bedrijfsleven en departementen om zo hoor- en wederhoor toe te passen.
- De onderzoekers hebben conclusies getrokken.

Samenvatting resultaten

In de volgende tabel wordt in het kort het resultaat aangegeven:

	Is het Europees recht van toepassing of is het nationaal beleid?	Is de implementatie correct?	Welke harmonisatiemethode is van toepassing?	Hanteert NL strengere normen dan de minimumnorm EU?	Welke normen hanteren de benchmark-landen?	Conclusie	Kan de NL implementatie tot een concurrentienadeel leiden?	Mogelijke actie
3 cases in de diepte								
IPPC 1. Vergunningsvoorwaarden	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met beoordelingsvrijheid	nvt	Incorrecte impl.: DE, BE, FR. Zelfde: UK	tijdelijke kop	ja ten opzichte van DE, BE, FR	geen
IPPC 2. emissiegrenswaarden	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met beoordelingsvrijheid	nvt	*	*	*	evt. toepassing vergelijken met toepassing andee landen
IPPC 3. kleine installaties	nationaal beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nationaal beleid	nvt	evt nationaal beleid heroverwegen
Verpakkingen 1a. recycledoelstellingen algemeen	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met bandbreedte	ja	Minder streng DE, BE, FR. Strenger: UK	kop	ja ten opzichte van DE, BE, FR	geen
Verpakkingen 1b: recycledoelstellingen specifiek	EG-richtlijn	ja	minimumharmonisatie	ja	Minder streng: DE, BE, FR, UK	kop	Ja, ten opzichte van DE, BE, FR, UK	evt keuze voor sterkere norm heroverwegen
Verpakkingen 2. implementatietermijn	EG-richtlijn	ja	nvt	nvt	Minder streng: DE, BE, FR	tijdelijke kop	Ja ten opzichte van DE, BE, FR	geen
Verpakkingen 3a. Individuele producentverantwoordelijkheid	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met beoordelingsvrijheid	nvt	Zelfde norm: DE, BE, FR, UK	geen kop	Nee	geen
3b. Individuele producentverantwoordelijkheid voor papier en karton	nationaal beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nationaal beleid	nvt	evt nationaal beleid heroverwegen
Verpakkingen 4. Statiegeld (NB. nog niet ingevoerd)	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met beoordelingsvrijheid	nvt	Zelfde: DE. Minder streng: BE, FR, UK	kop	ja, ten opzichte van BE, FR, UK	evt invoering achterwege laten
Afval 1. definitie afvalstof	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie	nvt	Zelfde: DE, BE, FR en UK	geen kop	nee	evt. toepassing vergelijken met toepassing in andere landen
Afval 2. bijzaak/hoofzaak	EG-richtlijn	ja	totale harmonisatie met beoordelingsvrijheid	nvt	minder streng: DE, BE, FR, UK	kop	ja ten opzichte van BE, DE, FR, UK	toepassing vergelijken met andere landen; evt. systeem van aparte afvalvergunning overwegen

* omdat de emissiegrenswaarden per categorie en klasse worden bepaald, kan niet worden vastgesteld of Nederland strengere normen hanteert, en of dit leidt tot een concurrentienadeel.

2.2 IPPC

2.2.1 Probleem bedrijfsleven

De richtlijn IPPC is circa tien keer door bedrijven of brancheorganisaties gemeld als ervaren 'nationale kop' met nadelige concurrentie-effecten. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention & Control en kent als doelstelling het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel. IPPC is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Milieubeheer.

Vergunningcriteria: geen rekening met plaatselijke milieu-omstandigheden

Nederland had de IPPC-richtlijn niet correct geïmplementeerd omdat bij de vergunningverlening niet de technische kenmerken en de geografische ligging van de installaties, alsmede de plaatselijke milieu-omstandigheden in acht werden genomen.

Emissiegrenswaarden: verdergaande eisen

IPPC richt zich op reductie van emissies die schadelijk zijn voor het milieu door toepassing van de meest milieuvriendelijke techniek (BAT, best available technique of bij IPPC BREF genaamd, waarbij BREF staat voor BAT reference document). De IPPC-richtlijn kent zowel minimumharmonisatie als totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid wordt toegestaan. Het bedrijfsleven stelt dat het hanteren van normen door de Nederlandse overheid, die uitgaan boven de minimum normen uit de IPPC, neerkomt op een nationale kop. Deze kop zou tot gevolg hebben dat bedrijven aan strengere IPPC-eisen moeten voldoen dan de EG-richtlijn bedoelt. Met name de NeR, de Nederlandse Emissie Richtlijn, die eisen stelt aan de emissiegrenswaarden, zou op veel punten verder gaan dan de BREF's voorschrijven. Daarnaast eist de richtlijn een economische toets op basis van reasonable costs. In Nederland wordt deze economische toets minder als randvoorwaarde gehanteerd, dat wil zeggen er wordt minder rekening gehouden of het wel redelijk te maken kosten zijn. Een andere klacht betreft het hanteren door Nederland van het ruimere begrip Inrichting versus het begrip Installatie uit de IPPC-richtlijn.

Kleine bedrijven ook IPPC-eisen

In Nederland vallen circa 2.500 bedrijven onder de IPPC-richtlijn. Deze bedrijven kennen grote installaties met omvangrijke emissies, die boven de ondergrenzen die de IPPC hanteert, uitgaan. Meer dan 400.000 bedrijven vallen onder de Wet milieubeheer dan wel onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Kleinere bedrijven hoeven niet aan de IPPC-richtlijn te voldoen omdat hun emissies onder de ondergrenzen liggen. Er is sprake geweest van de ontwikkeling van een 'small IPPC regeling' bij de EU, maar deze regeling is niet aangenomen. Echter onder de Wet Milieubeheer, die sinds december 2005 ook de begrippen BAT en BREF hanteert, vallen alle bedrijven. Gemeld wordt dat vergunningverleners IPPC-normen ook toepassen bij vergunningverlening aan kleinere bedrijven, waardoor de werking van de IPPC enorm 'opgerekt' lijkt te worden.

De gemelde koppen laten zich als volgt rubriceren:

1. Vergunningcriteria
2. Emissiegrenswaarden
3. Kleine bedrijven

2.2.2 Stand van zaken

Onlangs heeft de Commissie een rapport uitgebracht om de implementatie van IPPC te bespoedigen. Dit rapport geeft aan op welke wijze de richtlijn in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd. In juni 2005 werd Nederland aangesproken op onjuiste implementatie van een aantal artikelen en bijlagen van de Richtlijn. De regering geeft aan de IPPC-richtlijn correct geïmplementeerd te hebben. Een wijziging van de Wet Milieubeheer per afgelopen 1 december 2005 dient dan ook ter verduidelijking en explicitering.

2.2.3 Vergunningcriteria

Eerdere klachten van de Europese Commissie over de implementatie van de richtlijn betroffen onder andere de "...technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden..." die niet in acht zijn genomen door Nederland bij het vaststellen van de vergunningsvoorwaarden. De wijziging van de Wet Milieubeheer beoogt dan ook tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie door in de Wm in artikel 8.8. een gewijzigd onderdeel b voor te stellen dat voorschrijft dat "...de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien haar technische kenmerken en haar geografische ligging" en "de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu" worden betrokken bij de beslissing op aanvraag van een vergunning. Met de gewijzigde formulering van de Wet milieubeheer wordt beter dan voorheen aangesloten bij de tekst van IPPC-richtlijn. Of dit een correcte implementatie betreft is nog niet bekend. De hiernavolgende benchmark geeft meer houvast.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

De Duitse wetgeving betreffende milieuvergunningen is te vinden in het Bundes-Immissionsschutzgesetz. In een bijlage bij de wet wordt dit verder uitgewerkt. Zaken als de geografische ligging en de plaatselijke milieuomstandigheden worden echter niet genoemd. Het implementatierapport van de Europese Commissie maakt melding van een inbreukprocedure tegen Duitsland.

Voor België geldt dat in Vlaanderen de VLAREM en het bijbehorende Milieuvergunningendecreet van toepassing zijn. Er ontbreekt een verwijzing naar de plaatselijke milieuomstandigheden. Het implementatierapport van de Commissie meldt dat er een inbreukprocedure tegen België loopt over tekortschietende implementatie van de Richtlijn.

De Franse regels met betrekking tot milieuvergunningen (autorisations) zijn opgenomen in de Code de l'environnement en in Decreet 77-1133. Artikel 17 van het decreet geeft de

elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij het verlenen van een vergunning. Ook hier lijkt geen sprake te zijn van een één-op-één implementatie. Het implementatierapport geeft aan dat er ook een inbreukprocedure tegen Frankrijk loopt.

De relevante wetgeving in het Verenigd Koninkrijk zijn de Pollution Prevention and Control Regulations. Het Verenigd Koninkrijk heeft de richtlijn correct geïmplementeerd. Dit wordt door de Commissie onderschreven. Als de Britse implementatie vergeleken wordt met de nieuwe Nederlandse implementatie, dan komen deze overeen.

De Commissie heeft aangegeven dat lidstaten tot 30 oktober 2007 de tijd hebben om alsnog over te gaan tot correcte implementatie. Of er door de verschillen in implementatie sprake is van een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven is niet met zekerheid te zeggen. Het is denkbaar dat het rekening houden met lokale milieu-omstandigheden ertoe leidt dat er verschillen tussen landen ontstaan. De normstelling gaat uit van de strengste norm. Als de lokale milieu-omstandigheden het toelaten (het lokale milieu is relatief schoon), dan kan een vergunningverlener een minder strenge eis in de vergunning opnemen. Vermoedelijk zal er in Nederland minder gebruik worden gemaakt van deze versoepeling in vergelijking met andere lidstaten, vanwege de relatief slechte milieusituatie in ons land (gelegen in de delta, dichtbevolkt en veel economische activiteiten). Het is goed denkbaar dat er momenteel een concurrentienadeel bestaat met België, Duitsland en Frankrijk, omdat deze landen de richtlijn nog niet volledig hebben geïmplementeerd. Met het vergelijken van de implementatiewetgeving in verschillende lidstaten is nog niet duidelijk wat het economische effect van IPPC is omdat het bij de IPPC-richtlijn gaat om individuele vergunningen. Een goede analyse van het concurrentienadeel vraagt om het naast elkaar leggen van vergunningen uit verschillende landen voor dezelfde typen installaties. In het kader van dit project was het niet mogelijk om een dergelijk uitgebreid onderzoek te doen.

2.2.4 Emissiegrenswaarden

De NeR (Nederlandse Emissierichtlijn) is bedoeld als richtlijn voor de instanties die milieuvergunningen verlenen. Dat betekent dat de NeR slechts een indicatie geeft van de emissiegrenswaarden die de vergunningverlener zal hanteren. Het bedrijfsleven geeft aan dat de NeR vaak hogere eisen stelt dan de internationale BREF's. In zogenaamde oplegnotities geeft de Nederlandse regering per branche aan of en in hoeverre de BREF's worden overgenomen. Uit de door het ministerie van VROM gegeven uitleg over de totstandkoming van de NeR valt af te leiden dat hoewel de BREF zelf niet meer ter discussie staat, het opnemen van strengere eisen in de NeR op grond van andere overwegingen mogelijk is. Om na te gaan of dit inderdaad gebeurt, zijn drie oplegnotities bekeken: IJzer en staal, Papier en pulp en Chlooralkali-industrie. Uit deze oplegnotities is niet af te leiden dat het stellen van strengere eisen wordt aangemoedigd. Wel wordt steeds, waar de BREF niet specifiek is, verwezen naar al bestaande Nederlandse richtlijnen, waaronder de NeR. Volgens VROM moeten bij de individuele verlening van vergunningen de grenswaarden worden vastgesteld rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de IPPC-richtlijn. Het stellen van strengere eisen zou dus door de richtlijn worden aangemoedigd. De mogelijkheid tot het opnemen van verdergaande voorschriften dan BAT staat onder meer omschreven in de IPPC richtlijn, artikel 10:

“Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.”

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

In Duitsland geven de Verordeningen die op grond van het BundesImmissionsgesetz worden vastgesteld een duidelijk overzicht van minimale emissiegrenswaarden. De rol van de BREF's bij het vaststellen van deze verordeningen lijkt echter beperkt; in een kabinetsdocument wordt aangegeven dat de BREF's niet altijd als leidraad geschikt zijn en dat men ook andere, meer recente gegevens in aanmerking neemt, waardoor er zwaardere eisen dan in de BREF's worden opgenomen.

In het Vlaams Gewest worden de BREF's niet overgenomen in een nationale emissierichtlijn, maar in zogenaamde VITO-checklijsten. Bedrijven kunnen deze lijsten op de website van EMIS (Energie en Milieu Informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest) opvragen aan de hand van het soort industrie en de betrokken soort emissie. Volgens de website van het EMIS zijn de VITO-checklijsten gebaseerd op de BREF's en zijn ze ondersteunend bedoeld bij het vaststellen van de emissiewaarden bij het verlenen of wijzigingen van een milieuvergunning. Hieruit valt niet af te leiden dat in België stelselmatig naar boven wordt afgeweken bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden bij het verlenen van milieuvergunningen.

Op de website van het Franse Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable is slechts een beperkt aantal BREF's beschikbaar. De vertaling naar nationale emissierichtlijnen vindt plaats in zogenaamde circulaires voor de verschillende sectoren, die de minimale emissiegrenswaarden vaststellen. Het is niet duidelijk in hoeverre de BREF's hierbij worden overgenomen.

Het Verenigd Koninkrijk geeft aan dat de BREF slechts één factor is naast vele andere, die in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van de best beschikbare technieken. Hoewel de BREF's worden genoemd in de consultatiedocumenten waarin bepaalde emissiegrenswaarden per industrietak worden vastgesteld, zijn ze niet als zodanig te raadplegen op de website van DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs).

In alle vijf de onderzochte lidstaten is er sprake van nationale emissierichtlijnen waarin de op EU-niveau vastgestelde aanbevelingen betreffende de best beschikbare technieken en de daarbij behorende emissiegrenswaarden in meerdere of mindere mate worden overgenomen. Lidstaten zijn hierin ook vrij, omdat de IPPC-richtlijn duidelijk aangeeft dat de emissiegrenswaarden gebaseerd moeten zijn op de best beschikbare technieken, “zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven”. Of er een concurrentienadeel bestaat voor Nederlandse bedrijven is niet met zekerheid vast te stellen. Gegeven de bovengenoemde implementatie in de vijf onderzochte landen, waarbij elk land op haar manier afwijkt van de BREF's zullen er verschillen optreden tussen emissie-eisen voor gelijksoortige installaties in EU-lidstaten. Dit kan tot concurrentienadelen leiden. Overigens is het niet zeker dat het in alle branches steeds de Nederlandse bedrijven zijn die met de grootste concurrentienadelen te maken

hebben, er kunnen ook concurrentievoordelen optreden. Er kan worden opgemerkt dat als de BREF's door alle lidstaten zo precies mogelijk zouden worden opgevolgd, de concurrentienadelen zouden afnemen.

2.2.5 Kleinere bedrijven

Voor wat betreft kleinere installaties en IPPC-normen is er sprake van bewust nationaal beleid omdat hierop geen EG-richtlijn van toepassing is. Voor de betrokken bedrijven levert dit een concurrentienadeel op indien andere lidstaten niet ook dergelijk nationaal beleid ontwikkeld hebben. De omvang van dit eventuele concurrentienadeel zou een onderzoek bij individuele bedrijven vergen, waarbij een vergelijking van soortgelijke bedrijven in meerdere landen moet worden gemaakt. Vanuit de EG mag geen harmonisatie op dit punt worden verwacht omdat de 'small IPPC regeling' geen doorgang heeft gevonden. Het is overigens belangrijk op te merken dat ook voor niet IPPC-installaties Europees milieubeleid kan bestaan, denk aan NOx-beleid, beleid voor reductie van broeikasgassen (Kyoto), de Kaderrichtlijn water, luchtkwaliteit en de nitraatrichtlijn. Dit zijn 'doelrichtlijnen' waarbij Europa aan de lidstaten overlaat hoe ze dit verder regelen. Voor wat de gemelde plicht à la IPPC in het Nederlandse beleid voor een aparte waterzuivering bij kleine textielbedrijven kan gesteld worden dat deze plicht er niet meer is. Wel mag een vergunningverlener na afweging van kosten en baten een zuivering verlangen.

2.3 Verpakkingen

2.3.1 Probleem bedrijfsleven

Het onderwerp verpakkingen is verschillende keren gemeld. Deze meldingen spitsen zich toe op de gewijzigde EG-richtlijn 94/62/EG (gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG) die per 18 augustus 2005 moest zijn geïmplementeerd en de Nederlandse AMvB Verpakkingen en papier en karton, die per 1 januari jl. gedeeltelijk is ingevoerd. Er wordt gemeld dat er grote verschillen tussen lidstaten zijn in de recyclingdoelstellingen die worden opgelegd en in de manier waarop deze dienen te worden gehaald. Nederland gaat hierin veel verder dan de meeste landen. Dit heeft tot gevolg dat er forse extra kosten moeten worden gemaakt. Het betreft met name de hoge doelstellingen voor kunststof en kunststof drankenverpakkingen die het bedrijfsleven verplichten om tegen forse meerkosten kunststof verpakkingafval in te zamelen. In geen enkel andere lidstaat zouden zulke specifieke en hoge eisen aan kunststof drankenverpakkingen worden gesteld als in Nederland. Daarnaast leiden de hogere Nederlandse doelstellingen voor andere materialen eveneens tot forse meerkosten om deze taakstellingen te halen.

De eventuele invoering van statiegeld op flesjes en blikjes heeft grote consequenties voor het bedrijfsleven. Niet alleen leidt dit tot extra kosten voor het bedrijfsleven van minimaal 50 miljoen euro per jaar, maar ook heeft de invoering van statiegeld in Duitsland laten zien dat er grote marktverstoringen kunnen ontstaan met aanzienlijke gevolgen voor zowel de levensmiddelenindustrie (in termen van omzet) als de verpakkingindustrie van eenmalige verpakkingen.

Omdat de verplichtingen van de Europese Richtlijn in het verleden zijn nagekomen via het Convenant Verpakkingen zijn de hierbij gepaard gaande administratieve lasten nooit meegerekend. Kosten die voortvloeien uit een convenant worden namelijk niet tot de administratieve lasten gerekend.

De analyse van verpakkingen is in de volgende paragrafen onderverdeeld:

1. Verpakkingen algemeen
2. Individuele producentenverantwoordelijkheid
3. Producentenverantwoordelijkheid papier en karton
4. Statiegeld op blikjes

2.3.2 Stand van zaken verpakkingen

De AMvB vervangt eerdere regelgeving, vastgelegd in de Regeling Verpakking en Verpakkingsafval en in het Convenant III.

De AMvB stelt voor de verschillende soorten verpakkingen hogere minima dan de EG-richtlijn aangeeft. Met de AMvB is producentenverantwoordelijkheid ingevoerd voor het inzamelen van verpakkingen. Verder staan in de AMvB:

- doelstellingen voor materiaalhergebruik
- eisen aan verpakkingen
- een rapportageplicht van producent of importeur
- instemmingsrecht van de minister voor de te nemen maatregelen.

Nog onzeker is of en wanneer de invoering van statiegeld voor kleine flesjes en blikjes plaatsvindt. De maatregelen voor oud papier (papier en karton niet zijnde verpakkingen) worden met deze AMvB (nog) niet ingevoerd omdat bedrijfsleven en overheid hier overeenstemming over hebben bereikt.

Nu de uitvoering per 1 januari 2006 geschiedt via wetgeving, zullen alle daarbij behorende administratieve kosten als extra administratieve lasten beschouwd moeten worden. VROM heeft deze extra lasten geschat op 650.000 euro, uitgaande van een collectieve uitvoering. Bij individuele uitvoering of uitvoering via meerdere collectieven zullen de administratieve lasten een veelvoud bedragen en de administratieve lasten in andere landen ver overstijgen. Daarbij komen de kosten voor de collectieve uitvoering zelf, die door het bedrijfsleven geschat worden op € 3 à € 5 miljoen per jaar.

Producentenverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld oud papier (papier/karton niet zijnde verpakkingen) leidt tot kosten voor de papierindustrie, die zij in geen enkel ander EU-land hebben. Ook al wordt dit onderdeel nu nog niet ingevoerd, het wordt wel hieronder besproken.

2.3.3 Verpakkingen algemeen

Richtlijn 94/62/EG (de Verpakkingsrichtlijn) van 20 december 1994 heeft tot doel de nationale regelgeving betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren. Dit om enerzijds een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen en anderzijds om handelsbelemmeringen te voorkomen. Richtlijn 2004/12/EG behelst een wijziging van Richtlijn 94/62/EG. Hier wordt uitdrukkelijk

producentverantwoordelijkheid genoemd als maatregel om het ontstaan van verpakkingsafval te voorkomen. Tevens worden hogere gewichtspercentages voor hergebruik vastgesteld. De Verpakkingsrichtlijn strekt zich uit tot alle in de EU in de handel gebrachte verpakkingen en verpakkingsafval. De richtlijn beoogt minimumharmonisatie op het gebied van de te behalen recyclepercentages per soort verpakkingsmateriaal. Daarnaast geeft ze een bandbreedte aan voor het totaal te behalen recyclepercentage en totale harmonisatie voor de essentiële eisen voor verpakkingen. Artikel 6 lid 1 sub d en e van de Verpakkingsrichtlijn, zoals gewijzigd door artikel 1 lid 3 van Richtlijn 2004/12/EG voorziet in zowel een recyclepercentage voor al het verpakkingsafval (ofwel het totale recyclepercentage) als recyclepercentages voor specifieke materialen. Onderstaande tabel illustreert dit.

Gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens EG en Nederlandse regelgeving

Materiaal	art. 6 lid 1 sub d en e Richtlijn 94/96/EG	art. 4 AMvB
	Uiterlijk 31 december 2008	Per 1 januari 2006
recycling alg.	min. 55 gew%, max. 80 gew%	min. 65 gew%
Glas	min. 60 gew%	min. 90 gew%
Karton	min. 60 gew%	min. 75 gew%
Metaal	min. 50 gew%	min. 85 gew%
Kunststof	min. 22,5 gew%	drankenverpakkingen >0,5l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55% ; overige kunststof: min. 27%
hout	min. 15 gew%	min. 25 gew%

De tabel maakt duidelijk dat de AMvB hogere eisen stelt aan de recyclepercentages van specifieke verpakkingsmaterialen die moeten worden bereikt door de producenten of importeurs, dan de minimum eisen van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn. Nederland mag hogere eisen stellen aan de recyclepercentages per soort verpakking, omdat de recycle doelstellingen van de Verpakkingsrichtlijn minimumdoelstellingen zijn, maar dit leidt wel tot concurrentienadelen als andere landen niet verdergaan dan Nederland. Met betrekking tot kunststof drankverpakkingen maakt de AMvB een onderscheid tussen kunststofdrankverpakkingen van 0,5 liter of minder en van meer dan 0,5 liter. De Verpakkingsrichtlijn maakt hierin geen onderscheid, maar stelt een minimum gewichtspercentage vast van 22,5 gewichts%. Omdat er sprake is van minimumharmonisatie, is de AMvB op dit punt dan ook in overeenstemming met de EG richtlijn. De verdergaande doelstellingen die Nederland stelt, kunnen leiden tot hogere kosten voor producenten en importeurs en daarmee tot verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van producenten en importeurs in andere lidstaten.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

Onderstaande tabel illustreert de situatie ten opzichte van andere lidstaten.

Minimum gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort in EG, Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk

Materiaal	art. 6, lid 1, sub d en e Richtlijn 94/96/EG	Nederland	Duitsland	Frankrijk	België	VK	VK
	Uiterlijk 31 december 2008	2006	2008	2008	2006 (1999)	2006	2008
Recycling alg	55%-80%	65%	55%	55%	50%	92%	92%
Glas	60%	90%	60%	60%	15%	65%	73,5%
Papier en karton	60%	75%	60%	60%	15%	66,5%	67,5%
Metaal	50%	85%	50%	50%	15%	56%	58,5%
Kunststof	22,5%	Drankenverpakkingen >0,5l: 95%, ≤ 0,5 l: 55%; overige kunststof: 27%	22,5%	22,5%	15%	23%	24,5%
Hout	min. 15%	25%	15%	15%	15%	19,5%	20,5%

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel zijn de totale recycle doelstellingen in Duitsland, Frankrijk en België lager dan in Nederland. Met betrekking tot de recycle doelstellingen per materiaalsoort stelt Nederland in de wetgeving strengere eisen dan Duitsland, Frankrijk, België en het VK. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat zowel in Duitsland als in België in de praktijk hogere totale en specifieke recyclepercentages worden bereikt dan in Nederland. Omdat de zwaardere eisen in Nederland t.o.v. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen leiden tot hogere kosten in verband met intensievere recycling, kan dit ervoor zorgen dat de Nederlandse concurrentiepositie t.o.v. deze lidstaten verslechtert. Echter, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, is de consequentie van minimumharmonisatie dat een zekere ongelijkheid in de mededingingsvoorwaarden kan blijven bestaan, maar dat dit het uitvloeisel is van de harmonisatiegraad die met minimumharmonisatie wordt nagestreefd. Dit betekent dat de verplichtingen voor de recycle doelstellingen die voortvloeien uit de AMvB per 1 januari 2006 in overeenstemming zijn met de richtlijn.

Omdat de bepalingen in de AMvB inzake de producentverantwoordelijkheid op 1 januari 2006 inwerking treden, moeten de producenten en importeurs in Nederland op dat tijdstip voldoen aan de genoemde doelstellingen. Uitgangspunt is dat de lidstaten binnen de implementatietermijn hun nationale wetgeving moeten hebben omgezet. Dit betekent dat de implementatietermijn van 31 december 2008 zoals voorgeschreven door de Verpakkingsrichtlijn de uiterste datum is waarop de lidstaten ervoor moeten zorgdragen dat de doelstellingen worden bereikt. Echter lidstaten kunnen bepalen dat deze doelstellingen eerder bereikt worden.

Met betrekking tot de te bereiken recycle doelstellingen volgen Duitsland en Frankrijk de implementatietermijn van de richtlijn, namelijk 31 december 2008. In België gelden de recycle doelstellingen in het Samenwerkingsakkoord sinds 1999. De zwaardere recycle doelstellingen zoals voorzien bij Richtlijn 2004/12/EG zijn echter nog niet in België geïmplementeerd. De Belgische regelgeving moet op dit punt dan ook buiten beschouwing worden gehouden.

Met betrekking tot de recycle doelstellingen moeten Nederlandse producenten en importeurs van afval eerder aan zwaardere eisen voldoen dan in Duitsland en Frankrijk en moeten dus tot en met 2008 meer kosten maken dan de producenten en importeurs in andere lidstaten. Dit kan dus een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederland inhouden. Uit juridisch oogpunt is het wel correct omdat het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is dat de lidstaten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om kortere termijnen vast te stellen dan de uiterste implementatietermijn die de richtlijn voorschrijft. De inwerkingtreding van de AMvB is dan ook niet in strijd met het Gemeenschapsrecht, ondanks het feit dat Nederlandse producenten zich tijdelijk in een nadeligere positie bevinden dan producenten in andere lidstaten.

2.3.4 Individuele producentenverantwoordelijkheid

Het bedrijfsleven stelt dat deze individuele verplichtingen een nationale kop kunnen zijn omdat die extra administratieve lasten met zich meebrengt. De AMvB stelt dat producenten een individuele verplichting hebben om:

- verpakkingen in te nemen
- bepaalde percentages hergebruik te realiseren

Met de invoering van de producentverantwoordelijkheid in de AMvB implementeert Nederland artikel 4 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn. Er is geen sprake van een nationale kop. De bepaling dat de producent verantwoordelijk is voor de kosten van inzameling is ten dele nieuw in de Nederlandse situatie (glas werd al door bedrijfsleven ingezameld, papier/karton vaak door verenigingen en/of gemeente en kunststof door de gemeente). Deze inzamelingsplicht van het bedrijfsleven zal er waarschijnlijk toe leiden dat er een verschuiving optreedt in wie kosten moeten maken. Als het bedrijfsleven nieuwe kosten moet maken, dan zullen zij proberen deze kosten door te berekenen in de kosten van het product. Uiteindelijk zullen de consumenten dus de kosten die voortvloeien uit de producentverantwoordelijkheid betalen. Dit komt overeen met het Milieubeleid van de EU dat de vervuiler betaalt. Zeker in een overgangssituatie zal het niet altijd mogelijk zijn om kosten volledig door te berekenen en leidt dit tot hogere kosten dan voorheen.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

In Duitsland geldt op grond van art. 6 van de Verpackungsverordnung een individuele verplichting voor producenten en distributeurs om verpakkingen in te nemen en de hergebruikpercentages te realiseren. Op grond van art. 10 van deze verordening bestaat de mogelijkheid dat derden kunnen worden ingeschakeld om aan de verplichtingen te voldoen. Zolang dergelijke overeenkomsten niet gesloten zijn, blijven de individuele verplichtingen gelden.

In België heeft volgens artikel 6 van het Samenwerkingsakkoord elke verpakingsverantwoordelijke een terugnameplicht. Dit wil zeggen dat producenten, importeurs, en degenen die verpakkingen op de markt brengen, zorg moeten dragen voor het behalen van de recycledoelstellingen. Ter uitvoering van deze individuele terugnameplicht kan evenwel een overeenkomst worden gesloten met een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon.

Ook Frankrijk kent een individuele producentverantwoordelijkheid volgens artikel 2 van Décret no. 96-1008.

Sectie 93 van de Environment Act in het Verenigd Koninkrijk omvat bepalingen inzake een algemene producentverantwoordelijkheid. Volgens Regulation 4 (4) (b) van de Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2005 worden voor de individuele producent individuele verplichtingen met betrekking tot afvalverpakkingen in het leven geroepen. Een producent is alleen uitgezonderd van zijn verplichtingen indien wordt deelgenomen aan een geregistreerd plan.

De regelgeving is in alle vier de landen (Duitsland, België, Frankrijk en het VK) gebaseerd op het principe dat de individuele producent of importeur verantwoordelijk is voor het inzamelen en terugnemen van verpakkingsafval. Aangezien de Nederlandse regelgeving niet leidt tot zwaardere verplichtingen, is er geen sprake van een kop en een concurrentienadeel.

2.3.5 Producentenverantwoordelijkheid papier en karton

Het bedrijfsleven noemt als kop dat de AMvB een producentverantwoordelijkheid in het leven roept voor oud papier (papier en karton niet zijnde verpakkingen), terwijl dit niet in de EG-richtlijn is voorgeschreven. Met betrekking tot de producentverantwoordelijkheid voor de inzameling van oud papier, omvat de richtlijn alleen bepalingen voor verpakkingen en niet andere producten van papier en karton.

Volgens art. 2 lid 2 van de AMvB komen de kosten voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen en papier en karton niet zijnde verpakkingen voor rekening van de producent of importeur. Dit artikel geeft gevolg aan artikel 4 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn waarbij is bepaald dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om producenten verantwoordelijk te stellen voor het beperken van de gevolgen voor het milieu van verpakkingen. De inname en nascheiding van papier en karton door producenten en importeurs valt niet onder de reikwijdte van de Verpakkingsrichtlijn. Dit is met andere woorden nationaal beleid. Er is dan ook geen sprake van een kop. Hoewel

het gaat om nationaal beleid, zou de AMvB tot een concurrentienadeel kunnen leiden van Nederlandse producenten en importeurs leiden, als de wetgeving in de andere lidstaten een dergelijke producentverantwoordelijkheid niet zou omvatten.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

De *Verpackungsverordnung* in Duitsland en de daarin vastgelegde verplichtingen voor producenten en distributeurs zijn alleen van toepassing op verpakkingen. De papierindustrie heeft zich echter op vrijwillige basis gecommitteerd om een recyclepercentage van 80% te realiseren voor oud papier. Met andere woorden, alhoewel de producentverantwoordelijkheid in de *Verpackungsverordnung* zich niet uitstrekt tot papier en karton niet zijnde verpakkingen, blijkt in praktijk dat producenten wel papier en karton recyclen.

Het *Samenwerkingsakkoord* in België is alleen van toepassing op de verwijdering en verwerking van verpakingsafval. Echter in de regelgeving van de afzonderlijke gewesten bestaat wel de verplichting tot recycling van bepaalde afvalstoffen, waaronder papierafval. In het Waals Gewest moeten producenten en invoerders een recyclepercentage halen van 85% voor papierafval. Het Vlaamse Gewest kent de verplichting dat papier en karton afkomstig uit huishoudelijk en bedrijfsafval afzonderlijk moeten worden gehouden bij de ophaling of inzameling. Tenslotte zijn producenten, importeurs en distributeurs van papier en karton in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verplicht om tenminste 80% in 2006 en 85% in 2007 te recyclen.

In Frankrijk richten de recycle doelstellingen in *Décret 2005-1472* zich alleen tot papier en karton dat deel uitmaakt van een verpakking. Er is op grond van deze verordening dan ook geen producentverantwoordelijkheid voor papier en karton niet zijnde verpakkingen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een systeem van producentverantwoordelijkheid op basis van vrijwilligheid met de industrie geïntroduceerd om de recycling van kranten, post en tijdschriften te bevorderen. De gesloten overeenkomsten beogen resp. een recyclepercentage van 65% voor de krantenindustrie, 30% voor de postsector, en 50% in 2007 voor de tijdschriftenbranche.

In zowel Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk is de producentverantwoordelijkheid voor het inzamelen en het recyclen van papier en karton niet zijnde verpakkingen hetzij wettelijk vastgelegd, hetzij in het leven geroepen op basis van gemaakte afspraken met producenten van papier en karton. Ten opzichte van de Duitse, Belgische en Britse producenten ondervinden Nederlandse producenten geen concurrentienadeel en dit zal dan ook niet leiden tot een handelsbelemmering. Alleen voor Frankrijk zou er eventueel een concurrentienadeel kunnen ontstaan. Opgemerkt moet worden dat de producentverantwoordelijkheid voor papier en karton niet zijnde verpakkingen hoogstwaarschijnlijk niet in werking zal treden omdat er op vrijwillige basis tussen het bedrijfsleven en de overheid afspraken zijn gemaakt over de inzameling en recycling van papier en karton.

2.3.6 Statiegeld op flesjes en blikjes

Hoewel op dit moment nog niet zeker is of het systeem van statiegeld voor kleine flesjes en blikjes daadwerkelijk inwerking zal treden, is in de AMvB deze maatregel toch al opgenomen. De Verpakkingsrichtlijn laat lidstaten zelf de ruimte om systemen op te zetten. Het betreft hier totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid is toegestaan. Artikel 5 van de Verpakkingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten systemen mogen “bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen die op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt.” En artikel 7 van de Verpakkingsrichtlijn bepaalt dat lidstaten de nodige maatregelen kunnen treffen om een inzamelsysteem op te zetten. Het systeem van statiegeld kan een manier zijn om hergebruik van verpakkingen te bevorderen en is dan ook in overeenstemming met de richtlijn. Om te bezien of er sprake is van een kop, moet worden bezien of Nederland strengere eisen stelt dan de minimumeisen van de richtlijn. Bij het middel van statiegeld kan de vraag worden gesteld of het effectief is. In Nederland worden metalen (waaronder blikjes) uit het afval gescheiden en wordt dit metaal hergebruikt. Een ander punt is dat de verpakkingsrichtlijn zich niet uitspreekt over zwerfafval, terwijl dit wel een doelstelling is van de AMvB. Daarbij is het de vraag of statiegeld een effectief instrument tegen zwerfafval is.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

Krachtens artikel 8 van de Duitse *Verpackungsverordnung* zijn distributeurs en producenten van eenmalige verpakkingen verplicht om statiegeld te heffen van ten minste 25 cent. Het gaat hierbij om verpakkingen met een inhoud van 0,1 tot 3 liter. Verpakkingen van karton zijn uitgezonderd, en het gaat dus met name om plastic verpakkingen. Het Vlaamse Gewest kent geen wettelijke verplichting voor producenten en distributeurs van verpakkingen om een systeem van statiegeld te realiseren. Dit geldt ook voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Van de onderzochte landen kent alleen Duitsland een systeem van statiegeldheffing. Er is dan ook sprake van een nationale kop, als Nederland overgaat tot invoering van statiegeld en dat kan leiden tot een concurrentienadeel ten opzichte van producenten uit de overige benchmark landen.

2.4 Afval

2.4.1 Probleem bedrijfsleven

Het bedrijfsleven meldt dat de Kaderrichtlijn afval willekeurig met zich meebrengt omdat de vraag of er sprake is van afval per geval moet worden bepaald. De jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin aanwijzingen staan of er sprake is van een afvalstof zou door verschillende lidstaten naar believen worden meegenomen in nationaal beleid dan wel terzijde worden geschoven. Daarnaast is er in Nederland een meldingensysteem voor groene lijst afvalstoffen terwijl dit in de ons omringende landen niet het geval is.

Voorts wordt gemeld dat de Kaderrichtlijn strengere regels stelt, striktere normstelling in Nederland dan in de EU, meer rapportageverplichtingen, meer eisen ten aanzien van vergunningverlening en dat er verschillen in de uitvoering van de regelgeving zijn in de

verschillende EU-landen. De kosten zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven niet te kwantificeren. De meldingen van afvalstoffen zorgen voor hoge administratieve lasten terwijl hier geen direct milieuvoordeel tegenover staat. Deze kosten zijn ook hoger omdat in Nederland stoffen aanzienlijk sneller worden aangeduid als afvalstof in plaats van product. Hierdoor wordt het imago van binnenlandse producten in de markt beschadigd ten opzichte van buitenlandse producten.

Er is sprake van een veel strengere vergunning Wet milieubeheer, af te geven door de provincie in plaats van de gemeente, voor een termijn van maximaal 10 jaar. Er is een aanpassing gemaakt in de Nederlandse wetgeving voor bedrijven die niet het verwerken van afval als hoofdactiviteit hebben. Echter, deze aanpassing gaat niet alle bedrijven ver genoeg. Ook bedrijven die als nevenactiviteit afval bewaren en/of verwerken, worden aangemerkt als 'afvalbedrijf'.

Samengevat betreffen de klachten twee zaken, waar zich nationale koppen kunnen voordoen:

1. Definitie Afvalstof of duiding stoffen als afvalstof in plaats van product (afval/geen afval);
2. Van kracht zijn van het 'uitsluitend of in hoofdzaak' criterium: bedrijven worden eerder aangemerkt als afvalverwerkend bedrijf.

2.4.2 Stand van zaken

De relevante EG-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen is te vinden in de richtlijn 75/442/EEG (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG). Deze richtlijn verplicht lidstaten "passende" en "nodige" maatregelen te nemen (artikelen 3 en 4) en een vergunningstelsel in het leven te roepen (artikel 8-11). Deze harmonisatiemethode betreft totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid wordt toegestaan. Nederland heeft de Richtlijn geïmplementeerd in verschillende wetten en besluiten waaronder de Wet Milieubeheer (Wm) en het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb).

2.4.3 Definitie van afvalstof

Volgens de Wet Milieubeheer zijn afvalstoffen "alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn 75/442/EEG..., waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". De definitie van afvalstof in Richtlijn 75/442 luidt "elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". De Wet milieubeheer behelst dus dezelfde criteria als de richtlijn. De in bijlage 1 genoemde categorieën zijn niet doorslaggevend of een stof kan worden beschouwd als een afvalstof. Om te bepalen of het gaat om een afvalstof is doorslaggevend of er sprake is van het ontdoen, het voornemen of de verplichting van de houder om zich van een stof te ontdoen. Dit moet van geval tot geval worden bepaald. In een reeks van arresten heeft het Hof van Justitie factoren aangegeven die kunnen wijzen op een afvalstof. Tot nu toe is er echter geen duidelijke standaard die bepaalt onder welke voorwaarden er sprake is van een afvalstof. De Commissie heeft onlangs aangekondigd de richtlijn te herzien, waarin mede het

opstellen van een duidelijkere definitie en voorwaarden waaronder een stof niet als afvalstof wordt beschouwd, voor ogen wordt gestaan.

Hoewel de definitie van afvalstof volgens de richtlijn is geïmplementeerd, blijkt in de praktijk dat het toepassingsbereik van het begrip niet altijd duidelijk is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EG dient het begrip afvalstof ruim te worden uitgelegd om de nadelen en schadelijke gevolgen die afvalstoffen met zich mee kunnen brengen, te beperken. Het toepassingsgebied van het begrip afvalstof is afhankelijk van de betekenis van de term ‘zich ontdoen van’. Deze term doelt zowel op de verwijdering als de nuttige toepassing (bijvoorbeeld als grondstof bij recycling) van een stof. Hierbij moet rekening worden gehouden met de doelstelling van de richtlijn.

Alhoewel de definitie van afvalstof in de Wet Milieubeheer correct is geïmplementeerd, is het niet altijd even duidelijk wat valt onder het toepassingsbereik. Omdat met de kwalificatie van een stof als afvalstof zwaardere administratieve en financiële verplichtingen gepaard gaan, kunnen verschillen in interpretatie leiden tot een concurrentienadeel, als stoffen ten onrechte als afvalstof worden aangemerkt. De criteria van VROM lijken in overeenstemming te zijn met de criteria van het Hof. Met name het criterium of een stof de eigenschap van een grondstof heeft verkregen komt overeen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG. Deze regel biedt echter niet voldoende houvast. Of er sprake is van een strengere toepassing door Nederland kan alleen per stof worden vastgesteld.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

In Duitsland wordt volgens artikel 3 van de *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung* afval gedefinieerd als „alle goederen in de categorieën van Annex 1 waarvan de houder zich ontdoet, zich wil ontdoen of zich moet ontdoen.”

Voor het Vlaams Gewest voorziet het *Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen* in de definitie van afval. Volgens artikel 2 is een afvalstof “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.” Hoewel er ook een afvalstoffenlijst is opgesteld, is deze voor de vaststelling of er sprake is van een afvalstof niet doorslaggevend. De definitie voor afvalstof in het Waals Gewest is vastgesteld in het *Décret relatif aux déchets* van 27 juni 1996. Volgens artikel 2 sub 1 is een afvalstof “elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I vermelde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.” Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteert een dergelijke definitie.

In artikel L541-1 van de Franse *Code d’Environnement* wordt afval gedefinieerd als “elke reststof voortkomend uit een productieproces, of ander proces van verandering of gebruik, elk substantie, elk materiaal, product of meer in het algemeen elk goed waarvan de houder zich heeft ontdaan of van welke de houder zich wenst te ontdoen.”

In het Verenigd Koninkrijk is de definitie van afval onlangs aangepast. Dit is gebeurd naar aanleiding van een oordeel van het Hof van Justitie dat richtlijn 75/442/EEG niet was nagekomen vanwege het niet juist omzetten van de definitie van afval in de nationale regelgeving. De *Environmental Protection Act 1990 (Amendment of Section 57) (England*

and Wales) Regulations 2005 wijzigd Section 57 van de *Environment Act 1990*, waarbij voor de betekenis van afvalstoffen nu verwezen wordt naar de definitie in richtlijn 75/442/EEG. In de *List of Wastes (England) Regulations 2005* wordt voor de definitie van afval ook verwezen naar de definitie in richtlijn 75/442/EG. Met andere woorden, een stof wordt dan ook als afval beschouwd als de houder zich ervan ontdoet, zich ervan wil of moet ontdoen.

In alle vier de lidstaten is de definitie van afval ondertussen correct geïmplementeerd. Er is geen sprake van een kop. Op basis van de implementatie van de wettelijke definitie kan er dus geen concurrentienadeel ontstaan. Alhoewel in de jurisprudentie van het Hof van Justitie factoren naar voren komen die een aanwijzing kunnen zijn of er sprake is van een afvalstof, zijn deze niet doorslaggevend voor de kwalificatie van een afvalstof. Of een stof in de praktijk wordt aangemerkt als een afvalstof, moet per stof worden vastgesteld. Dit kan in de praktijk leiden tot verschillen in toepassing en tot een concurrentienadeel. De Commissie heeft dit probleem onderkend en aangekondigd de afvalstoffenrichtlijn te zullen verduidelijken uitgaande van dezelfde definitie. Het bedrijfsleven heeft de zorg geuit of dit niet tot een herziening leidt met mogelijke nieuwe verschillen in interpretatie.

2.4.4 Uitsluitend of in hoofdzaak criterium

Volgens artikel 9 van richtlijn 75/442/EG moet iedere inrichting die handelingen verricht zoals zijn opgesomd in bijlage IIA en B een vergunning hebben. Deze handelingen hebben betrekking op verwijderingshandelingen (Bijlage IIA) en handelingen waardoor nuttige toepassing van afvalstoffen mogelijk wordt (Bijlage IIB). Volgens artikel 11 van de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn mogen ondernemingen hiervan worden vrijgesteld als zij afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en als zij die afvalstoffen nuttig toepassen. Nederland heeft de bepalingen inzake de vergunningen geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningbesluit Milieubeheer. Voor zover de Wm en de Ivb een vergunning verplicht stellen voor ondernemingen die zich specifiek bezig houden met afvalverwerking is de Nederlandse regelgeving in overeenstemming met de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn.

Er kan discussie zijn over bedrijven die op kleine schaal afval produceren. Indien deze bedrijven de afvalverwijdering uitbesteden aan andere bedrijven, dan valt dat in Nederland onder de Integrale milieuvergunning (cat. 28 Ivb). Wel gelden dan extra eisen, zoals het melden van in- en uitgaande (afval)stoffen en toetsing aan de minimumstandaards uit het Landelijk Afvalbeheerplan. Uit het feit dat alleen de bedrijven die handelingen verrichten als in bijlage IIA en B vergunningplichtig zijn, kan worden afgeleid dat het gaat om handelingen die specifiek doelen op afvalverwerking door hetzij afvalverwerkingsbedrijven of grote bedrijven die zelf afval verwerken. Echter, in de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de richtlijn niet alleen geldt voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, maar ook voor ondernemingen die de afvalstoffen hebben geproduceerd. Dit betekent dus dat bedrijven die niet als hoofdactiviteit het verwerken van afval hebben, maar deze wel produceren ook een vergunning moeten hebben. Voor zover het gaat om bedrijven die afval produceren lijkt het Nederlandse beleid in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

Vergelijking met Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

In Duitsland is de afvalwetgeving niet geïntegreerd in de algemene milieuwetgeving, zoals dat in Nederland het geval is. De Duitse afvalstoffenwet (*Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen*) voorziet in een vergunningsplicht voor bedrijven die afval verwijderen. Daarnaast mag afval ook worden verwijderd in bedrijven die een vergunning hebben op basis van het *Bundesimmissionsgesetz*, de meer algemene milieuwet (artikel 27). Dit betekent dat er in Duitsland geen milieuvergunning nodig is als de afvalverwijdering wordt uitbesteed. In de meeste gevallen zullen inrichtingen echter al wel vergunningsplichtig zijn onder de algemene milieuwetgeving omdat onder het *Bundesimmissionsgesetz* alle “Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen” vergunningsplichtig zijn. Wel moeten bedrijven die afval produceren boven bepaalde grenzen afvalverwijderingsplannen opstellen (artikel 19). De Duitse regelgeving voorziet niet in een vrijstelling voor de vergunningsverplichting van ondernemingen die afvalstoffen verwijderen.

De Vlaamse afvalstoffenwetgeving, *Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en beheer* kent geen aparte vergunningsplicht voor bedrijven die afvalstoffen verwijderen. De drie Gewesten in België voorzien niet in regelgeving waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om te worden vrijgesteld van de verplichting tot een vergunning.

In de Franse *Code de l'environnement* wordt in de artikelen 214-1 en 214-2 aangegeven welke bedrijven vergunningsplichtig zijn. Dit zijn ten eerste de bedrijven die voorkomen op de zogenaamde *Nomenclature des installations classées*. Alleen bedrijven die afval vervoeren of verhandelen moeten een vergunning aanvragen (artikel 541, Code de l'environnement). Het Hof van Justitie EG heeft in maart 2005 een uitspraak gedaan in een zaak betreffende de implementatie van de afvalstoffenrichtlijn door Frankrijk en vastgesteld dat Frankrijk op geen enkele manier een systeem heeft ingesteld waarbij een vergunning voor het verwijderen van afval nodig is. Op dit punt is er in Frankrijk dus geen sprake van een correcte implementatie. Frankrijk heeft geen algemene regels aangenomen inzake het verlenen van vrijstellingen voor vergunningsverplichtingen.

In het Verenigd Koninkrijk geeft de *Environmental Protection Act* in artikel 35 en verder de voorwaarden voor vergunningen (licenses) voor de behandeling, opslag en verwijdering van afval. Dit is een andere vergunning dan de vergunning (authorisation) in het kader van de IPPC-normen. Alleen bedrijven die daadwerkelijk afval behandelen, opslaan of verwijderen zijn dus vergunningsplichtig. De wet voorziet niet in een mogelijkheid tot vrijstelling van de vergunning.

In geen van de vier lidstaten is de afvalwetgeving volledig geïntegreerd in de milieuwetgeving. In Nederland wel. Dit kan voordelen hebben in termen van administratieve lasten en meer zekerheid geven voor bedrijven, aangezien maar één vergunning voor alle milieuaspecten van de inrichting is vereist (vgl. recente voorstellen omgevingsvergunning, waarin nog veel meer vergunningen worden gebundeld). Dit neemt niet weg dat ook een bedrijf, conform de Kaderrichtlijn afval, ook in zijn integrale vergunning expliciet geregeld moet hebben dat het afval van buiten de inrichting mag innemen. In de benchmarklanden is er in sommige gevallen sprake van een aparte

vergunningsplicht voor bedrijven die afval verwijderen (VK, Duitsland) en in ander gevallen is er geen sprake van een aparte vergunningsplicht (België en Frankrijk). Omdat Nederland wel een vergunning vereist van bedrijven die afval verwerken of verwijderen, is er sprake van een kop. Of deze milieuvergunningen in de praktijk tot minder zware of zwaardere administratieve lasten leiden dan in Nederland, is in het kader van dit onderzoek niet vast te stellen. Voor bedrijven, die kleine hoeveelheden afval produceren is in Nederland een vergunning vereist, die niet in alle andere landen ook nodig is. Dit is een kop en kan door hogere kosten leiden tot een concurrentienadeel.

2.5 Conclusies

2.5.1 IPPC

1. Vergunningscriteria.

Er is een EG-richtlijn IPPC en die is onlangs door Nederland (opnieuw) geïmplementeerd. Deze EG-richtlijn bevat minimumharmonisatie en totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid is toegestaan. Lidstaten hebben tot 30 oktober 2007 de tijd om over te gaan tot een correcte implementatie. Het is mogelijk dat na correcte implementatie er toch verschillen voor bedrijven uit verschillende lidstaten kunnen bestaan, omdat het gaat om individuele vergunningen. Gezien het feit dat drie lidstaten momenteel achterlopen met de implementatie, is er eigenlijk sprake van een soort tijdelijke kop, omdat Nederland binnen de haar door de richtlijn toegestane beoordelingsvrijheid, tijdelijke strengere normen hanteert dan de andere benchmark landen. Het bestaan van een concurrentienadeel ten opzichte van deze drie lidstaten is niet uit te sluiten. Dit nadeel zou door nieuwe implementatie in andere landen echter vanzelf moeten verdwijnen. Dan is het alsnog mogelijk dat er concurrentienadelen zijn omdat de vergunningverlener zich mag baseren op lokale milieuomstandigheden. In Nederland (klein oppervlakte en veel activiteiten) zullen vergunningverleners naar verwachting minder vaak soepelere eisen stellen op basis van lokale milieuomstandigheden in vergelijking met sommige andere lidstaten. Een daadwerkelijk inzicht in de economische gevolgen voor bedrijven vraagt om een analyse van individuele vergunningen in verschillende lidstaten.

2. Overname BREF's in nationale richtlijnen.

In Nederland gaat de Nationale Emissierichtlijn op een aantal punten verder dan Europese BREF's. Lidstaten zijn echter vrij om dit over te nemen, omdat de IPPC-richtlijn duidelijk aangeeft dat de emissiegrenswaarden gebaseerd moeten zijn op de best beschikbare technieken, "zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven." Op de Nederlandse website van Infomil is op relatief transparante wijze aangegeven in hoeverre de Nederlandse emissierichtlijn de BREF's overneemt. België volgt een vergelijkbare aanpak met de VITO-checklijsten. In de overige drie lidstaten spelen de BREF's een beperktere rol bij het bepalen van de emissiegrenswaarden. Niet onderzocht is of hun emissiebeleid lagere eisen kent dan het Nederlandse. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of er sprake is van een kop en of het een concurrentienadeel of voordeel voor Nederlandse bedrijven als gevolg heeft.

3. Kleinere installaties en IPPC-normen.

Hier is sprake van bewust nationaal beleid waarvoor geen EG-richtlijn geldt. Er kan dan ook niet worden gesproken van een kop. Dit nationale beleid kan wel nodig zijn om Europese milieudoelen te halen, bijvoorbeeld de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn. Dit beleid kan wel tot concurrentienadelen leiden bij de veronderstelling dat de overige EU-lidstaten niet allemaal dergelijk vergaand nationaal beleid hebben ontwikkeld. Het niet doorgaan van de small IPPC-regeling is daar een indicatie voor.

2.5.2 Verpakkingen

1. Recycledoelstellingen.

Er is een EG-richtlijn voor verpakkingen, namelijk de Verpakkingsrichtlijn. Met betrekking tot de totale recycledoelstellingen bevat de richtlijn totale harmonisatie, met betrekking tot specifieke recycledoelstellingen minimumharmonisatie. Nederland heeft de bepalingen inzake de recycledoelstellingen correct geïmplementeerd, want Nederland blijft binnen de bandbreedte bij de algemene recycledoelstellingen en de specifieke recycledoelstellingen zijn minimumnormen, wat betekent dat Nederland strengere normen mag vaststellen. Er is sprake van een kop omdat Nederland aan de bovenkant van de bandbreedte zit bij de totale recycledoelstellingen ten opzichte van de andere benchmark landen en strengere eisen stelt dan de minimumnormen bij de specifieke recycledoelstellingen. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk bij de algemene recycledoelstellingen, kunnen de recycledoelstellingen in de AMvB tot een concurrentienadeel leiden ten opzichte van de andere lidstaten. Echter, in de praktijk blijkt dat in Duitsland en België hogere recyclepercentages worden bereikt.

2. Implementatietermijn.

Deze termijn staat aangegeven in de Verpakkingsrichtlijn, maar het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten de vrijheid hebben om eerder te implementeren. Er is sprake van een tijdelijke kop, omdat de andere lidstaten (behalve het Verenigd Koninkrijk) pas later de EG recycledoelstellingen implementeren. Dit kan leiden tot een tijdelijk concurrentienadeel.

3. Individuele producentverantwoordelijkheid.

Dit is ook geregeld in de Verpakkingsrichtlijn en er is sprake van totale harmonisatie waarbij lidstaten een zeker beoordelingsvrijheid is toegestaan. Nederland heeft deze correct geïmplementeerd. Omdat de benchmark landen ook de individuele producentverantwoordelijkheid hebben geïmplementeerd is er geen sprake van een kop en zal het waarschijnlijk geen concurrentienadeel tot gevolg hebben.

4. Producentverantwoordelijkheid voor oud papier (papier en karton, niet zijnde verpakkingen)

De producentenverantwoordelijkheid voor dit oud papier valt niet onder de richtlijn verpakkingen en is nationaal beleid. Er kan dus niet gesproken worden van een kop. In praktijk blijkt dat Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk dezelfde normen hanteren, waardoor er ten opzichte van deze landen geen sprake is van een concurrentienadeel. Ten opzichte van Frankrijk kan er wel een concurrentienadeel ontstaan. Er is inmiddels overeenstemming tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven om dit onderdeel van de AMvB niet inwerking te laten treden.

5. Statiegeld.

Omdat lidstaten bij het bevorderen van manieren om hergebruik van verpakkingen te bevorderen, een beoordelingsvrijheid hebben, is het eventueel invoeren van een systeem van statiegeldheffing in overeenstemming met de Verpakkingsrichtlijn. Omdat alleen Duitsland een dergelijk systeem kent, is er sprake van een kop ten opzichte van de overige benchmark landen. Dit kan leiden tot een concurrentienadeel ten opzichte van deze landen.

2.5.3 Afval

1. Definitie afvalstof.

Er is een EG-richtlijn, nl. de Afvalstoffenrichtlijn. Deze richtlijn omvat totale harmonisatie wat betreft de definitie van een afvalstof. Nederland heeft de definitie correct geïmplementeerd. De overige lidstaten hebben hanteren dezelfde definitie als Nederland. Er is dan ook geen sprake van een kop. De toepassing of er sprake is van een afvalstof kan echter alleen per zaak bepaald worden. Het begrip afvalstof kan dus in de verschillende lidstaten anders worden toegepast, hetgeen kan leiden tot een concurrentienadeel. Er is een wijziging van de definitie in de EG-regelgeving in voorbereiding.

2. Uitsluitend of in hoofdzaak criterium

Met betrekking tot de verplichting van een vergunning voor afvalproducenten met kleine hoeveelheden afval blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie dat dit correcte implementatie betreft. Met betrekking tot de eisen die de vergunning oplegt, is er sprake van een kop hetgeen kan leiden tot een concurrentienadeel omdat de benchmark landen niet in alle gevallen van afvalverwerking en verwijdering een vergunning verplicht stellen.

3 Quick scan van 31 cases

Inleiding

In de enquête onder ondernemers zijn honderdenvijf klachten gemeld. Deze onderwerpen zijn, naast de drie die hiervoor behandeld zijn, geclusterd tot 31 cases en worden hieronder besproken. Het onderzoek betreft een quick scan, waarbij een eerste beeld van de cases wordt gegeven. Dit geeft een indruk welke onderwerpen in een vervolgfase nader onderzoek behoeven en op welke wijze de klachten van het bedrijfsleven zouden kunnen worden aangepakt.

De quick scan bestaat uit drie onderdelen:

- Probleem bedrijfsleven
- Analyse: Dit is een (korte) analyse van de stand van zaken t.a.v. dit betreffende onderwerpen, waarbij aandacht is voor de economische effecten, de relatie van de Nederlandse wet- en regelgeving met de Brusselse regelgeving en besluitvorming in Nederland. Soms is er contact met het bedrijfsleven geweest om het probleem in perspectief te zetten. Voor sommige onderwerpen is er een reactie van een ministerie geweest. Er heeft voor deze onderwerpen geen grondige juridische analyse plaatsgevonden, zoals bij de drie onderwerpen in de diepte cases.
- De onderwerpen worden afgesloten met een conclusie of dit onderwerp nader onderzoek behoeft en welke aanpak aanbevelenswaardig is.

Het betreft de volgende thema's (in alfabetische volgorde).

1. Accijns
2. Arbeidstijdenwet
3. ARBO, arbeidsomstandighedenwet
4. Autowrakken, autobanden
5. Beroepsrisico's
6. Biotechnologie
7. Bodembeleid, afzet tarragrond
8. Bouwbesluit
9. CBS statistiek
10. Emissiehandel broeikasgassen
11. Energie, splitsing energiemarkt en bio-ethanol
12. Energieprestatienormen
13. Externe veiligheid
14. Gebruiksvergunning brandweer en onderdrempels
15. Gemeentelijke belastingen en leges
16. Levensmiddelen, HACCP
17. Luchtkwaliteit, fijn stof en stage 2 benzinestations
18. Milieugevaarlijkste stoffen

19. Milieujaarsverslag
20. NEN-normen
21. NOx
22. Ontslagstelsel
23. Ruimtelijke ordening
24. Spoorwegwet, Wet Personenvervoer en concessiewet
25. Tabakswet
26. Transport gevaarlijke stoffen
27. Verkoopverbod alcoholische dranken benzinestations
28. Vogel- en habitatrichtlijn
29. Wapenexport
30. Water
31. Welstandseisen

3.1 Samenvatting resultaten

In de onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de uitkomsten. In de kolom mogelijke actie hebben de onderzoekers een aanbeveling gedaan per case over wat in het beleid een gewenste actie zou kunnen zijn.

Onderwerp (geclusterd)	Is er een Europese richtlijn of verordening?	Hanteert NL strengere eisen dan de minimumnorm EU?	Is er een kop?	Ontstaat er een concurrentienadeel (vergelijking met andere landen)?	Is er recente besluitvorming in Tweede Kamer?	Mogelijke actie	Klacht bedrijfsleven
Accijns	Ja	Onbekend	Onbekend	Onbekend, het nieuwe Belastingplan zorgt voor teruggave van accijns bij opwekking elektriciteit. Onduidelijk is of dit het bedrijfsleven helpt.	In het Belastingplan 2006 is teruggave van accijns opgenomen voor elektriciteitsopwekking (vanaf 1 MW).	Nader onderzoek	Accijns op meeverbranden koolwaterstoffen bij afvalverbranding
Arbeidstijdenwet	Er is een Europese richtlijn, die meerdere vormen van implementatie toestaat.	Er zijn verschillen tussen landen bij de implementatie, maar NL is in het algemeen niet strenger.	Nee, niet meer	Onbekend hoe het in concrete gevallen uitwerkt.	Ja, op basis van een SER-advies wordt de Nederlandse regelgeving vereenvoudigd en worden de problemen van het bedrijfsleven grotendeels opgelost. Wetsvoorstel komt voorjaar 2006.	Er komt in het voorjaar 2006 een wetsvoorstel.	Meer ploegendiensten, korte rijtijden voor chauffeurs in het buitenland en strenge interpretatie ATEX-richtlijn, machinerichtlijn en Richtlijn arbeidsmiddelen. Beperking 12-uursnachtdiensten gaat verder dan Europese richtlijn. In NL veel ingewikkelder dan in EU, maar kabinet overweegt SER-advies over te nemen en daarmee is probleem grotendeels opgelost.
Arbo	Er zijn verschillende Europese richtlijnen.	Ja op dit moment gaat de Arbowetgeving op een aantal punten verder. Met de beoogde herziening in 2006 worden geen zwaardere eisen gesteld, behoudens enkele punten.	Ja, ondanks dat de meeste koppen worden geslecht, blijven er enkele over.	Voorheen was er een concurrentienadeel. Door aanpassingen in de wet zullen ze grotendeels verdwijnen.	Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de koppen in de ARBO-wetgeving. Hierover heeft de SER en de STAR advies gegeven. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de Nederlandse wetgeving.	Nee, de koppen worden geslecht door aanpassing van de Nederlandse regelgeving op basis van een STAR-advies. Op een enkel punt blijft een kop vanwege zwaarwegende redenen op het gebied van gezondheid.	NEN 3410 gaat veel verder dan België. Verplichte inspecties en keuringen ladders, heftrucks etc. Strengere eisen tilnorm, verlichting, geluid, ladders (valgevaar NL 2,53 en EU 3 meter). Specifieke eisen boringen sectie 6 arbo-besluit, winningsindustrie. Kostbare RI&E-procedure. Gaan verder dan in EU: verplichte inschakeling arbodienst, rapportages WAO, informatieplichten, geen uitzonderingen kleine ondernemingen, certificering.
Autowrakken, autobanden	Ja	T.a.v. autowrakken voert Nederland dezelfde normen, maar hanteert eerdere ingangsdata. T.a.v. autobanden is de norm in NL gelijk aan de EU. Onduidelijk is of andere landen niet voldoen aan de EU-norm.	Ja, een tijdelijke kop bij autowrakken	Ja voor autowrakken. Onbekend voor autobanden.	Nee	Overleg met de branche over de eerdere ingangsdatum autowrakken en beschikbaar stellen van minder details bij autobanden.	Het Besluit Beheer Autowrakken gaat uit van andere (ingangs)data dan de End of Life vehicles directive (ELV). Bij autobanden wordt informatie openbaar gemaakt, die concurrentiegevoelig is.
Beroeps-risicoverzekering	Nee, er is geen EG-richtlijn, wel een ILO-verdrag.	Het is onbekend of Nederland strenger is, maar de implementatie is anders dan in andere landen.	Nee	Onbekend	Ja, er is een SER-advies gepubliceerd om af te zien van een beroeps-risicoverzekering. Het kabinet heeft dit advies gevolgd.	Bezien of praktijk leidt tot hogere kosten.	Volgens Europese richtlijnen is er een verplichting om werknemers een beroepsrisicoverzekering aan te bieden. In Nederland zijn de beroepsrisico's, samen met de sociale risico's verzekerd via de WAO.

Onderwerp (geclusterd)	Is er een Europese richtlijn of verordening?	Hanteert NL strengere eisen dan de minimumnorm EU?	Is er een kop?	Ontstaat er een concurrentienadeel (vergelijking met andere landen)?	Is er recente besluitvorming in Tweede Kamer?	Mogelijke actie	Klacht bedrijfsleven
Biotechnologie	Ja er zijn Europese richtlijnen, maar daarnaast is er ook nationaal beleid, waar geen Europese pendant voor is (o.a. ethiek)	Ja, NL gebruikt vooral andere definities, waardoor in de praktijk de normen strenger uitpakken.	Ja, maar deze worden geslecht	Ja, Nederlandse bedrijven moeten aan meer eisen voldoen (deels nationaal beleid).	Ja, er is recent besloten de regelgeving meer op Europese leest te schoeien.	Doorzetten van voorgenomen aanpassing wetgeving.	Er zijn verschillende wetten en regels in Nederland, die verder gaan dan de implementatie van Europese richtlijnen. Het Besluit biotechnologie bij Dieren is helemaal niet vereist en een unieke restrictie in de EU. De Wet op de Dierproeven is de strengste ter wereld. Het Besluit Genetisch Gemodificeerde Organismen eist teveel openbaarheid over de proeflocaties en dit kan tot vernielingen van veldproeven leiden.
Bodembeleid	Nee	NVT	Nee	Onbekend	Ja, er is recent een vrijstelling gekomen.	Geen actie	Afzet tarragrond (grond vrijkomend bij verweking suikerbieten e.d.) is beperkter.
Bouwbesluit	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, gericht op vereenvoudiging en meer Europese conformiteit.	Er wordt gewerkt aan Europese conformiteit.	Kosten nieuwbouw hoger dan in Duitsland. In het Bouwbesluit zitten koppen
CBS statistiek	Ja, verschillende verordeningen	Onwaarschijnlijk	Nee	Onwaarschijnlijk	Ja	Er wordt gewerkt aan Europese conformiteit.	Ergernis over administratieve lasten voortvloeiend uit CBS-enquêtes
Emissiehandel Broeikasgassen	Ja	Nee, maar andere landen geven een andere interpretatie van de richtlijn.	Nee	Ja, dat is mogelijk, maar hangt af van toekomstige harmonisatie	Nee	Nederland werkt met andere lidstaten aan harmonisatie.	Andere toedeling dan in buitenland. NL heeft meer soorten bedrijven onder deze broeikasgassenrichtlijn gebracht.
Energie	Ja	Nee, het meerdere in de splitsingswet is nationaal beleid. Nee t.a.v. bio-ethanol.	Nee	Ja, het is denkbaar dat elektriciteits- en gasbedrijven nadeel ondervinden, maar dat is niet zeker. Voor bio-ethanol is er wel een concurrentie-nadeel door andere stimuli in sommige landen.	Ja voor de splitsingswet.	Splitsingswet: Economisch effect monitoren en pogen Nederlandse aanpak in EU te harmoniseren. Bio-ethanol: geen actie.	Het bedrijfsleven is bevreemd dat de splitsingswet leidt tot hogere kosten voor afnemers. Bio-ethanol: productie en afzetmogelijkheden kleiner dan in andere landen.
Energie prestatie normen	Ja	Voorheen wel, nu niet meer.	Ja in het verleden. Nee, nu niet meer.	Nee, vroeger ook niet omdat buitenlandse bouwbedrijven ook aan Nederlandse wetgeving moesten voldoen.	Ja	Geen actie.	EPBD (Energy performance buildings directive). Zwaardere bouwregelgeving (EPA-U) dan in de EU. Ook zwaardere certificeringseisen (BRL). In bouwbesluit zijn veel eisen functioneel geformuleerd op gebouwniveau. Gaat veel verder dan andere landen, waar meer receptvoorschriften en prestatie-eisen worden gebruikt (voor het materiaal). Bepaling van functionele eisen is ingewikkelder en vaak gebaseerd op nationale NEN-normen. Hogere eisen t.a.v. energieprestatie en meer moeite om prestatie aan te tonen.

Onderwerp (geclusterd)	Is er een Europese richtlijn of verordening?	Hanteert NL strengere eisen dan de minimumnorm EU?	Is er een kop?	Ontstaat er een concurrentienadeel (vergelijking met andere landen)?	Is er recente besluitvorming in Tweede Kamer?	Mogelijke actie	Klacht bedrijfsleven
Externe veiligheid	Ja	Onbekend, ruimte voor eigen invulling per lidstaat.	Nee	Ja, dat is mogelijk (bijv. sanering LPG tankstations).	Ja	Er is een verbetertraject BRZO vrijwel afgerond. Het wijzigingsbesluit wordt binnenkort gepubliceerd. ARIE is pas herzien en is niet zinvol opnieuw ter discussie te stellen.	Seveso 2. Op te stellen Veiligheidsrapporten vragen meer tijd dan elders, wel loopt verbetertraject. Breder pakket aan regels dan elders (naast vervoerswetgeving ook milieuwetgeving). Strengere eisen. Meer inrichtingen dan bedoeld in Seveso II. Anders dan in EU Seveso 2. ARIE (nieuwe regelgeving onder BRZO) gaat verder dan EU. NL gaat verder dan Dld. Met BRZO en risicocontouren. Risicocontouren en normering, en openbaarmaking (strijdig met terrorisme preventie) Seveso en BRZO. Pseudowetgeving zoals beleidsregels die doorwerken. CPR (Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen), NRB (Nederlandse richtlijn bodembescherming). Elke vergunningverlener moet deze regels gebruiken. Plaatsgebonden risico's langs spoorlijnen. Bouwen binnen risicocontouren met gevolg dat minder vervoer kan plaatsvinden. Striktere regels milieu en externe veiligheid luchthavens en meer rapportages. LPG, Verdergaande maatregelen bij verkooppunten pompstations.
Gebruiksvergunning Brandweer	Er is geen Europese richtlijn.	Nee, want er is geen Europese richtlijn.	Nee	Onbekend	Ja	Er wordt gewerkt aan nationale uniformering. Communicatie naar bedrijfsleven moet worden verbeterd.	Brandweer eist onzinnige maatregelen voor het gebouw en in elke gemeente anders zonder inspraak of democratische controle.
Gemeentelijke leges	Nee	NVT	Nee	Onbekend	Onbekend	Het is nationaal beleid en kan het beste in andere kaders worden gezien.	Hoge kosten voor leges en grote verschillen tussen gemeenten.
Levensmiddelen	Ja	Voorheen wel, nu niet meer.	Ja in het verleden. Nee, nu niet meer.	Vroeger wel, nu niet meer.	Niet bekend.	Geen actie.	Regels tav levensmiddelen, NL kent rapportageplicht, de EU niet. De richtlijn kent uitzonderingen voor kleine bedrijven. In NL moeten alle bedrijven voldoen aan microbiologische richtwaarden en een HACCP-systeem.
Luchtkwaliteit	Ja	Ja voor fijnstof (omdat de interpretatie in NL anders is dan elders). Voor benzinestations is de norm gelijk, maar de invoeringsdatum vervroegd.	Ja, (tijdelijke) kop	Ja, bij fijnstof omdat bouwplannen niet door kunnen gaan. Nee, voor benzinestations omdat in de buurlanden de regels ook eerder van kracht worden.	Ja over fijnstof.	Nader onderzoek naar een pragmatische oplossing voor fijn stof is gewenst. Geen actie nodig voor Stage II.	Doorwerking in RO wordt niet door richtlijn geëist (fijn stofprobleem). Luchtkwaliteit is in ons land gekoppeld aan ruimtelijke ordening en in de omliggende landen niet. Investerings komen tot stilstand met verlies aan 100.000 mensjaar aan arbeid in de uitvoerende bouw. 10 miljard investeringen worden niet (op tijd) gedaan. Stage 2 benzinestations in NL, EU eist alleen stage 1 (damperugwinning).

Onderwerp (geclusterd)	Is er een Europese richtlijn of verordening?	Hanteert NL strengere eisen dan de minimumnorm EU?	Is er een kop?	Ontstaat er een concurrentienadeel (vergelijking met andere landen)?	Is er recente besluitvorming in Tweede Kamer?	Mogelijke actie	Klacht bedrijfsleven
Milieuveerlijke stoffen	Ja, een verordening treedt in werking	Nee	Nee	Ja, maar afnemend	Ja	Geen actie.	Productiekennisgeving itt handelskennisgeving EU. Omvangrijker dan in EU en MTR-waarden zijn niet volledig geharmoniseerd en zijn soms hoger dan TA Luft in Dld.
Milieujaarverslag	Ja, er is een nieuwe verordening	Ja, er zijn enkele aanvullende bepalingen in NL.	Ja, maar er is nu meer geharmoniseerd dan voorheen.	Ja, dit is mogelijk.	Onbekend	Bezien of nationale aanvulling nodig is op de nieuwe E-PRTR verordening.	Grote mate van detail in het milieujaarverslag (overheidsverslag) en aanwijzing mestverkinginstallaties.
NEN normen	Nee	NVT	Nee	Ja, dit is mogelijk.	Ja	Het kabinet komt met een standpunt over het proces van NEN-normen.	NEN normen zijn kostbaar om aan te voldoen. Concurrenten hoeven er vaak niet aan te voldoen.
NOx	Ja	Ja, in het verleden. Nee, nu niet meer.	Ja in het verleden. Nee, nu niet meer.	Nee, uit onderzoek van NOVEM blijkt dat er een level playing field is.	Ja	Geen actie	NOx emissie-eisen strenger dan EU. BBT verplichting maakt handel onmogelijk. Kolencentrales moeten aan onmogelijke eisen voldoen. Strengere eisen NOx m.n. stoomketels (NOx emissiehandel meer lasten dan elders). Normstelling is niet het probleem, maar controle en handhaving. Plafond in Europa lager gekozen dan nodig: Dubbele doelstelling voor bedrijven (handelssysteem en NEC-richtlijn). Plafonnering NOx door handel en strike eisen, toepassing op zee.
Ontslagstelsel	Nee	NVT	Nee	Ja, maar er zijn voornemens om het beleid aan te passen	Ja	SER is advies gevraagd.	In het huidige stelsel is het moeilijk om personeel te ontslaan en dat leidt tot hogere kosten.
Ruimtelijke ordening	Nee	Nee, want het is nationaal beleid.	Nee	Onbekend	Ja	Geen actie	Regionale bevoegdheid blijft in het ruimtelijke orderingsbeleid, anders dan in Dld.
Spoorwegwet, Wet Personenvervoer en concessiewet	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Geen actie	Vrees dat heffingen worden ingesteld voor overbelaste baanvakken, zonder dat er een analyse van de capaciteit wordt gemaakt. Ongelijke concurrentie door beperkte markttoegang.
Tabakswet	Ja	Nee, maar andere landen voldoen niet aan de richtlijn.	Nee, voor ingrediënten. Ja voor tabaksreclame.	Ja, maar dit komt doordat andere landen de richtlijn niet correct geïmplementeerd hebben. Voor tabaksreclame hebben vermoedelijk meer landen verdergaand beleid.	Ja	Bezien of probleem verdwijnt door actie van EC richting andere landen.	Nederlandse wetgeving gaat verder dan EU-regelgeving: t.a.v. (handels)reclamebeperkingen en verplichtingen voor het overleggen en openbaren van informatie over de ingrediënten. Regels stricter dan elders (reclameregels verkooppunten).
Transport gevaarlijke stoffen	Ja, een kaderrichtlijn met ruimte voor nationaal beleid	Nog in ontwikkeling	Nog niet bekend	Ja, dit is mogelijk. Er zijn ook economische voordelen.	Ja	Uitwerking beleid in overleg met bedrijfsleven.	Beperking aantal spoorlijnen voor gevaarlijke stoffen, plafonds voor aantal wagons. ADNR, Uitleg vluchtwegen wijkt af, ook ontgassing van schepen. Spoorvervoer alleen op basisnet. Basisnet spoor. Tweede vluchtweg ADNR. Basisnettoets vervoer gevaarlijke stoffen

Onderwerp (geclusterd)	Is er een Europese richtlijn of verordening?	Hanteert NL strengere eisen dan de minimumnorm EU?	Is er een kop?	Ontstaat er een concurrentienadeel (vergelijking met andere landen)?	Is er recente besluitvorming in Tweede Kamer?	Mogelijke actie	Klacht bedrijfsleven
Verkoopverbod alcohol	Nee	NVT	Nee	Onbekend	Onbekend	Geen actie	Verkoopverbod alcoholische dranken op benzinestations als enige in Europa
Vogel- en habitatrichtlijn	Ja	Ja, in het verleden. Nee, nu niet meer.	Ja in het verleden. De meeste zijn geslecht..	Nee, maar hangt af van besluiten in de toekomst.	Ja	Aandachtspunt voor de komende periode is de totstandkoming van de instandhoudingsdoelen en de evaluatie VHR.	Meer soorten aangewezen en soorten handelingen (missen de term opzettelijk). Groot areaal in NL (>20%), instandhoudingsdoelstellingen zijn er nog niet.
Wapenexport	Nee, wel een Europese gedragscode	NVT	Nee	Uit onderzoek komt een genuanceerd beeld.	Ja	Geen actie.	Strengere toepassing gedragscode in NL
Water	Nee, voor grondwater is er geen EU richtlijn. Ja voor koelwater.	Voor koelwater is de norm nu gelijk.	Nee	Nee	Ja	Voor koelwater kan het beleid worden vastgelegd in een circulaire.	Definitie van indirecte lozing in de Algemene Beoordelingssystematiek, waterbezwaarlijkheid van stoffen en preparaten. Richtlijn gaat bij lozen van koelwater uit van 28 graden Celsius en AMvB van 25 graden. Lokale overheden bevoordelen drinkwaterbedrijven boven industrie, die grondwater gebruikt. Nederland interpreteert Osparverdrag anders op gebied van interfield injectie van afvalwater. Enorme complexe organisatie voor implementatie Kaderrichtlijn Water, en consultatie gaat niet via reguliere kanalen
Welstandseisen	Nee	Nee	Nee	Onbekend	Nee	Geen actie	Gebouwen voor afvalverwerking moeten aan welstand voldoen.

3.2 Toelichting 31 cases

3.2.1 Accijns

Probleem bedrijfsleven

De Belastingdienst heeft aangekondigd accijnzen te heffen bij het meeverbranden van koolwaterstoffen bij de afvalverbranding. In de installaties van bijvoorbeeld Afval Terminal Moerdijk B.V. vindt door olie/waterscheiding, pyrolyse, grondreiniging een proces plaats waar energie bij vrij komt. Deze energie wordt efficiënt in het proces gebruikt [Richtlijn 92/12/EEC van oktober 1992].

In de ons omringende landen wordt dit hergebruik van energie niet belast met accijns. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld (België, Duitsland en Cementindustrie geen Accijnsheffing). Contraproductief voor innovaties (energieterugwinning). Een prijsverhogend element kan ertoe leiden dat afval niet in Nederland wordt verwerkt, maar wordt geëxporteerd. Administratieve rompslomp rondom accijnsplaatsen, etc. Er is rechtsonzekerheid rondom welke afvalstoffen accijnsplichtig zijn en rechtsongelijkheid omdat afvalverbranders elders ook aangeslagen moeten worden.

Analyse

Er is een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een zaak van De Europese Commissie tegen Duitsland. Het Hof van Justitie oordeelde dat het begrip “gebruik als brandstof voor verwarmingsdoeleinden”, zeer ruim moet worden uitgelegd. De belangrijkste overweging van Het Hof in dit kader is: "(...) de uitdrukking "gebruikt als brandstof voor verwarming" heeft betrekking op alle gevallen waarin minerale oliën worden verbrand en de aldus geproduceerde thermische energie dient als verwarming, ongeacht het doel ervan, daaronder begrepen de verwerking of vernietiging van de stof die deze thermische energie bij een chemisch of industrieel proces absorbeert. In al deze gevallen worden de minerale oliën verbruikt en moeten zij dus aan de accijns worden onderworpen. Op basis hiervan stelt de Nederlandse Douane zich op het standpunt dat er inderdaad sprake zou zijn van het gebruik van brandstof voor verwarmingsdoeleinden.

De teruggaafregeling voor elektriciteitsopwekking in de accijns (en daarmee ook voor de energiebelasting op minerale olie) is in het Belastingplan 2006 m.i.v. 1 januari 2006 uitgebreid naar installaties met een vermogen van 1 MW.

Conclusie

Het bedrijf gebruikt het verbranden van koolwaterstoffen primair als energiebron voor het proces en ten dele voor opwekking van elektriciteit. In het Belastingplan 2006 is de mogelijkheid om teruggave van accijns te krijgen verruimd door de ondergrens voor de opwekking op 1 MW te leggen (was 20 MW). Het is onduidelijk of deze vrijstelling het bedrijf helpt en nader overleg met het bedrijfsleven is gewenst.

3.2.2 Arbeidstijdenwet

Probleem bedrijfsleven

- Meer ploegendiensten dan in andere lidstaten.
- Sterke dreiging van veel kortere rijtijden voor Nederlandse chauffeurs ten opzichte van chauffeurs in het buitenland.

Analyse

De SER heeft op 18 februari 2005 een unaniem advies uitgebracht over de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet⁴. Bij brief van 23 mei 2005 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit advies aan de Tweede Kamer aangeboden en de Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet het advies bij het opstellen van een wetsvoorstel Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet zal betrekken⁵. Nadat nader overleg met sociale partners heeft plaatsgevonden, is besloten het advies van de SER nagenoeg volledig over te nemen. Het wetsvoorstel kan naar verwachting in het voorjaar van 2006 bij de Tweede Kamer worden ingediend

Conclusie

Het onderwerp arbeidstijden leidde tot veel discussie tussen werkgevers, werknemers en de overheid over de juiste maatvoering. In de SER is een advies opgesteld, waarvoor onderzoek gedaan is naar de implementatie van de EG-richtlijn arbeidstijden in negen verschillende landen. Er zijn verschillen tussen landen, maar het is niet aangetoond dat het in Nederland strenger is geregeld. Wel kan worden gesteld dat Nederland verder ging dan de minimumvereiste in de richtlijn en daarmee was er een nationale kop. De richtlijn staat verschillende vormen van implementatie toe. De SER heeft voorstellen gedaan om de regelgeving te vereenvoudigen en te verbeteren. Het kabinet staat daar positief tegenover. De problemen van werkgevers met de Arbeidstijdenwet lijken daarmee grotendeels opgelost, zoals al in één van de enquêtes van het bedrijfsleven zelf werd aangegeven.

3.2.3 ARBO, Arbeidsomstandighedenwet.

Probleem bedrijfsleven

De chemische industrie meldt dat NL strengere eisen stelt op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Dit betreft de tilnorm, geluid, ladders en dergelijke. Als voorbeeld wordt genoemd de bescherming tegen valgevaar. Nederland stelt deze op 2,50 meter hoogte terwijl de EU de eis stelt van 3 meter. Verder is een te strenge interpretatie van de ATEX-richtlijn, de Machinerichtlijn en de Richtlijn arbeidsmiddelen gemeld.

Analyse

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de nationale kop in de arbeidsomstandighedenwetgeving al zeer uitgebreid onderzocht in het kader van de evaluatie van die wetgeving. Een eerste doorlichting van de nationale kop heeft

⁴ SER-Advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet, publicatienr.05/03, Den Haag 2005.

⁵ Kamerstukken II, 2004/05, 29376, nr. 5.

plaatsgevonden in het kader van een adviesaanvraag aan de SER over de evaluatie van de Arbowet 1998 van 29 oktober 2004. De SER heeft op 17 juni 2005 advies uitgebracht⁶, waarna de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 8 juli 2005 zijn standpunt daarover aan de Tweede Kamer kenbaar heeft gemaakt⁷. De SER onderschrijft dat voor behoud van de bestaande nationale kop zwaarwegende redenen moeten bestaan waarbij leidend criterium is dat daarbij sprake is van zeer ernstige risico's. Conform de aanbeveling van de SER hebben werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid op 13 september 2005 separaat advies uitgebracht over de nationale kop⁸. Bij brief van 4 oktober 2005 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit advies aan de Tweede Kamer toegezonden en zijn standpunt daarover aangegeven⁹. Naar aanleiding van een (Voorgezet) Algemeen overleg met de Vaste Commissie voor SZW van de Tweede Kamer op 2 en 15 november 2005 is op 30 november 2005 een overzicht van de nationale kop van de Arbowetgeving naar de Tweede Kamer gezonden¹⁰ waarover op 25 en 31 januari 2006 een (Voortgezet) Algemeen overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 zal begin 2006 bij het parlement worden ingediend. In aansluiting op de wetswijziging zullen het Arbobesluit en de Arboregeling naar verwachting eind 2006 zijn gewijzigd.

Met de "tilnorm" wordt bedoeld op de wettelijke bepalingen waarmee Richtlijn nr. 90/269/EEG (handmatig hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers) is geïmplementeerd. De richtlijn definieert "handmatig hanteren van lasten" als handelingen die met name rugletsel kunnen veroorzaken, terwijl artikel 5.2 Arbobesluit betrekking heeft op alle vormen van fysieke belasting. De Nederlandse definitie van "fysieke belasting" wijkt af van de definitie van "handmatig hanteren van lasten" uit de richtlijn. Deze afwijking betreft echter de 'in te nemen werkhouding' en 'zitten en staan' en niet het aspect 'tillen'. Waar de richtlijn spreekt over 'het optillen, neerzetten,..... van een last' spreekt de Nederlandse definitie (art. 1.1, vierde lid, onder a, Arbobesluit) van 'het tillen van een of meer lasten'.

Voor zover er een nationale kop is (werkhouding en zitten en staan) heeft daarover, zoals hiervoor al aangegeven in het kader van de evaluatie van de arbowetgeving al besluitvorming plaatsgevonden. De definitie zal in het kader van de komende wijziging van het Arbobesluit worden gezien waarbij de definitie van de Richtlijn uitgangspunt is. Tilnormen komen voor in een beperkt aantal sectorale Arbobeidsregels, waarin desbetreffende afspraken met sociale partners zijn vastgelegd. In het kader van de evaluatie van de Arbowetgeving is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten *alle* beleidsregels op termijn in te trekken. Zie hiertoe de kabinetsreactie op het SER-advies aan de Tweede Kamer¹¹. Overigens is de vraag of er een concrete tilnorm in de wetgeving zou moeten worden opgenomen onderwerp van overleg geweest tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamercommissie in november 2005 en januari 2006.

⁶ SER-Advies Evaluatie Arbowet 1998, publicatienr. 05/09, Den Haag 2005.

⁷ Kamerstukken 2004/05, 25 883, nr. 50.

⁸ Advies Stichting van de Arbeid, Nationale Kop Arbowetgeving, Den Haag 2005.

⁹ Kamerstukken II, 2005/06, 25 883, nr. 55.

¹⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 25 883, nr. 63.

¹¹ Kamerstukken II, 2004/05, 25 883 nr. 50.

Met betrekking tot geluid wordt opgemerkt dat de huidige nationale kop zal vervallen bij de één-op-één implementatie per 15 februari 2006 van Richtlijn 2003/10/EG van 6 februari 2003.

Met ingang van 15 juli 2006 vervalt de huidige en enige bepaling in het Arbobesluit betreffende ladders (artikel 7.33). Per die datum wordt in hoofdstuk 7 van het besluit een nieuwe paragraaf 2a van kracht “Voorschriften betreffende het gebruik van ter beschikking gestelde arbeidsmiddelen voor tijdelijke werkzaamheden op hoogte”. De nieuwe voorschriften betreffen de een op een implementatie van Richtlijn 2001/45/EG. De minimum kwaliteit van ladders op de Nederlandse markt is geregeld in het Warenwetbesluit Draagbaar klimmaterieel. De Nederlandse NEN-norm voor ladders sluit daarbij aan en is op onderdelen strenger dan de Europese CEN-norm. In een beleidsregel is aangegeven dat de Arbeidsinspectie wat betreft de kwaliteit van ladders uitgaat van de NEN-norm.

De bescherming tegen valgevaar is geregeld in artikel 3.16 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dit artikel kent geen norm. De norm van 2,5 meter is opgenomen in een op dit artikel gebaseerde Arbobeleidsregel. Op Europees niveau is hier niets over geregeld. De hoogte waarbij in ieder geval maatregelen moeten worden genomen, loopt in de lidstaten uiteen en is in de meeste lidstaten strenger dan die in de Nederlandse beleidsregel. Zoals hiervoor aangegeven, is inmiddels besloten alle beleidsregels op termijn in te trekken. Overigens is het streven er op gericht de doelbepalingen in de arbowetgeving door middel van het opnemen van concrete normen zoveel mogelijk te concretiseren. In dat kader wordt thans nog bezien hoe om te gaan met de valgevaarnorm.

Ook de implementatie van de richtlijnen 1999/92/EG (ATEX) en 89/655/EG (arbeidsmiddelen) is meegenomen in het onderzoek naar de nationale kop en de besluitvorming daarover.

De machinerichtlijn (98/37/EG) is niet in de arbowetgeving, maar in de Warenwetgeving geïmplementeerd. De richtlijn is een op een geïmplementeerd in het Warenwetbesluit machines.

Conclusie

Geconstateerd kan worden dat voor wat betreft de arbowetgeving al het nodige in gang is gezet in uitgebreid overleg met bedrijfsleven en andere sociale partners. Er was sprake van een nationale kop, maar deze is grotendeels verdwenen. Verder onderzoek in dit kader voegt weinig toe. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er na de beoogde herziening van de arbowetgeving geen nationale zwaardere eisen (meer) in die wetgeving zullen zijn, behoudens waar daar zwaarwichtige redenen voor bestaan. Leidend criterium daarbij is of er sprake is van zeer ernstige risico's voor de gezondheid en veiligheid van werknemers. Zie vorengenoemde brieven aan de Tweede Kamer van 8 juli en 4 oktober 2005.

3.2.4 Autowrakken en autobanden

Probleem bedrijfsleven

Het bedrijfsleven meldt dat het Besluit Beheer Autowrakken uitgaat van andere (ingangs)data dan de End of Life vehicles directive (ELV). Dit leidt tot een concurrentienadeel.

Voor autobanden is er een ander probleem. Er zijn in Nederland bedrijven die zich bezighouden met de export van gebruikte banden naar het buitenland voor hergebruik als band (bijvoorbeeld na een loopvlakvernieuwingsproces). Indien de export naar bijvoorbeeld Polen plaatsvindt, dient dit te geschieden volgens een oranje lijst procedure volgens EG-verordening 259/93 (dit heeft de overheid van Polen in het verleden aan de Europese Commissie meegedeeld ter voorkoming van dumping van afval in Polen). De Nederlandse overheid dient in zo'n geval vergunning te verlenen voor deze export. Dat doet zij nadat het land van doorvoer en het land van bestemming hiertegen geen bezwaar hebben ingediend. De Nederlandse overheid publiceert hierbij echter bijzonder concurrentiegevoelige commerciële informatie m.b.t. deze vergunningen.¹²

Hierdoor is voor elke concurrent direct te vinden:

- * naam en adresgegevens van de leverancier
 - * naam en adresgegevens van de afnemer
 - * hoeveelheid (en gewicht) van autobanden dat binnen één jaar wordt afgevoerd
- Tegen dergelijke vergunningen kan iedere belanghebbende binnen zes weken na verzending van de beschikking bezwaar maken.

Het bedrijfsleven constateert dat uitsluitend Nederland en Finland deze informatie openbaar maken. De andere landen publiceren deze informatie niet of bijvoorbeeld na drie jaar waardoor deze informatie niet meer commercieel en concurrentiegevoelig is. Het bedrijfsleven vindt het van groot belang dat de Nederlandse overheid deze publicaties staakt en dus niet verder gaat dan de andere EU-lidstaten.

Analyse autowrakken

In de EG-richtlijn 2000/53/EG staat bijvoorbeeld dat:

“uiterlijk op 1 januari 2015 moet hergebruik en nuttige toepassing voor alle autowrakken ten minste 95 % bedragen van het gemiddelde voertuiggewicht op jaarbasis. Op die datum moet hergebruik en recyclage ten minste 85 % bedragen van het gemiddelde voertuiggewicht op jaarbasis.”

In Artikel 9 van het Nederlandse Besluit beheer autowrakken (24 mei 2002) staat dat de producent of importeur er zorg voor draagt dat vanaf 1 januari 2007, gedurende een kalenderjaar, van autowrakken, voorzover het voertuigen betreft die onder zijn verantwoordelijkheid in Nederland aan een ander ter beschikking zijn gesteld:

- a. ten minste 95 gewichtsprocent als product wordt hergebruikt of nuttig wordt toegepast,
- en b. ten minste 85 gewichtsprocent als product of materiaal wordt hergebruikt.

¹² <http://www.uitvoeringafvalbeheer-tools.nl>

De gestelde eisen in de Europese en Nederlandse wetgeving komen overeen, maar Nederland stelt de eisen enkele jaren eerder.

In de EG-richtlijn 2000/53/EG staat expliciet dat lidstaten ook de regels eerder mogen implementeren. In overweging 31 staat:

“De lidstaten kunnen de bepalingen van deze richtlijn vóór de daarin gestelde datum toepassen, mits de maatregelen met het Verdrag verenigbaar zijn.”

En er staat in de richtlijn ook de formulering dat **uiterlijk** op 1 januari 2015 bepaalde normen gehaald moeten worden. Deze formulering geeft de ruimte aan Nederland om de eisen eerder dan 1 januari 2015 in te laten gaan.

Voor de concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven kan het nadelig uitpakken dat zij jaren eerder aan eisen moeten voldoen, dan bedrijven in andere landen. Niet onderzocht is of andere landen ook voorlopen op de uiterlijke data in de EG-richtlijn.

Er vindt overleg plaats tussen de branche en de staatssecretaris van milieu om de doelstelling voor nuttige toepassing van 95% meer in lijn te brengen met de richtlijn. De staatssecretaris verlangt wel ambitie t.a.v. de ontwikkeling van innovatieve technieken.

Analyse autobanden

Het betreft de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. Op een kennisgeving, zoals bedoeld in deze verordening, zijn de artikelen 4:2, 4:5 en 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De Nederlandse pendant van de EEG-verordening is de EVOA-regeling. Deze wordt in ons land uitgevoerd door Senter. Zie het trefwoord EVOA bij www.senternovem.nl. Daar staat vermeld dat alle beschikkingen in het kader van de EVOA openbaar zijn, inclusief kennisgevingen en bijlagen. Daarom worden ze op internet gepubliceerd omdat niet duidelijk is wie er allemaal belanghebbend bij deze openbaarmaking zijn. Dit overzicht wordt wekelijks bijgewerkt. Een kennisgever kan een verzoek indienen om bepaalde gegevens van de kennisgeving vertrouwelijk te behandelen. Dit verzoek wordt dan door Senter-Novem beoordeeld. Een kanttekening is dat als er geen actieve openbaarheid zou zijn, concurrenten via een WOB-verzoek deze informatie kunnen opvragen. Niet onderzocht is waarom andere landen deze informatieverstrekking anders hebben ingevuld.

Conclusie

Bij de autowrakken hanteert Nederland eerdere ingangsdata dan vanuit de EG-richtlijn nodig zijn. Dit kan een negatieve invloed op de concurrentiepositie hebben omdat er meer kosten gemaakt moeten worden dan in het buitenland. Niet onderzocht is of in andere landen ook eerdere ingangsdata zijn gekozen. De EG-richtlijn staat lidstaten expliciet toe om voor te lopen. Het is een tijdelijke kop. Er vindt overleg plaats tussen de branche en het ministerie van VROM.

Bij autobanden is de Europese wetgeving in Nederland correct ingevoerd. Wellicht is er ruimte om bij de openbaarmaking minder details beschikbaar te stellen en de gevoelige informatie vertrouwelijk te houden. Nader onderzoek op dit punt is gewenst.

3.2.5 Beroepsrisico's

Probleem bedrijfsleven

Volgens Europese verdragen is er een verplichting om werknemers een beroepsrisicoverzekering aan te bieden. In Nederland zijn de beroepsrisico's, samen met de sociale risico's verzekerd via de WAO en de sinds 29 december 2005 de Wet WIA. Het bedrijfsleven is bevreesd dat de Nederlandse uitvoering tot hogere kosten kan leiden, vanwege claimgedrag omdat inkomens achteruit gaan. Bij een beroepsverzekering kunnen claims niet afgewenteld worden op het bedrijfsleven en de premie-betalers. Overigens bestaan er binnen het georganiseerde bedrijfsleven verschillende visies over de wenselijkheid van invoering van een beroepsrisicoverzekering.

Analyse

Het gaat in deze case niet om een Europese richtlijn, maar om een internationaal verdrag (ILO-Verdrag) en dit verdrag verplicht een beroepsverzekering niet. Het onderwerp beroepsrisicoverzekering is in dit kabinet aan de orde geweest om redenen van *internationaalrechtelijke* aard. De nieuwe arbeidsongeschiktheidswetgeving in de Wet WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) is bezien in relatie tot het ILO-Verdrag 121 en Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid.

Vastgesteld is dat de voorgestelde arbeidsongeschiktheidsregelingen in overeenstemming zijn met de eisen die relevante internationale verdragen stellen aan de dekking van het beroepsrisico. Dan vervalt de verdragsrechtelijke noodzaak om tot invoering van een aparte regeling voor het beroepsrisico te komen. In de eerste plaats biedt de Wet WIA naar het oordeel van de regering op zich voldoende garanties aan personen die ten gevolge van het beroepsrisico arbeidsongeschikt worden. Daarnaast zou het invoeren van een beroepsrisicoregeling in het kader van het wetsvoorstel WIA de invoering daarvan onnodig compliceren. Vanwege het ontbreken van een dwingende noodzaak heeft de regering geen concrete beleidsvoornemens tot het invoeren van een regeling voor het beroepsrisico. Bij de besluitvorming in het kabinet heeft een advies van de SER (Advies nr. 04/02) meegewogen. In dit advies, waar het bedrijfsleven aan heeft meegewerkt, is niet gepleit voor een beroepsrisicoverzekering.

Conclusie

De praktijk met de nieuwe wetgeving voor arbeidsongeschiktheid moet uitwijzen hoe de beroepsaansprakelijkheid in de praktijk werkt en of er hoge kosten voor het bedrijfsleven ontstaan. Overigens is het van belang om aan te geven dat het voor dit onderwerp gaat om internationale verplichtingen van het ILO-verdrag en niet om een EG-richtlijn. Er is geen nationale kop.

3.2.6 Biotechnologie

Probleem bedrijfsleven

Er zijn verschillende wetten en regels in Nederland, die naar de mening van het bedrijfsleven verder gaan dan de implementatie van Europese richtlijnen:

- Het Besluit biotechnologie bij Dieren is helemaal niet vereist en een unieke restrictie in de EU.
- De Wet op de Dierproeven is de strengste ter wereld.

- Het Besluit Genetisch Gemodificeerde Organismen eist teveel openbaarheid over de proeflocaties en dit kan tot vernielingen van veldproeven leiden. De EG-richtlijn vereist dit niet.
- De Wet Medisch-wetenschappelijk onderzoek met Mensen (WMO) geeft een risico dat gevoelige informatie bij concurrenten kan komen. De huidige procedure is uniek in Europa.
- In Nederland geldt een wettelijk moratorium op therapeutisch kloneren (hieronder wordt verstaan het tot stand brengen van embryo's met het oog op onderzoek naar het verkrijgen van menselijke stamcellen voor medische toepassingen).

Analyse

Biotechnologie is een breed veld, dat met meerdere aspecten te maken heeft, waaronder volksgezondheid, milieu, ethische aspecten, dierenwelzijn en innovatie. Het veld van de biotechnologie kent voor- en tegenstanders, die ervoor zorgen dat er een doorlopend publiek debat plaatsvindt over de wenselijkheid van biotechnologie. In die context is het niet eenvoudig om tot wetwijzigingen te komen. Er zijn ook in dit veld voorbeelden van nationale wetgeving zonder Europese pendant, bijvoorbeeld voor ethiek. Dit is een thema dat geen Europees recht kent en behoort tot de soevereiniteit van de lidstaten. Economische consequenties van het afwijken van Europese regelgeving kunnen groot zijn. Hooggekwalificeerde onderzoekers kunnen naar het buitenland vertrekken en onderzoek bij het bedrijfsleven kan in buitenlandse vestigingen worden gealloceerd in plaats van in Nederland. Biotechnologie is in het innovatiebeleid een belangrijk onderwerp. Er zijn in dit veld voorbeelden van dat bedrijven in Nederland aan andere eisen moeten voldoen dan in het buitenland. Het veld van de biotechnologie is sterk in beweging. Er vinden verschillende evaluaties plaats van de bovengenoemde onderwerpen en deze lijken te leiden tot een nauwere aansluiting bij Europese regels.

Enkele voorbeelden hiervan zijn:

Besluit GGO (Genetisch Gemodificeerde Organismen)

Er zijn vereenvoudigingsvoorstellen geïdentificeerd voor het Besluit Genetisch Gemodificeerde Organismen. Deze zijn in een brief van staatssecretaris van VROM van 21 november 2005 aan de Tweede Kamer gestuurd.¹³ Deze vereenvoudigingsvoorstellen maken deel uit van een bredere exercitie, het project Bruikbare Rechtsorde om over hele breedte van het veld van biotechnologie de regelgeving te vereenvoudigen. De nu voorgestelde wijzigingen leiden tot een significante verlaging van de administratieve lasten, een gezonder wetgevingsklimaat in Nederland voor biotechnologie en een toegankelijker structuur. “De vereenvoudigingsopties beschrijven onder andere het schrappen van regels die niet voortkomen uit een Europese verplichting en die ook geen ander doel (meer) dienen.” Een voorbeeld hiervan zijn de huidige historisch gegroeide definities in de Nederlandse wetgeving, die niet volledig aansluiten bij de definities uit de Europese richtlijnen. Gedacht wordt aan herformulering van de definities, zodat zij zo goed mogelijk aansluiten bij de EG-richtlijnen.

¹³ TK 2005-2006, 27 428, nr. 69.

Wet op de Dierproeven en biotechnologie bij dieren

In een brief van de minister van VWS van 20 december 2005 wordt ingegaan op de evaluatie van de Wet op de Dierproeven.¹⁴ Er is een evaluatierapport opgesteld onder de naam 'Noodzakelijk Kwaad; Evaluatie Wet op de Dierproeven'.¹⁵ In dit rapport wordt geconstateerd dat de Nederlandse wetgeving afwijkt van de Europese Richtlijn 86/609/EEG en een internationaal verdrag in het kader van de Raad van Europa.¹⁶

Noodzakelijk kwaad

Uit de interviews is naar voren gekomen dat Nederland een beleid heeft gevoerd van zuinige wetgeving. Dat wil zeggen dat voor de implementatie niet meer is gewijzigd aan de bestaande Nederlandse regelgeving dan strikt noodzakelijk werd geacht. Het eigen systeem is in essentie gehandhaafd. (...) De Europese Commissie was van oordeel dat de Nederlandse regelgeving op meer dan tien punten strijdig was met de richtlijn. In de discussie die daarop volgde heeft Nederland alsnog een aantal wijzigingen in de regelgeving aangebracht. (p 27)

Op verschillende wijzen is geregeld dat de bevoegdheid om dierproeven te verrichten slechts toekomt aan instellingen die als zodanig bekend zijn bij het bevoegd gezag. Volgens de Overeenkomst en de Richtlijn kan worden volstaan met een registratievereiste. Een inhoudelijke beoordeling behoort echter uitdrukkelijk tot de mogelijkheden. De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor een vergunningstelsel. (p 30)

In het rapport staan voorbeelden van verdergaande eisen in de Nederlandse wetgeving, waaronder gestelde eisen van deskundigheid, opleidingen voor onderzoekers, ethische toetsing en de definitie van dierproeven. De minister van VWS geeft aan dat hij de aanbevelingen van het evaluatierapport niet overneemt. Hij kiest ervoor om de Nederlandse discussie in een Europees perspectief te plaatsen. Binnen een jaar zal de Europese Commissie met een voorstel tot wijziging komen van de huidige EG-dierproevenrichtlijn (86/609/EG). "Het verbreden van het perspectief van de Nederlandse discussie past in het kabinetsbeleid dat tracht de Nederlandse wetgeving zo veel mogelijk, ook al vanwege het creëren van een *level playing field*, op Europa te laten aansluiten." Het evaluatierapport pleitte voor meer openbaarheid. De minister geeft aan daarvan af te zien omdat er verzwaring van de administratieve lasten optreedt, er problemen met intellectueel eigendom kunnen ontstaan en er veiligheidsrisico's voor de onderzoekers kunnen optreden.

Besluit biotechnologie bij dieren

Met betrekking tot het besluit zijn twee trajecten thans aan de orde. Daarbij gaat het om een evaluatie van het besluit en anderzijds beoordeling in het kader van het onderdeel "biotechnologie" van het Programma Bruikbare Rechtsorde. Het bedrijfsleven is betrokken bij deze trajecten. Besluitvorming is voor de zomer van 2006 te verwachten. De vergunning ingevolge het besluit maakt tevens deel uit van herbeoordeling in het kader van het Project Vereenvoudiging Vergunningen.

¹⁴ TK 2005-2006, 30 168, nr. 2.

¹⁵ Prof. Freriks e.a., maart 2005

¹⁶ Europese Overeenkomst voor de bescherming van gewervelde dieren

Wet Medisch-Wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO)

De WMO geeft een klein risico dat als gevolg van de voorgeschreven beoordelingsprocedure gevoelige informatie bij concurrenten terecht kan komen. De implementatie in de lidstaten van de EU van 'Richtlijn 2001/20/EG inzake de toepassing van de goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik' zal tot gevolg hebben dat dat risico ook in alle andere lidstaten (zal komen te) bestaan.

Conclusie

De wetgeving voor biotechnologie in Nederland sluit niet goed aan op de Europese richtlijnen. Het is een nationale kop, die wordt aangepakt. Er zijn verschillende voorbeelden dat Nederland verder gaat dan voor naleving van de richtlijnen nodig is. Daarbij gaat het om terreinen, die onder de soevereiniteit van de lidstaten vallen, zoals ethiek. Het kloneren is politiek zeer gevoelige materie; in het regeerakkoord is opgenomen dat tijdens de huidige kabinetsperiode het verbod op het speciaal tot stand brengen en gebruiken van menselijke embryo's voor wetenschappelijk onderzoek en andere doeleinden dan het tot stand brengen van zwangerschap, wordt gehandhaafd. Er lopen verschillende trajecten waarin de problematiek wordt onderzocht en waarbij bezien wordt in welke mate nationaal beleid iets wezenlijks toevoegt aan de regelgeving uit Europa. De voorgestelde aanpassingen van de het Besluit GGO zorgen voor een betere aansluiting van de nationale wetgeving op de Europese. Ten aanzien van de Wet op de Dierproeven zal het door de minister van VWS voorgestelde traject leiden tot een betere aansluiting van de nationale op de Europese wetgeving. Het probleem van de openbaarheid van proeflocaties is nog niet opgelost en leidt tot grotere kans op vernielingen van veldproeven.

3.2.7 Bodembeleid, afzet tarragrond

Probleem bedrijfsleven

Beperkte afzetmogelijkheden en hogere kosten voor tarragrond.

Analyse

Er is geen Europese richtlijn voor het storten van tarragrond, maar dit is nationaal beleid. Tarragrond is de grond die vrijkomt bij verwerking van bijvoorbeeld suikerbieten en aardappelen. Er was discussie of deze grond (waar in beperkte mate verontreinigingen in voorkomen, waaronder bestrijdingsmiddelen) op het land of als bouwstof hergebruikt mochten worden. Tarragrond mag vanaf 15 december 2005 onder bepaalde voorwaarden op landbouwgronden worden verspreid. Dit staat in de zogeheten Vrijstellingsregeling die in werking is getreden. Deze Vrijstellingsregeling maakt een aantal zaken mogelijk. Tarragrond dat vrijkomt bij de aardappel- en suikerbietenverwerkende industrie kan worden gestort op de percelen waar aardappelen of bieten hebben gestaan. Schone Tarra kan zonder restricties worden hergebruikt als bouwstof. Het hergebruik van verontreinigde tarragrond is afhankelijk van de mate van verontreiniging. Slechts licht verontreinigde tarragrond kan worden toegepast, hiervoor gelden echter wel gebruiksrestricties (o.a. een verbod op het vermengen met de onderliggende bodem en een verwijderingsplicht).

Conclusie

Het probleem van de tarragrond is geen Europees beleid, maar nationaal beleid. Er is geen nationale kop. Het probleem is recent opgelost door het treffen van een vrijstellingsregeling voor het gebruik op landbouwgrond.

3.2.8 Bouwbesluit

Probleem bedrijfsleven

Het bouwbesluit beschikt over regels die verder gaan dan de EU voorschrijft. Als voorbeeld wordt gegeven dat in Nederland bij de realisatie van balkonhekken de puntlast van de vulling van het balkonhek twee keer zo zwaar dient te zijn als voorheen, terwijl dit niet voorgeschreven wordt door de EU (NEN 6702). Ook de energie-eisen zijn zwaarder dan volgens EG-regelgeving strikt noodzakelijk is. Installateurs zijn in het algemeen voor aanscherping van de regels, terwijl de utiliteitsbouw tegen is aangezien meer regels meer kosten met zich meebrengen.

Analyse

Uit de evaluatienota 'Herziene Woningwet en Bouwbesluit' in 1996 kwam naar voren dat het toenmalige Bouwbesluit als te ontoegankelijk werd ervaren, dat de prestatie-eisen soms te abstract en moeilijk toetsbaar waren en dat de complexe doorverwijzigstructuur in de NEN-normen voor de praktijk moeilijk hanteerbaar was. In een onderzoek in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is gesteld dat het Bouwbesluit onvoldoende transparant en toegankelijk was en dat er sprake was van een hoog detailniveau. Met de conversie in 2003 van de Regeling Bouwbesluit 2003 is een ingrijpende verandering doorgevoerd om het Bouwbesluit toegankelijker en gebruiksvriendelijker te maken en waarbij tevens de vermindering van de regeldruk een rol heeft gespeeld. In deze conversie zijn reacties vanuit de bouwpraktijk verwerkt. In het kamerstuk TK, 2005-2006, 29 515 nummer 94 staat het kabinetsplan aanpak administratieve lasten waarin wordt aangegeven dat in 2007 het Bouwbesluit verder vereenvoudigd wordt en dat de gebruiksbepalingen uit de modelbouwverordening landelijk uniform worden. Echter er zijn nog steeds verschillen tussen het Bouwbesluit en de Europese regelgeving.

Conclusie

De Regeling Bouwbesluit 2003 omschrijft de minimum bouwtechnische voorschriften omtrent veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Over dit besluit is al veel discussie geweest wat reeds geleid heeft tot enkele aanpassingen in het Bouwbesluit. Tussen de Regeling Bouwbesluit 2003 en de Europese Richtlijnen zitten echter nog verschillen, die tot concurrentienadelen kunnen leiden. Werkgroepen worden ingezet om tot een Europese normering te komen om op het gebied van het Bouwbesluit tussen de Europese landen voor een gelijkwaardige positie te zorgen. In de kabinetsplannen is reeds aangegeven dat in 2007 gekeken gaat worden naar de mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van het Bouwbesluit. Zie verder ook de beschrijvingen van NEN-normen en Energieprestatienormen.

3.2.9 CBS Statistiek

Probleem bedrijfsleven

Het probleem van het bedrijfsleven (met name het MKB) is dat de administratieve lasten van het verplicht invullen van de statistieken van het CBS te hoog zijn. Een nadere verdieping van het probleem leert dat het hier meer gaat om ergernis over de administratieve lasten, dan om de administratieve lasten zelf. Uit onderzoek van het EIM¹⁷ onder het midden- en kleinbedrijf blijkt dat als grootste ergernis (met 17%) werd genoemd: het meewerken aan allerlei statistiekverplichtingen.

Analyse

Het gaat bij statistiek niet alleen de omvang van de administratieve lasten maar ook hoe deze lasten door de ondernemer worden ervaren. Sommige informatieverplichtingen zijn qua omvang van de administratieve lasten misschien niet zo groot, maar worden gevoelsmatig als grote last ervaren doordat deze zinloos worden gevonden. Niet alle enquêtes worden door het CBS gevraagd. Er zijn ook andere instanties, zoals de Kamer van Koophandel verantwoordelijk voor enquêtering.

Statistiekverplichtingen CBS

De statistiekverplichting van het bedrijfsleven is gebaseerd op hetgeen is vermeld in de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Besluit gegevensverwerking CBS. In de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek staan de regels aangegeven inzake de verwerking, het gebruik en de verstrekking van gegevens in het kader van de statistische informatievoorziening. Het Besluit gegevensverwerking CBS geeft een nadere uitwerking van de statistiekverplichtingen van het bedrijfsleven.

Europese regelgeving

De Nederlandse statistiek is sterk verweven met het Europese statistische systeem, een groot en groeiend deel van de gegevensbehoefte vloeit voort uit Europese wetgeving. Niet alleen komen er steeds meer voorschriften om statistieken binnen Europa beter vergelijkbaar te maken, maar ook krijgen statistieken in Europa steeds meer betekenis.

Binnen de Europese Unie levert het CBS de officiële gegevens over Nederland. Hieronder worden de belangrijkste verordeningen vanuit Europa nader toegelicht:

- *ESR*

In deze verordening is het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen geregeld¹⁸. Dit is het equivalent van de Nationale rekeningen in de Nederlandse context. Het ESR speelt een belangrijke rol in de convergentiecriteria van het Stabiliteits- en Groeipact, maar ook in de afdrachten door de lidstaten en de uitkeringen aan de lidstaten.

- *Intrastat*

Op 1 januari 1993 kwam de interne markt in Europa tot stand, waarmee douaneformaliteiten binnen de Unie kwamen te vervallen. Om wel aan de informatiebehoefte

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ook: EMI (2005), *De (over)last van administratieve lasten*, augustus 2005.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap.

over handel tussen de EU-landen te kunnen blijven voldoen is het INTRASTAT systeem ingesteld. Dit stelsel berust op rechtstreekse verstrekking van handelsgegevens door ondernemers aan de statistiekdiensten in de lidstaten¹⁹.

- *Prodcom*

De Prodcom statistiek verschaft inzicht in de verkopen van industriële producten. Het detail van de statistiek sluit aan bij het detail van de statistiek van de internationale handel. Hierdoor kan de Nederlandse markt, dat wil zeggen de productie plus invoer minus de uitvoer, in kaart gebracht worden²⁰.

- *SBS*

De verordening inzake structurele bedrijfsstatistieken is het voornaamste juridische kader voor het verzamelen, opstellen, toezenden en evalueren van statistieken over de structuur, de activiteiten, het concurrentievermogen en de prestaties van bedrijven²¹.

- *STS*

De korte termijn statistiek geeft actueel inzicht in de ontwikkeling van de omzet en de orderontvangst in de dienstverlening, industrie en detailhandel. Deze enquête is het belangrijkste bestanddeel voor de berekening van de maandelijkse productie-index, een belangrijke indicator voor de ontwikkeling van de conjunctuur²².

- *Structurele Indicatoren Lissabon strategie*

De Commissie stelt jaarlijks het Synthese Rapport samen voor de voorjaarsstop van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de EU. De daarin opgenomen structurele indicatoren moeten een indicatie geven van het succes van de 'Lissabon' strategie.

- *EFC Actieplan*

Het actieplan van het Economisch en Financieel Comité, EFC-actieplan of EMU-actieplan genoemd, bestaat uit een aantal aanbevelingen rond versnellingen of uitbreidingen voor statistische gegevens die voor de Economische en Monetaire Unie (EMU) van belang zijn. Dit plan is opgesteld om snelle Europese cijfers te kunnen maken voor het economische beleid van Europa, na de oprichting van de Economische en Monetaire Unie en met het oog op de Euro.

Enquêtedruk Centraal Bureau voor de Statistiek²³

Aan het terugdringen van de administratieve belasting van bedrijven besteedt het CBS grote aandacht. Sinds 1994 kent het CBS een zogenaamde enquêtedrukmeter die jaarlijks aangeeft welke de totale lasten zijn die het CBS aan het bedrijfsleven oplegt. Tussen 1994 en 2002 is een lastenverlichting van 60 procent gerealiseerd. Verwacht mag worden dat in

¹⁹ Verordening (EG) Nr. 638/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de communautaire statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 3330/91 van de Raad.

²⁰ Verordening (EEG) nr. 3924/91 van de Raad van 19 december 1991 betreffende de totstandbrenging van een communautaire enquête naar de industriële productie.

²¹ Verordening (EG, Euratom) Nr. 58/97 van de Raad van 20 december 1996 inzake de structurele bedrijfsstatistieken.

²² Verordening (EG) Nr. 1158/2005 van het Europees Parlement en van de Raad van 6 juli 2005 tot wijziging van Verordening (EG)nr. 1165/98 van de Raad inzake kortetermijn statistieken.

²³ website CBS www.cbs.nl

2006 de administratieve lasten van bedrijven veroorzaakt door het CBS 70 procent lager liggen dan in 1994. Een belangrijk deel van de lastenverlichting voor de komende jaren bestaat uit het verkleinen van steekproeven, onder meer door het vergroten van het gebruik van andere bronnen, zoals de Belastingdienst. Hierdoor zullen steeds minder bedrijven worden benaderd voor CBS-onderzoek.

Het CBS werkt ook aan het verkorten van vragenlijsten. Met zorg wordt daarbij bekeken of er een nog betere en efficiëntere aansluiting mogelijk is met de bedrijfsadministraties. Verder heeft de verschuiving van schriftelijke naar (meer) elektronische vragenlijsten de aandacht. In 2003 is gestart met de elektronische vragenlijst voor maand- en kwartaalstatistieken. Verder wordt bij de detailhandel onderzocht of het mogelijk is een volledige koppeling met kassasystemen te maken. Door gebruik te maken van geregistreerde gegevens en door verdere samenwerking met organisaties vermindert het aantal enquêtes. Het gezamenlijk uitvoeren van updates voor het Handelsregister door het CBS en Kamers van Koophandel reduceert het aantal vragenlijsten jaarlijks met 30.000 tot 40.000. Hoewel de werkelijke administratieve lasten die het CBS het bedrijfsleven oplegt intussen nog slechts 0,15 procent bedragen van de totale administratieve lasten in de overheids-sfeer, blijft het voortdurend zoeken naar mogelijkheden tot lastenvermindering.

Programma “ICT en administratieve lasten”²⁴

Een slimme inzet van ICT kan de uitwisseling van gegevens en informatie tussen bedrijfsleven en overheid aanzienlijk makkelijker maken. Daarom heeft het kabinet samen met het bedrijfsleven het programma “ICT & Administratieve Lasten 2003 - 2006” ontwikkeld. Doel van het programma “ICT en Administratieve Lasten” is de bureaucratische rompslomp voor ondernemers te verminderen en de informatievoorziening van de overheid aan ondernemers te verbeteren. De totstandkoming van het programma en de implementatie gebeurt in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.

Uitvoering van het programma betekent dat:

1. ICT ingezet wordt in de hele keten van informatie- en gegevensuitwisseling tussen bedrijven en de overheid;
2. Het Bedrijvenloket, de Overheidstransactiepoort en het Basisbedrijvenregister ontwikkeld worden. Het Bedrijvenloket is één virtueel loket waar de ondernemer, op een overzichtelijke en samenhangende manier, informatie van de overheid kan krijgen en transacties kan verrichten. De Overheidstransactiepoort zorgt ervoor dat die informatie op een intelligente en veilige manier bij verschillende overheidsinstanties terechtkomt. Het Basisbedrijvenregister is één register waar de kerngegevens van alle bedrijven in vastliggen. Daardoor kan de overheid met zekerheid vaststellen om welk bedrijf het gaat, kan informatie over dat bedrijf gemakkelijker worden uitgewisseld en wordt de ondernemer minder vaak lastig gevallen met vragen.

²⁴ ²⁴ Bron: www.hba.nl en www.ictal.nl

Hoewel de administratieve lasten bij het CBS al sterk zijn teruggebracht, is een veelgenoemde ergernisfactor door ondernemers de medewerking aan enquêtes van het CBS. De reductie van de enquêtedruk wordt dan ook onverminderd voortgezet:

- Minder en eenvoudiger enquêtes
- Het CBS zal in de komende jaren zoveel mogelijk gebruik gaan maken van gegevens die al bij andere overheidsinstanties beschikbaar zijn. Vooral de MKB-ondernemer zal in de komende jaren eenvoudiger en vooral minder enquêtes hoeven in te vullen.
- Verder gaat het CBS de invulling van vragenlijsten vergemakkelijken door meer gebruik te maken van ICT.
- Het CBS gaat nog meer dan voorheen werk maken van zijn corporate communicatie, in het bijzonder naar zijn berichtgevers in het bedrijfsleven.

Conclusie

Bij de CBS enquêtes is er geen nationale kop omdat het om Europese verordeningen gaat, die rechtstreeks doorwerken. De belangrijkste Europese verordeningen zijn in deze paragraaf besproken, maar deze verordeningen beslaan al honderden pagina's aan Europese verordeningen, en daarnaast zijn er nog vele andere verordeningen voor de uitvraag van statistieken ten behoeve van de beleidsvorming in Europa. Het voert te ver om in deze *quick scan* een volledig inzicht in deze materie te verkrijgen. In het algemeen kan gesteld worden, dat het merendeel van de (belangrijkste) statistieken zijn oorsprong kent in Europese regelgeving. Het CBS is zich goed bewust van de ergernis bij het MKB over de enquêtes van het CBS. In het beleid is het een belangrijk aandachtspunt om de ergernisfactor te verminderen. Waar keuzevrijheid is (bijv. bij Interstat) wordt die door het CBS benut ten gunste van het beperken van de enquêtedruk. Ondanks het gegeven dat er geen nationale kop bestaat, is de vermindering van de ergernis onder het MKB een thema dat veel aandacht heeft binnen het CBS.

3.2.10 Emissiehandel broeikasgassen

Probleem bedrijfsleven

Bij de invoering van emissiehandel broeikasgassen heeft Nederland heeft meer soorten bedrijven onder deze broeikasgassenrichtlijn gebracht dan andere landen.

Analyse

De Europese richtlijn 2003/87/EG vermeldt welke bedrijven en soorten activiteiten mee moeten doen. Bijlage I van de richtlijn somt alle activiteiten op, bijvoorbeeld de productie en verwerking van ferrometalen en industriële installaties voor de vervaardiging van pulp uit hout of andere vezelhoudende materialen. Soms vermeldt de bijlage de capaciteit of de hoeveelheidsgrens van een activiteit. Zo geldt voor installaties voor de vervaardiging van glas een hoeveelheidsgrens (totale smeltcapaciteit) van 20 ton per dag. Alleen glasindustrieën die deze capaciteit overschrijden doen mee aan CO₂-handel. De capaciteitsgrens wordt bepaald door alle gelijkwaardige activiteiten in een bedrijf (de wet spreekt van 'inrichtingen') bij elkaar op te tellen. Voert een bedrijf zo'n activiteit uit, dan valt de hele installatie onder de emissiehandel indien de installaties genoemd worden. Zo vallen alle CO₂-emissies van raffinaderijen en cokesfabrieken onder het systeem. Dit betreft dan zowel verbrandingsemisies als procesemissies. Echter voor emissies uit verbrandingsinstallaties geldt, indien deze installaties niet op een andere plaats in de bijlage I worden genoemd, dat uitsluitend de verbrandingsemisies meetellen. Dit

betekent dat bijvoorbeeld verbrandingsactiviteiten in de chemie wel meedoen, maar de zogenoemde procesemissies niet. Voor de verbrandingsemissies geldt dat de geaggregeerde grens van 20 megawatt (MW) bereikt moet zijn. In de richtlijn gaat het om het thermisch ingangsvermogen, ofwel de 'naamplaatcapaciteit', en niet om de daadwerkelijk gebruikte capaciteit. Kortom het is complexe materie.

Uit de praktijk blijkt dat verschillende lidstaten bijvoorbeeld het begrip verbrandingsinstallaties verschillend interpreteren. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld chemische procesinstallaties als krakers in Nederland wel onder het systeem vallen, maar dat dit niet in alle andere lidstaten het geval is. In de eerste handelsperiode was er de mogelijkheid van een opt-out en hoefden deze bedrijven in Nederland nog niet mee te doen. Echter in de volgende periode dreigt dit concurrentienadeel wel te ontstaan omdat opt-out niet meer mogelijk is. Voor deze tweede handelsperiode heeft de Commissie een guidance document uitgebracht met verdere uitwerking van de definitie van verbrandingsinstallaties.

De criteria voor het vaststellen van de emissierechten staan in bijlage III van de richtlijn. Lidstaten moeten deze criteria gebruiken voor het allocatieplan, het plan voor de verdeling van emissierechten over bedrijven. De EU heeft richtsnoeren (guidelines) opgesteld voor het opstellen van het allocatieplan. Een belangrijk punt is dat het plan geen zodanig onderscheid mag maken tussen ondernemingen of sectoren dat bepaalde ondernemingen of activiteiten onrechtmatig worden bevoordeeld, in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder de artikelen 87 en 88.

Conclusie

De selectie van bedrijven is in de Europese richtlijn geregeld. Echter de interpretatie wat wel of niet onder een verbrandingsinstallatie moet worden verstaan, verschilt tussen lidstaten en kan tot concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven leiden. Er is nu geen kop, maar voorkomen moet worden dat er een kop ontstaat. Nederland werkt samen met andere lidstaten aan een geharmoniseerde aanpak.

3.2.11 Energie, splitsing energiemarkt en bio-ethanol

Probleem bedrijfsleven

Het bedrijfsleven heeft de vrees dat door de Splitsingswet de kosten van elektriciteit toenemen. De splitsingswet is de gangbare naam voor de "Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer".

Er is een probleem met de introductie van bio-ethanol als brandstof.

Bio-ethanol

De productie- en afzetmogelijkheden van duurzame energie (bio-ethanol) zijn in Nederland lager en later in werking getreden dan in andere EU landen. Hierdoor hebben Nederlandse producenten een concurrentienadeel.

Analyse splitsingswet

De “Splitsingswet” is een wijziging van de Elektriciteitswet en de Gaswet. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn mede tot stand gekomen ter uitvoering van:

- “Richtlijn nr. 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit” (PbEG 1997, L. 27), ingetrokken en herzien door Richtlijn nr. 2003/54/EG van 26 juni 2003 (PbEG 2003, L. 176), respectievelijk
- “Richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas” (PbEG 1998, L. 204), ingetrokken en herzien door Richtlijn nr. 2003/55/EG van 26 juni 2003 (PbEG 2003, L. 176).

In de ontwerp “Splitsingswet” wordt o.a. geregeld dat:

- de netbeheerder géén deel mag uitmaken van een groep waarin ook productie, handel of levering (E of G) plaatsvindt, en dat (groepsmaatschappijen van) een commercieel bedrijf en (groepsmaatschappijen van) een netwerkbedrijf wederzijds geen aandelen in elkaar mogen hebben.
- Ook dient het netbeheer uitsluitend wettelijke taken t.a.v. het netbeheer E en G uit te voeren en dient zij in beginsel zelf haar wettelijke taken uit te voeren. Wel is toegestaan dat de netbeheerder onderdeel uitmaakt van een groep (met andere activiteiten) mits binnen die groep maar geen productie, handel of levering (E of G) plaatsvindt en geen activiteiten worden uitgevoerd die in strijd kunnen zijn met het netbeheer.

De ontwerpwet regelt dat de netbeheerder geen deel mag uitmaken van een groep waartoe ook een handelaar, leverancier of producent van Elektra of Gas behoort. Energieconcerns in het buitenland mogen dit wel. De energieconcerns die nu dochterbedrijven hebben met netactiviteiten en productie-, handel- of leveringsactiviteiten worden de facto gedwongen te zorgen voor het ontstaan van twee nieuwe bedrijven (met overigens dezelfde aandeelhouder). Door de productie-, handel- of leveringsactiviteiten in een nieuw bedrijf te plaatsen en de netactiviteiten te laten waar ze zijn, worden de concerns in staat gesteld het grootste deel van hun assets c.q. financiële vermogen op hun plek te houden. De, internationaal gezien toch al niet zo grote ondernemingen met de productie-, handel- of leveringsactiviteiten, zullen naar algemene verwachting (ook door EZ en de minister) spoedig na de scheiding - en na instemming van de aandeelhouders - worden opgekocht door (grote) buitenlandse energieconcerns die in hun thuismarkt vooralsnog geen eigendomsscheiding hoeven toe te passen. De sector verandert drastisch door de ontwerpwet.

In de Memorie van Toelichting schrijft de Minister van Economische Zaken:

“De voorgestelde herstructurering gaat verder dan hetgeen door de tweede elektriciteitsrichtlijn en de tweede gasrichtlijn wordt voorgeschreven. De richtlijnen schrijven juridische scheiding tussen netbeheer en productie, levering en handel voor, zij staan echter niet in de weg aan verdergaande eisen aan de onafhankelijkheid van het netbeheer.”

Van belang in dit geval is dat er in Europa wel discussies gaande zijn om de praktijk – zoals beschreven in de *Splitsingswet* – over te nemen in de Europese richtlijnen. In

Nederland is echter geen sprake van implementatie van een Richtlijn, maar van borging van publieke belangen en daarmee nationaal beleid. De Minister van Economische Zaken acht het ongewenst om te wachten op Europese ontwikkelingen, omdat de Nederlandse consument daarvan de dupe zou zijn.

De splitsing van netwerk en productie/levering staat in principe los van privatisering. Maar in het Nederlandse voorstel wordt de productie privaat en het netwerk publiek. Omdat in sommige andere lidstaten de productie/levering nog in publieke handen blijft, ontstaat in Europa nog geen echte vrije markt. Het risico bestaat dat de Nederlandse bedrijven - na instemming van de aandeelhouders - versneld opgekocht worden door zeer grote buitenlandse bedrijven. Dit risico bestaat overigens ook voor de huidige geïntegreerde energiebedrijven: ook zij zijn in Europees perspectief kleine spelers. Het is ongewis hoe de marktverhoudingen de komende jaren zullen zijn en wat hiervan het effect op de prijs voor de Nederlandse afnemers zal zijn. Daarbij moet worden bedacht dat industriële grootverbruikers in een ander marktsegment zitten dan de gewone consument.

Analyse bio-ethanol

In Nederland wordt bio-ethanol fiscaal aantrekkelijker gemaakt. Dit staat in het Belastingplan 2006 in de paragraaf 4.1.2. Stimulering biobrandstoffen: Zoals reeds is aangekondigd in de Nota verkeersemissies (Kamerstukken II, 2003/04, 29 667, nr.1, bijlage) wil het kabinet concrete stappen nemen om de broeikasgasemissie in het verkeer terug te dringen. Maatregelen zoals gedragsverandering en technologische vernieuwingen van de voertuigen zijn hard nodig om het verkeer zuiniger en daarmee klimaatvriendelijker te maken. Aanvullend kan het gebruik van biobrandstoffen het mogelijk maken om de broeikasgasemissies van de sector verkeer verdergaand te reduceren. Met de inzet van biobrandstoffen wordt tevens de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verkleind. In de hiervoor genoemde Nota verkeersemissies is aangegeven dat het kabinet zich zal inspannen om in 2006 een vervanging van 2% van de in het wegverkeer gebruikte fossiele brandstoffen door biobrandstoffen te bereiken. Hierdoor voldoet Nederland tevens aan de inspanningsverplichting, neergelegd in Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PbEG L 123), om een deel van de in het wegverkeer gebruikte fossiele brandstoffen te vervangen door biobrandstoffen. Om de introductie van biobrandstoffen te bevorderen worden twee trajecten gestart, te weten een generiek spoor (de huidige generatie biobrandstoffen die ingezet kunnen worden voor al het wegverkeer in Nederland) en een zogenoemd innovatief spoor (innovatieve biobrandstoffen die ook ingezet kunnen worden t.b.v. nichemarkten van speciaal aangepaste voertuigen). Het kabinet zet in op het verplichten dat leveranciers van motorbrandstoffen 2% van hun afzet in Nederland invullen met biobrandstoffen. Omdat de benodigde wet- en regelgeving naar verwachting niet eerder dan 1 januari 2007 gereed kan zijn, wordt het bijmengen van 2% biobrandstoffen bij fossiele brandstoffen tot die tijd fiscaal gestimuleerd.

Conclusie

Met de splitsingswet gaat het Nederlandse beleid verder dan Europees is voorgeschreven en dit is niet zozeer een kop op Europa, maar een vorm van nationaal beleid. Doel hiervan is het publiek behoud van de netwerken. Het is vervolgens de vraag wat de economische

effecten zijn van dit verdergaande beleid in Nederland. Het Centraal Planbureau heeft een studie gedaan naar de welvaartseffecten. Hieruit kwamen meer positieve dan negatieve effecten naar voren onder de voorwaarde dat de splitsing niet tot grote financiële nadelen leidt als gevolg van de door de energiebedrijven afgesloten “cross border leases” met Amerikaanse investeerders. De energiebedrijven geven aan dat zij kwetsbaar worden door de invoering van dit wetsvoorstel. Voor de Nederlandse afnemers (kleinverbruikers en grote industriële afnemers) is onzeker wat het effect op de prijs kan zijn. Bij onvoldoende marktwerking bestaat het risico van stijgende prijzen. De discussie vindt op korte termijn plaats in de Tweede Kamer, waarbij een afweging van belangen zal worden gemaakt.

Voor bio-ethanol geldt dat Nederland beleid voert om het product te stimuleren, zoals dit ook in een EG-richtlijn als inspanningsverplichting wordt gevraagd. Het is denkbaar dat andere Europese landen een verdergaande stimulering geven. Het gaat hier niet zozeer om een kop, maar om verschillen in (fiscale) stimulering tussen landen.

3.2.12 Energieprestatienormen

Probleem bedrijfsleven

In verschillende enquêtes zijn energieprestatienormen en het energieprestatiecertificaat genoemd als probleemgebieden.

Bouwregelgeving: Bouwbesluit (uitvoeringsregeling v.d. woningwet).

In het Bouwbesluit worden veel eisen functioneel geformuleerd op gebouwniveau. Daarin gaat de Nederlandse wetgever veel verder dan Europees vereist is en in andere lidstaten gebruik is.

Door functioneel te formuleren worden hoge eisen gesteld aan de bepalingsmethoden die opgesteld moeten worden om aan te tonen dat er aan de eis voldaan wordt. Deze bepalingsmethoden, doorgaans vastgelegd in nationale normen door het NEN, worden daardoor zeer ingewikkeld. Het vraagt heel veel inspanningen van bedrijven en het inhuren van deskundigen om aan te tonen dat men aan de regels voldoet.

Daarmee hebben bouwers het zwaarder dan hun collega's in andere EG-landen. Deze laatsten hebben meer te maken met 'receptvoorschriften'. Dan ligt precies (materieel) vast waaraan voldaan moet worden.

Energieprestatie nieuwbouw.

De energieprestatie eis ligt in Nederland hoger dan Europees vereist is. Ook de moeite die men moet doen om aan te tonen dat men voldoet is onevenredig groot.

In december 2002 is de Europese richtlijn 2002/91/EG: Energy Performance for Buildings Directive (EPDB) aangenomen. Deze wordt per 1 januari van kracht en stelt onder andere dat eigenaren van bestaande gebouwen bij bouw, verkoop of verhuur van hun pand een energieprestatiecertificaat kunnen overleggen. Dit certificaat geeft inzicht in de energieverbruiksituatie van een gebouw en de verbetermogelijkheden. Aan de wijze van bepaling van de energieprestatie worden slechts in ruime zin eisen gesteld.

Analyse

In Nederland zijn in 1995 energieprestatienormen geïntroduceerd, die ervoor zorgen dat de bouwwereld zelf kan kiezen met welke maatregelen de vereiste energiezuinigheid van

een gebouw wordt gerealiseerd. De eisen zijn niet langer gericht op losstaande maatregelen maar op een totaalprestatie met betrekking tot de energiezuinigheid van een gebouw; de energieprestatie. Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2003 is het Bouwbesluit grondig herzien en zijn de energieprestatienormen gewijzigd. Recent (1 januari 2006) is de EPC-norm na een langdurig politiek traject bovendien aangescherpt tot 0,8.

Het is complexe materie en dat blijkt uit het feit dat Senter/Novem de volgende zaken voor bouwers aanbieden:

- Cursussen.
- Handboek Handhaving EPN: een ruim honderd pagina's tellend praktisch en actueel naslagwerk met bouwkundige en (vooral) installatietechnische informatie.
- EPCheck: een zeer gebruikersvriendelijk computerprogramma waarmee in een handomdraai de kwaliteit van de EPC-berekening zichtbaar wordt gemaakt.
- Voorbeeldrapporten: invulformulieren (Word-documenten) bestemd voor de aanvragers zelf, als richtlijn voor het opstellen van een EPC-rapport.
- Checklists: handig hulpmiddel (als alternatief voor EPCheck) waarmee men gestructureerd door een niet digitaal ingediende EPC-berekening kan lopen. Zowel voor woning- als voor utiliteitsbouw zijn er checklists beschikbaar.

Richtlijn energieprestaties van gebouwen

Er is een Europese richtlijn gepubliceerd op 4 januari 2003 (directive 2002/91/EC on the energy performance of buildings). Deze richtlijn moet in Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd op zijn laatst op 4 januari 2006.

In de richtlijn staat als overweging:

Er is echter een aanvullend wettelijk instrument nodig om concretere acties vast te stellen teneinde het aanzienlijke, nog niet gerealiseerde potentieel voor energiebesparingen te benutten en de grote verschillen tussen de resultaten van de lidstaten in deze sector te verminderen.

Uit deze overweging blijkt dat er (tot invoering van de richtlijn) te grote verschillen tussen de lidstaten zijn. De richtlijn poogt het beleid te harmoniseren.

Er blijft ruimte voor de lidstaten om zelf invulling te geven aan de richtlijn:

De energieprestaties van gebouwen dienen te worden berekend volgens een methode, die op regionaal niveau mag worden gedifferentieerd.

In overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, als vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag, dienen er op communautair niveau algemene beginselen te worden vastgesteld voor een systeem van energieprestatie-eisen en de doelstellingen daarvan, maar de gedetailleerde uitvoering dient aan de lidstaten te worden overgelaten, zodat elke lidstaat het systeem kan kiezen dat het meest op zijn specifieke situatie is toegesneden. Deze richtlijn is beperkt tot het minimum dat is vereist om deze doelstellingen te verwezenlijken en gaat niet verder dan voor dat doel noodzakelijk is.

De lidstaten passen op nationaal of regionaal niveau voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen een methodiek toe op basis van het algemene kader in de bijlage. Deze methode wordt vastgesteld op nationaal of op regionaal niveau.

De lidstaten moeten uitgaan van de energieprestatie van een gebouw (zoals in Nederland al gebruikelijk is) en kunnen na 4 januari 2006 niet meer het oude beleid hanteren. Dat betekent dat het aanwezige concurrentieverschil afneemt. Wel kan het zo zijn dat de normen in Nederland scherper blijven dan in (bepaalde) andere landen. De richtlijn geeft die mogelijkheid.

De ministerraad (augustus 2005) heeft besloten de EG-richtlijn energieprestaties van gebouwen niet op korte termijn in Nederland in te voeren. Op grond van deze richtlijn dienen woningen en andere gebouwen op het moment van oplevering, verkoop en verhuur te zijn voorzien van een energieprestatiecertificaat dat inzicht geeft in de energiekwaliteit van het gebouw. De richtlijn zou formeel per 4 januari 2006 worden omgezet in Nederlandse regelgeving. Vanwege de hoge administratieve lasten die de richtlijn met zich meebrengt, zal het kabinet in overleg treden met de Europese Commissie om te kijken of de richtlijn kan worden aangepast.

Er is gesproken met het bedrijfsleven en dit leidde tot het inzicht dat er geen concurrentienadelen zijn. Een Belgische bouwer moet bij een werk in Nederland voldoen aan dezelfde eisen als een Nederlandse bouwer. Er zijn wel administratieve lasten.

Conclusie

Tot voor kort moesten bouwers in Nederland voldoen aan zwaardere verplichting t.a.v. energieprestaties bij gebouwen. Dat leidde tot administratieve lastendruk en hogere investeringskosten en dat was een nationale kop.

- Als buitenlandse bouwers op de Nederlandse markt opereren, dan moeten ze aan dezelfde eisen voldoen. Er is geen sprake van een concurrentienadeel en een verstoord level-playing-field voor de bouwers.
- Mogelijk is er wel een concurrentienadeel voor de afnemende bedrijven omdat een gebouw in aanschafprijs hoger is. Energiebesparing compenseert dit nadeel op termijn.
- Er is een richtlijn aangenomen (januari 2003), die gebaseerd is op de Nederlandse systematiek van energieprestatienormen. Deze richtlijn moet januari 2006 zijn geïmplementeerd. Daarmee wordt qua methodiek geharmoniseerd in Europa en verdwijnt de nationale kop.
- Elke lidstaat staat vrij eisen te stellen aan de mate van energiezuinigheid van nieuw te bouwen woningen (bijvoorbeeld gebaseerd op een redelijke terugverdientijd van maatregelen). De richtlijn geeft alleen hoofdlijnen. Er kunnen dus toch verschillen tussen lidstaten ontstaan, maar dit leidt niet tot concurrentienadelen voor de bouwers, misschien wel voor de afnemers.
- Voor het energieprestatiecertificaat geldt dat het kabinet besloten heeft dit onderdeel van de richtlijn niet in te voeren en met Brussel te overleggen. Er ontstaat geen concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven.

Er is tot het einde van 2005 wel sprake extra eisen in Nederland voor de energieprestatienormen, maar deze leidt niet tot concurrentienadelen omdat buitenlandse bedrijven op de Nederlandse markt ook aan deze normen moeten voldoen. Op termijn wordt het verschil met het buitenland kleiner. De richtlijn legt de Nederlandse systematiek aan andere landen op. De richtlijn staat toe dat er in de lidstaten binnen dezelfde systematiek andere invullingen wordt gegeven, zodat er wel verschillen kunnen ontstaan voor de energieprestatienormen. Het energieprestatiecertificaat wordt in

Nederland niet ingevoerd (i.t.t. andere landen).

3.2.13 Externe veiligheid

Probleem bedrijfsleven

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen gaat verder dan de richtlijn Seveso II. De op te stellen Veiligheidsrapporten vragen meer tijd dan elders. Er geldt een breder pakket aan regels dan elders (naast vervoerswetgeving ook milieuwetgeving). Er zijn meer inrichtingen aangewezen dan bedoeld in Seveso II. ARIE (nieuwe regelgeving onder BRZO) gaat verder dan EU. NL gaat verder dan Duitsland. Voor LPG pompstations gelden verdergaande maatregelen.

Analyse

De Europese richtlijn Seveso II over externe veiligheid stamt uit 1996 en is in 1999 geïmplementeerd in het BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen). Veel punten zijn letterlijk overgenomen. Sinds de jaren tachtig kent Nederland beleid op het gebied van externe veiligheid en er is een eigen aanpak gegroeid. In de richtlijn is geen normstelling opgenomen en zijn de doelen en maatregelen kwalitatief beschreven. Zo staat er bijvoorbeeld in dat er voldoende afstand moet zijn tussen gevaarlijke activiteiten en kwetsbare objecten, en dat er met zones kan worden gewerkt. In Nederland is dit uitgewerkt met contouren van het plaatsgebonden risico rondom gevaarlijke activiteiten, die met een bepaalde rekenmethode worden bepaald. Het beleid leidt tot sanering van LPG tankstations in dichtbebouwde gebieden. In andere lidstaten worden soortgelijke situaties niet gesaneerd en is er sprake van verdergaand beleid in Nederland. Omdat de Europese richtlijn hiertoe ruimte biedt, kan dit als nationaal beleid worden gezien. Wel worden er door de overheid fondsen beschikbaar gesteld voor deze sanering om zo de economische gevolgen te beperken.

In andere landen worden andere uitwerkingen gekozen. In Nederland is het uitgangspunt een risicobenadering, waarbij de kans op een ongeluk en de omvang van het effect een rol spelen. Duitsland kent een andere systematiek, waarbij de kans op een ongeluk geen rol speelt. De Nederlandse aanpak past goed bij de uitgangspunten van de richtlijn. Het is niet eenvoudig om te vergelijken of het beleid in Nederland zwaarder uitpakt dan in het buitenland.

Om de werking van het externe veiligheidsbeleid in de praktijk te verbeteren en de administratieve lasten te beperken, is het Verbeterprogramma Uitvoering BRZO gestart. Hierin wordt intensief met decentrale overheden en het bedrijfsleven samengewerkt.

Op basis van de ARBO-wetgeving zijn bedrijven verplicht om een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uit te voeren om risico's voor de gezondheid voor werknemers op de werkplek te bepalen. Voor bedrijven met gevaarlijke stoffen is sinds 2004 een aanvulling opgenomen, in de vorm van de ARIE-verplichting (Aanvullende RI&E). De ARIE is in de plaats gekomen voor de Arbeidsveiligheidsrapportage die sinds 1981 verplicht is. De Arbeidsveiligheidsrapportage was in de uitvoering kostbaarder omdat per installatie gerapporteerd werd en uitgebreide veiligheidsstudies gevraagd werden. In de huidige regelgeving ARIE is een rapport per bedrijf nodig met een inventarisatie van de risico's op basis van mogelijke scenario's.

De kosten van ARIE zijn geraamd op € 1,1 miljoen per jaar, waarmee een besparing op de administratieve lasten van € 3,3 miljoen wordt gerealiseerd (t.o.v. de arbeidsveiligheidsrapportage).²⁵ Bedrijven die een Veiligheidsrapport opstellen conform het BRZO zijn vrijgesteld van de rapportageverplichtingen uit het ARIE-besluit. Wel is het zo dat de werkingssfeer van ARIE breder is dan van het BRZO. Er zijn bijvoorbeeld ook overslagbedrijven voor gevaarlijke stoffen aangewezen. De Europese richtlijn Seveso II geeft ruimte aan lidstaten om op dit punt beleid te voeren. In vergelijking met andere landen is het mogelijk dat bepaalde Nederlandse bedrijven een rapportage moeten opstellen, die bij soortgelijke bedrijven in het buitenland niet wordt gevraagd.

Conclusie

Nederland kent een lange geschiedenis met het externe veiligheidsbeleid. De Europese richtlijn geeft geen normstelling en geeft indicaties voor het beleid. In Nederland is het beleid uitgewerkt en zijn er normen opgenomen en dit kan gezien worden als nationaal beleid. Deze normen kunnen in de praktijk leiden tot bijvoorbeeld sanering van LPG-tankstations, die in andere landen op soortgelijke locaties kunnen voortbestaan. Het is ook denkbaar dat in andere landen op andere punten verder wordt gegaan, maar dit is niet onderzocht. Gegeven de ruime formuleringen van de Europese richtlijn gaat het bij externe veiligheid niet om nationale koppen op Europese wetgeving, maar meer om nationaal beleid. In het lopende traject van de verbetering van het BRZO is al gekeken naar de implementatie van de richtlijn in andere landen en de mogelijkheden om daarbij aansluiting te zoeken. Binnenkort wordt het wijzigingsbesluit gepubliceerd. De ARIE-verplichting levert minder kosten op dan de voorganger (arbeidsveiligheidsrapportage). Niet onderzocht is of andere landen soortgelijke regelgeving hebben opgenomen, zodat ARIE voor bepaalde bedrijven tot een concurrentienadeel kan leiden. Gegeven dat ARIE voortgekomen is uit een recent traject om administratieve lasten te verminderen (Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving, 2004) lijkt het weinig zinvol opnieuw hiernaar te kijken.

3.2.14 Gebruiksvergunning brandweer en onderdrempels

Probleem bedrijfsleven

De meeste bedrijven dienen over een gebruiksvergunning te beschikken met als ratio dat bij een calamiteit, alle aanwezigen tijdig en veilig het gebouw kunnen verlaten. Voor bioscopen en stadions e.d. is dit een begrijpelijke zaak maar voor industriële bedrijven een volkomen overbodige eis. Probleem is met name dat er geen eenduidige landelijke eisen voorhanden zijn en dat hierdoor verschillen tussen gemeenten optreden, waardoor soms dure maatregelen moeten worden getroffen. Een ander punt is dat een vergunning nodig is voor bijvoorbeeld kleine hoeveelheden 'gevaarlijke stoffen'. Als voorbeeld werd genoemd het gebruik van 10 liter terpentijn op jaarbasis dat volgens het VNG-model bouwverordening een bedrijf verplicht om een gebruiksvergunning aan te vragen.

²⁵ Staatsblad 2004, nr. 69

Analyse

In de Woningwet is in artikel 8 geregeld dat gemeenten zelf de ruimte hebben om de bouwvergunning en de gebruiksvergunning in te richten (beleidsvrijheid). De gebruiksvergunning is dan ook een voorbeeld van autonome regelgeving van gemeenten.

Minister Dekker van VROM wil vanaf 1 januari 2007 een landelijke uniformering van de voorschriften voor het brandveilig gebruik van gebouwen. Nu heeft elke gemeente eigen voorschriften, wat tot veel ergernis leidt bij bedrijven. De minister gaat deze voorschriften landelijk uniform vastleggen in het Besluit Gebruik Bouwwerken, dat voor alle gemeenten zal gelden. Tegelijk wil de minister ook het aantal gebouwen waarvoor een gebruiksvergunning nodig is, drastisch beperken, zo mogelijk tot 20 procent van het huidige aantal.

In een brief aan de Tweede Kamer staat hierover het volgende:²⁶

Zoals u bekend is, is het kabinet momenteel bezig met de invulling van de in het hoofdlijnenakkoord vervatte afspraak om de administratieve lasten met 25% te verminderen. In dat verband wordt onder meer gewerkt aan het landelijk uniformeren van de gemeentelijke voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, waaronder het zogenoemde gebruiksvergunningvereiste. Op die manier worden tevens belangrijke oorzaken weggenomen voor de ergernis die blijkt uit het rapport «De top tien van hinderlijke regels» van de commissie Stevens nu bij ondernemers over de nalevingskosten van die voorschriften bestaat.

Op grond van de huidige Woningwet moeten gemeenten in hun bouwverordening voorschriften geven over het brandveilig gebruik van bouwwerken.

In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving (voorheen «herijking») wil ik die gemeentelijke voorschriften landelijk gaan uniformeren. Daartoe zal naar verwachting op 1 januari 2007 het Besluit gebruik bouwwerken in werking treden. Vertrekpunt bij het opstellen van dat Besluit is de model-Bouwverordening van de VNG, zoals die na de zogenoemde 11e serie wijzigingen luidt.

De onderdrempel bij 10 liter terpentijn op jaarbasis is niet correct en een gebruiksvergunning is niet nodig. Dit voorbeeld geeft aan dat er veel misverstanden op dit gebied zijn en dat goede communicatie nodig is.

Conclusie

Het betreft hier geen Europese regelgeving, maar nationaal (lokaal) beleid, wat tot ergernis en wellicht ook extra kosten leidt. Er wordt op een breed vlak (ministeries, gemeenten, NVBR en ondernemersorganisaties) gewerkt aan landelijke uniformering van de gebruiksvoorschriften, zodat een beter uitvoerbaar Gebruiksbesluit komt. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in afstemming en communicatie, zodat partijen in het veld beter weten wat wel of niet moet.

²⁶ Zie brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 383, nr. 34

3.2.15 Gemeentelijke belastingen en leges

Probleem bedrijfsleven

Ondernemers worden jaarlijks met (torenhoge) verhogingen van de gemeentelijke leges en belastingen geconfronteerd. Tevens verschillen de belastingen en leges per gemeente. Ondernemers weten niet waar ze aan toe zijn en worden jaarlijks met deze verhogingen geconfronteerd.²⁷ Daarnaast worden bouwleges betaald, maar duurt het lang voordat de ondernemer over de vergunning beschikt. Het vermoeden is dat ten opzichte van het buitenland Nederland in de top zit wat betreft de kosten en tijdsduur. Dit bevordert de concurrentiepositie van Nederland niet.

Analyse

Gemeenten kunnen op grond van de Gemeentewet leges eigen belastingen heffen en leges innen voor verrichte diensten. De mogelijkheid daartoe is echter wel beperkt. Gemeenten mogen alleen die belastingen heffen waarvan de wet dat uitdrukkelijk toestaat. Als een gemeente gebruik wil maken van de bevoegdheid een bepaalde belasting te heffen, moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening. Daarin moeten dan de belangrijkste zaken geregeld worden die nodig zijn voor bijvoorbeeld het vaststellen wie die belasting moeten betalen, de berekening van de hoogte van de belastingschuld en voor de invordering daarvan. Ten aanzien van leges hebben veel gemeenten het uitgangspunt dat de leges kostendekkend moeten zijn. Dat in de praktijk de verschillen tussen gemeenten groot kunnen zijn, heeft te maken met verschillen in de kosten van overhead tussen gemeenten. Het vaststellen van de hoogte van leges is gelegitimeerd in een democratisch proces. De gemeenteraad stelt de hoogte vast, na afweging van belangen.

Uit de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat²⁸ van het Ministerie van Economische Zaken is naar voren gekomen dat de hoogte van de tarieven voor het verlenen van vergunningen en de tijd die het kost om een vergunning te verkrijgen sterk per stad verschillen. De doorlooptijd is over het algemeen vrij fors, waardoor vaak lang gewacht moet worden voordat met de uitvoering van de activiteit kan worden begonnen. Dit heeft nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemers.

Voor de bouwvergunning geldt dat een gemeente deze in 12 weken moet hebben verstrekt. Deze termijn is landelijk geüniformeerd. Door in de voorbereidingsfase samen te werken met de gemeente kan de doorlooptijd worden bekort.

Conclusie

De vaststelling van de hoogte van de gemeentelijke belastingen en leges is aan de gemeente. Er is geen Europese wet- of regelgeving. Eventuele veranderingen in de hoogte van de belastingen en leges is dan ook aan de gemeente zolang dit binnen de gestelde grenzen van de Wet gebeurt. Hier is dus sprake van nationaal beleid. Tussen gemeenten kunnen echter wel (grote) verschillen optreden wat betreft de hoogte van de belastingen en leges, maar ook waar het om verhogingen van de tarieven gaat. In hoeverre de gemeentelijke belastingen en leges verschillen met andere Europese landen is niet

²⁷ Uit een studie van Financiën (2003) blijkt dat in de periode 1995-2003 de stijging van lokale lasten in Nederland het hoogste is geweest in een internationale vergelijking.

²⁸ Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat, ECORYS, 2005,

duidelijk. Het is aanbevelenswaardig om dit onderwerp te bezien in het kader van de lastendruk voor het bedrijfsleven. In de follow-up van de Taskforce Vergunningen wordt het onderwerp leges voor vergunningen opgepakt. De bouwvergunning is gekoppeld aan een vaste termijn.

3.2.16 Levensmiddelen, HACCP

Probleem bedrijfsleven

Volgens de richtlijn EEG 93/43 moeten voor levensmiddelen HACCP procedures worden doorlopen, maar Nederland voegt daaraan toe dat: "Deze werkzaamheden worden vastgelegd in een schriftelijke rapportage die desgevraagd ter beschikking wordt gesteld van de met het toezicht ter zake belaste ambtenaren." (Artikel 30 lid 2 van de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen).

Analyse

De case HACCP betreft een richtlijn van de Europese Commissie (93/43/EEG) inzake voedselveiligheid. Om de voedselveiligheid en de hygiëne bij productie en transport van voedsel voor menselijke consumptie te garanderen, zijn er diverse beginselen opgesteld op basis van het HACCP-systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points - risicoanalyses en kritische controlepunten). Bij de implementatie van deze richtlijn in de Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen heeft VWS besloten een rapportageplicht toe te voegen aan de verplichtingen.

Het ministerie van VWS heeft gereageerd dat hier inderdaad sprake is van een nationale kop, en wel in de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen (WHL) ter uitvoering van richtlijn 93/43/EEG. Die nationale kop heeft Nederland in 1995 ingevoerd, aangezien HACCP zonder registratie van de ten uitvoer gelegde controle- en bewakingsprocedures op de voor de veiligheid kritische punten, niet zinvol is. Deze nationale kop is met ingang van 1 januari 2006 verdwenen, aangezien de WHL per dat tijdstip vervangen wordt door de Europese verordening (EG) 852/2004. Die verordening (artikel 5, tweede lid, onder g) bevat overigens vergelijkbare voorschriften als de WHL wat betreft de door het bedrijfsleven genoemde rapportageverplichting. Per 1-1-2006 is ter zake dus niet meer sprake van een nationale kop, maar de verplichting blijft.

Conclusie

Er was sprake van een nationaal verdergaande eis omdat Nederlandse bedrijven een rapportageverplichting hadden en buitenlandse bedrijven niet. Het level-playing-field is hersteld per 1-1-2006 omdat er een Europese verordening is gaan gelden, die een rapportageplicht (voor alle landen) heeft.

3.2.17 Luchtkwaliteit, fijn stof en stage 2 benzinetankstations

Probleem bedrijfsleven

Doorwerking in de ruimtelijke ordening wordt niet door richtlijn geëist (fijn stofprobleem). Luchtkwaliteit is in ons land gekoppeld aan ruimtelijke ordening en in de omringende landen niet. Investerings komen tot stilstand met verlies van 100.000 mensjaar aan arbeid in de uitvoerende bouw. Ongeveer 10 miljard investeringen worden

niet (op tijd) gedaan. Stage 2 benzinstations is in NL verplicht, terwijl de EU alleen stage 1 (damperugwinning) verlangt.

Analyse luchtkwaliteit, fijn stof

De implementatie van de richtlijn over Luchtkwaliteit is uitgebreid aan de orde in dit kabinet (ook door aansporing van de Tweede Kamer). De Tweede Kamer heeft eerder verzocht het Besluit luchtkwaliteit in te trekken en te vervangen door een wet (Kamerstukken II, 27793, nr. 2 e.v.). Gegeven het feit dat gezien de economische en maatschappelijke gevolgen spoed is geboden met aanpassing van de regelgeving, heeft de Tweede Kamer zich in het algemeen overleg van 26 april 2005 positief uitgesproken over vervanging van het Besluit luchtkwaliteit, vooruitlopend op het zo spoedig mogelijk regelen van het onderwerp bij wet. Per augustus 2005 is dit nieuwe besluit luchtkwaliteit van kracht.

Naast de vervanging van het Besluit luchtkwaliteit wordt ook haast gemaakt met de aanscherping van het reeds vastgestelde Nationaal Luchtkwaliteitplan. Het kabinet heeft besloten dat bij de Miljoenennota 2006 een enveloppe wordt vastgesteld met extra middelen voor luchtkwaliteit, in aanvulling op de reeds vastgestelde maatregelen uit de Nota Verkeeremissies en het Nationaal luchtkwaliteitsplan 2004. Met dit pakket aan extra maatregelen wordt een zo maximaal mogelijke inspanning verricht ter verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Tegelijkertijd moet dit totaalpakket voorkomen dat Nederland economisch en ruimtelijk 'op slot' gaat.

Er zijn drie oorzaken dat het beleid voor luchtkwaliteit in Nederland scherp is:

- Er zijn eisen voor jaargemiddelden en daggemiddelden voor fijn stof. De EG-richtlijn schrijft voor dat het maximale toegestane daggemiddelde 35 keer per jaar mag overschreden. Dit leidt ertoe dat gemiddelde concentratie 31 microgram per m³ per jaar moet zijn. Nederland heeft in Brussel aangekaart dat deze waarde van 31 de juiste is en daarmee afwijkt van de door Brussel gehanteerde waarde van 40 voor het jaargemiddelde. Hierdoor pakt de regeling strenger uit, dan ogenschijnlijk bedoeld is.
- In andere landen wordt gekeken naar locaties waar mensen daadwerkelijk een jaar lang kunnen verblijven. Een wegberm bijvoorbeeld is geen locatie waar iemand lang is. Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen. In de andere landen wordt de norm op die locaties dan ook niet gehanteerd.
- In Nederland is er een vrij zware koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening. De luchtkwaliteit moet in het ruimtelijke beleid **in acht genomen worden**. Voor zover er sprake is van ruimtelijk beleid in andere landen, gaat dit veel minder ver en gebruikt men het begrip **rekening houden met**, dit is minder vergaand dan het in acht nemen.

Analyse stage 2 benzinetankstations

Stage II betreft de terugwinning van benzinedampen bij de verdeelpomp van een benzinstation. Tijdens een tankbeurt moeten de benzinedampen en -gassen die vrijkomen, teruggevoerd worden naar een tank die hetzelfde product bevat. Een bestaande pomp wordt daartoe uitgerust met een vacuümpompje, een coaxiale slang en een speciaal pistool.

In België (Vlaanderen) moeten benzinstations op 31/12/2004 uitgerust zijn met stage I en stage II. In Duitsland is ook stage II verplicht. Dit betekent dat de buurlanden met dezelfde zwaardere eisen te maken hebben. De problematiek van oneerlijke concurrentie speelt zich af in de grensstreek en omdat beide buurlanden dezelfde verplichting hebben, is er in de praktijk op dit punt een level-playing-field.

Conclusie

Het probleem van de luchtkwaliteit (fijn stof) is in Nederland groter dan in sommige andere landen omdat, ons land vele bronnen van fijn stof (o.a. zeezout) kent en ons land bovendien dichtbevolkt is. Daarnaast is meer dan 50% van de fijn stof concentratie in NL afkomstig uit het buitenland, waarbij NL overigens wel een netto exporteur is. De reden waarom in NL eerder tegen deze EU-normen wordt aangelopen, is omdat onze wetgeving vereist dat er getoetst wordt aan toekomstige normen (de zogeheten koppeling). Andere lidstaten doen dit veelal pas op het moment dat de Europese normen in werking treden. Dit is daarmee een tijdelijke kop. De fijn stof norm is per 1 januari 2005 in werking getreden. De norm pakt strenger uit door de basering op daggemiddelen. Zowel in Nederland als in andere lidstaten vinden forse overschrijdingen van de fijn stof norm plaats. Dit heeft in ons land geleid tot economische problemen. Er is veel overleg met de Tweede Kamer geweest en er is geld uitgetrokken voor het nemen van maatregelen. Nader onderzoek naar een pragmatische oplossing voor bouwprojecten is gewenst. Ook overleg in Brussel over de te hanteren normen (daggemiddelen en jaargemiddelen) is belangrijk om zo in Europa uit te gaan van dezelfde normen. Voor de benzinestations is met de invoering van stage II een tijdelijke kop ontstaan, die niet verstorend voor het level-playing-field is omdat stage II ook in de buurlanden plaatsvindt.

3.2.18 Milieugevaarlijke stoffen

Probleem bedrijfsleven

De Wet Milieugevaarlijke stoffen kent productiekennisgeving en de Europese wetgeving handelskennisgeving. Het gevolg is dat Nederlandse bedrijven al moeten melden dat ze nieuwe chemische stoffen maken en dit is concurrentiegevoelige informatie. Buitenlandse concurrenten hoefden pas te melden, als de stof gereed is om te verhandelen. De lijst met prioritaire stoffen (Bijlage 3 uitvoeringsnota SOMS) is omvangrijker dan de binnen de EU gehanteerde lijsten. MTR (Maximaal Toelaatbaar Risico) waarden zijn binnen EU niet volledig geharmoniseerd.

Analyse

Nederland heeft zowel de productie- als de handelskennisgeving voor nieuwe stoffen. Dat is geen kop op de Europese richtlijn, want de handelskennisgeving (interne markt met milieuaspecten) is strikt geïmplementeerd. De productiekennisgeving, primaire verantwoordelijkheid van SZW, is puur nationaal beleid en wordt vooral ingegeven door motieven van arbeidsomstandigheden. Belangrijk is dat dit probleem verdwijnt omdat er een Europese verordening in werking treedt. Deze verordening heet REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of CHemicals) en daarmee komt er eenheid in de wetgeving voor chemische stoffen.

De lijst met prioritaire stoffen is een lijst met stoffen die beleidsmatig extra aandacht verdienen. Dit kan zijn omdat deze stoffen zeer gevaarlijk zijn voor mens en/of milieu,

omdat er sprake is van normoverschrijding met mogelijk ernstige effecten op mens en/of milieu (zoals een aanzienlijk aantal doden en/of zieken) en/of omdat er sprake is van internationale kaders waarbinnen over de aanpak van deze stoffen afspraken zijn gemaakt. Het is een beleidslijst, geen wetgeving, en er is dan ook geen sprake van een nationale kop. MTR-waarden zijn eveneens beleidsdoelstellingen en geen wetgeving. Slechts in uitzonderingsgevallen worden MTR-waarden wettelijk vastgelegd, met name wanneer de EU dit eist. Het klopt dat voor slechts een deel van de stoffen MTR-waarden binnen de EU zijn geharmoniseerd. Zodra er een internationale norm voor een stof is, wordt een Nederlands MTR hierop aangepast. Verder zullen in de toekomst steeds meer internationale normen voor stoffen beschikbaar komen. Ook hier is geen sprake van een nationale kop. Wel kunnen er concurrentienadelen optreden als het Nederlandse beleid verder gaat dan het nationale beleid in andere lidstaten.

Conclusie

Door de Europese verordening REACH, die binnenkort in werking treedt, verdwijnen verschillen in wetgeving op het gebied van chemische stoffen tussen de lidstaten. Er is nog nationaal beleid, dat mogelijk leidt tot concurrentienadelen. Doordat er steeds meer internationale normen komen en de Nederlandse normen hierop worden aangepast, verdwijnt dit mogelijke concurrentienadeel.

3.2.19 Milieujaarverslag

Probleem bedrijfsleven

Het milieuverslag (het overheidsverslag) moet in grote mate van detail worden ingevuld. De verplichting tot een milieujaarverslag voor mestverwerkende bedrijven komt alleen in Nederland voor. Dit is een grote administratieve last voor bedrijven met minder dan tien werknemers.

Analyse

In Nederland is er het Besluit Milieuverslaglegging (17 november 1998). Het besluit is van toepassing op ongeveer 250 inrichtingen. In het besluit is vastgelegd dat deze bedrijven een milieuverslag voor de overheid moeten maken. Dit zijn bedrijven die de provincie als bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer hebben en een aanzienlijke milieubelasting veroorzaken. Het MJV is een combinatie van de beschrijving van de milieusituatie en de mate van milieubelasting in het verslagjaar. Het besluit is niet gebaseerd op een Europese richtlijn, maar is van oorsprong nationaal beleid. Het Nederlandse milieujaarverslag heeft geen direct verband met het Europees milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS).

Er is wel een richtlijn, die leidt tot een verplichting van het leveren van gegevens over milieu. Op grond van de EPER beschikking (European Pollutant Emission Register) in het kader van de IPPC richtlijn (art.15.3) heeft de lidstaat sinds het jaar 2000 wel de verplichting om de emissies van de IPPC bedrijven voor circa 50 stoffen naar water en naar lucht aan de EU te rapporteren. Sinds zeer recent, namelijk februari 2006 is de situatie veranderd omdat er een Europese verordening is gekomen, namelijk E-PTRT (European Protocol Pollutant Release and Transfer Register). Deze verordening heeft rechtstreekse doorwerking, waardoor de verschillen in Europa kleiner worden en het level-playing-field niet meer wordt verstoord. De hiervoor genoemde EPER wordt door

de E-PRTR vervangen en dit leidt tot een rapportageplicht voor meer bedrijven en voor meer stoffen.²⁹

Het Nederlandse milieujaarverslag werd geïntroduceerd met als doel om de verschillende milieurapportages te integreren tot één rapportage en de rapportage van de bedrijven te stroomlijnen. Een andere doelstelling was om te bevorderen, dat de bedrijven milieuzorgsystemen gingen invoeren. De milieujaarverslagen worden op nationaal niveau o.a. gebruikt om te analyseren in welke mate de bedrijfssectoren op streek zijn met afgesloten milieuconvenanten. Daarnaast heeft het verslag ook een functie om gestandaardiseerde gegevens over de milieubelasting op te leveren, die o.a. gebruikt worden voor milieustatistiek en de Emissieregistratie. Voorts worden de verslagen gebruikt voor verantwoording van de bedrijven aan hun vergunningverlener. Internationale verplichtingen voor doorlevering van gegevens op milieugebied maken het noodzakelijk om bepaalde milieugegevens (o.a. afval en emissies) op individueel bedrijfsniveau te verzamelen, die van een bepaald kwaliteits- en detailniveau zijn. De (emissie- en afval) gegevens in het milieujaarverslag vormen de basis voor de emissies naar lucht en naar water die internationaal worden gerapporteerd, o.a. aan de Europese Unie, UNECE en EUROSTAT. De Nederlandse verplichting tot het opstellen van een publieksverslag, is met ingang van 2006 afgeschaft.

Het Besluit Milieuverslaglegging verwijst naar het Inrichtingen- en Vergunningbesluit milieubeheer. Daarin staat categorie 7.4, en dat betreft inrichtingen voor het bewerken of verwerken van van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 25.103 m³ per jaar of meer. Deze installaties vallen niet onder de IPPC-richtlijn, maar wel onder de E-PRTR verordening, die in februari 2006 gepubliceerd is.

Conclusie

Het Nederlandse milieujaarverslag is van oorsprong gebaseerd op nationaal beleid en zowel de reikwijdte (aantal en welke bedrijven), als het detailniveau verschilt van de verplichtingen volgende uit de verschillende Europese richtlijnen (o.a. IPPC en afval). Een groot deel van de gegevens, maar niet strikt alle, zijn noodzakelijk om als lidstaat aan de rapportageverplichtingen in internationaal kader te kunnen voldoen.

Het levert kosten (administratieve lasten) op voor bedrijven om de gegevens in te vullen. Er is recent wel gewerkt aan integratie met andere verslagverplichtingen (o.a. energie) en het invullen kan via een elektronische applicatie (e-MJV) om zo de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

Met de recente introductie van de E-PRTR verordening, die in februari 2006 van kracht is geworden, is een redelijk omvangrijke groep bedrijven rechtstreeks verplicht om over de emissies van een groot aantal stoffen en afval te rapporteren aan hun Bevoegd Gezag en de lidstaat. Het voordeel van deze verordening is dat er Europees wordt geharmoniseerd, zodat het milieujaarverslag niet leidt tot een verstoring van het level-playing-field. Het detailniveau van de rapportage (Nederlandse milieujaarverslag) zou beter kunnen worden aangepast aan de internationale eisen. Een gedeelte van de huidige Nederlandse

²⁹ Zie kamerstuk TK, 2004–2005, 21 501-08, nr. 202

milieujaarverslag volgt niet rechtstreeks uit Europese richtlijnen, of andere internationale rapportageverplichtingen, maar is nationaal beleid. Het verdient aanbeveling om te bezien of en in welke mate nationale aanvulling nodig en wenselijk is, gegeven de nieuwe E-PRTR verordening.

3.2.20 NEN-normen

Probleem bedrijfsleven

Er zijn klachten gekomen over NEN-normen. Dit zijn technische normen op verschillende terreinen. In sommige gevallen wordt in Nederlandse wetgeving naar normen verwezen. Zij kunnen bijvoorbeeld een rol spelen in vergunningen. Volgens een aantal bedrijven blijkt het kostbaar om te voldoen aan NEN-normen. Concurrenten in andere landen hoeven vaak niet aan deze normen te voldoen.

Analyse

NEN-normen worden in Nederland opgesteld door het Nederlandse Normalisatie Instituut. De inhoud van de normen wordt niet door de wetgever gedicteerd, maar wordt door belanghebbenden gezamenlijk bepaald op basis van consensus. Iedere norm verschijnt eerst als ontwerp en daarop kan door iedereen gereageerd worden. Europese normen die in Nederland zijn geïmplementeerd, worden aangeduid als NEN-EN. Een norm die alleen in Nederland van toepassing is, wordt aangeduid met NEN. De mate waarin normen internationaal geldend zijn, verschilt per sector in de economie. Het is mogelijk dat in Nederland normen gelden die internationaal niet toegepast worden en andersom. Overigens kunnen ook bij Europese normen (NEN-EN) toch verschillen tussen lidstaten optreden omdat bijvoorbeeld een bouw materiaal in Duitsland moet voldoen aan klasse 2 en in Nederland aan klasse 1. Dat betekent dat het Duitse product niet in Nederland kan worden toegepast.

Ook zijn er NTA's (Nederlandse Technische Afspraak). Deze pseudonorm geldt alleen in Nederland. In tegenstelling tot een NEN-norm, geldt voor het opstellen van een NTA niet het vereiste dat de inhoud van de norm in principe door alle belanghebbenden, en op basis van consensus, is vastgesteld. Een NTA wordt in de regel door een beperkte groep belanghebbenden opgesteld. Zij bepalen ook wie plaatsnemen in een normcommissie.

Het kabinet komt voor de zomer met een kabinetsstandpunt over normalisatie. De betrokkenheid van stakeholders en de voorwaarden waaronder de overheid naar normen kan verwijzen komen hierin onder andere aan de orde (Kamerstuk II, 2005-2006, 29 515, nummer 94).

Conclusie

Het gaat hier niet om Europese wetgeving, maar om een vorm van algemeen verbindend verklaren van nationale of internationale (met name Europese) afspraken tussen bedrijven en (normalisatie)instellingen. Daar kunnen bedrijven concurrentienadelen door ondervinden omdat buitenlandse concurrenten niet altijd met dezelfde normen hoeven te werken. En er speelt het punt dat bepaalde branches niet betrokken waren bij het opstellen van een norm en dat deze voor die branche nadelig kan uitpakken. Ondernemingen kunnen met klachten terecht bij NEN-normcommissies of NEN-beleidscommissies. Wat betreft de inspraak bij de totstandkoming van de normen komt het kabinet met een

standpunt. Dit standpunt heeft onder meer betrekking op de betrokkenheid van stakeholders bij en besluitvorming rondom de totstandkoming van normen. Het is wenselijk dat het proces van de totstandkoming van normen democratischer wordt, zodat er geen bedrijven worden uitgesloten. Het verdient aanbeveling om bij het opstellen van Nederlandse normen zoveel mogelijk gebruik te maken van internationale normen.

3.2.21 NO_x

Probleem bedrijfsleven

De Nederlandse NO_x emissie-eisen zijn strenger dan EU. De verplichting om best beschikbare technieken tot te passen, maakt handel onmogelijk. Kolencentrales moeten aan onmogelijke eisen voldoen. Strengere eisen NO_x met name stoomketels (NO_x emissiehandel meer lasten dan elders). Normstelling is niet het probleem, maar controle en handhaving (o.a. hogere kosten monitoring). Plafond in Europa lager gekozen dan nodig: Dubbele doelstelling voor bedrijven (handelssysteem en NEC-richtlijn). Plafonnering NO_x door handel en strikte eisen, toepassing op zee.

Analyse

De lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben afspraken gemaakt over hoeveel NO_x een land in 2010 maximaal mag uitstoten. Volgens de Europese NEC-richtlijn (NEC staat voor national emission ceilings oftewel nationale emissieplafonds) mag Nederland in 2010 niet meer dan 260 kiloton NO_x uitstoten. Deze maximale uitstoot is het zogenaamde nationale emissieplafond. De nationale emissiedoelstelling van het NMP4 (Nationale Milieubeleidsplan 4) ligt op 231 kton (1 kiloton = 1.000.000 kilo) NO_x. De nationale doelstellingen waren in eerste instantie dus strenger dan de internationale afspraken. Hierdoor bouwde Nederland een veiligheidsmarge in van circa 30 kton NO_x. Deze marge moest verzekeren dat Nederland ook bij tegenvallende NO_x-reductie aan zijn internationale afspraken voldoet. Dit lagere nationale plafond van NMP4 is bij de nota “Erop of eronder” al weer verlaten. De nationale kop is daarmee kleiner geworden. Nederland gaat voor het halen van het NEC-plafond, dat overigens een resultaatsverplichting is. De NEC-plafonds zijn met instemming van de lidstaten vastgesteld en zijn ook gebaseerd op de gewenste milieukwaliteit per land. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de NEC-plafonds voor het ene land strenger zijn dan voor het andere. Er is bij het vaststellen van de NEC-plafonds rekening gehouden met het ‘level playing field’. In opdracht van VROM heeft NOVEM het “playing field” van de doelgroepen in kaart gebracht (NOVEM, 2003):

“Op milieugebied is de positie van met name de sectoren I, E & R (Industrie, Energiebedrijven en Raffinaderijen) ten opzichte van de buitenlandse concurrenten momenteel in grote lijnen vergelijkbaar.”

In de nota “Erop of eronder” is het NO_x -plafond in samenspraak met de betrokken sectoren over hen verdeeld. Deze nota is op 30 maart 2004 door de TK vastgesteld.

De kern van de klachten van de bedrijven bestaat uit de samenkomst van twee beleidslijnen. Er is Europese regelgeving van kracht (bijvoorbeeld het Besluit emissie-eisen stookinstallaties, BEES, op basis van de Large Combustion Plants Directive, LCPD), die eisen aan de uitstoot van installaties stelt. Daarnaast moeten de IPPC-

installaties voldoen aan de emissie-eisen op grond van de IPPC. Echter als deze eisen allemaal gehaald zijn, dan nog komt Nederland niet aan het afgesproken plafond. Om dit te realiseren is er aanvullend NO_x-emissiehandel in Nederland in werking getreden. De bedrijven die meedoen aan NO_x-emissiehandel mogen gezamenlijk in 2010 niet mee uitstoten dan 55 kton NO_x. Afhankelijk van de IPPC-inspanningen kunnen bedrijven binnen het handelssysteem rechten kopen of verkopen. Alle bedrijven moeten aan de uitstooteisen van de EU voldoen en sommige bedrijven zullen daarboven nog emissies moeten kopen om binnen de vergunning te blijven. Daarnaast moeten Nederlandse bedrijven ook hogere kosten maken vanwege verdergaande eisen t.a.v. monitoring en verificatie.

Conclusie

Nederlandse bedrijven moesten meer kosten maken dan sommige Europese collega's omdat de normstelling hoog lag. Deze normstelling is omlaag bijgesteld en daarmee is de kop duidelijk kleiner geworden en volgens onderzoek van NOVEM is het level playing field hersteld. Niettemin wordt een forse inspanning gevraagd en is er aanvullend op het Europese beleid ook NO_x-emissiehandel ingevoerd. De oorzaak is dat Nederland zich heeft verplicht om NO_x fors te reduceren. Ons land heeft ook relatief veel last van NO_x (wat een bron is voor slechte luchtkwaliteit en verzuring). Deze lokale milieu-omstandigheden vormen een argument voor een scherpere doelstelling dan in landen, waar de uitstoot en concentratie van NO_x lager zijn. Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit zou het nog beter zijn als de handel van NO_x het voorkeursinstrument zou zijn. De verplichting om ook per installatie aan NO_x-eisen te voldoen, leidt tot relatief dure maatregelen, maar is door Europese regelgeving verplicht.

3.2.22 Ontslagstelsel

Probleem bedrijfsleven

Het Nederlandse ontslagstelsel leidt qua procedures, criteria en kosten in vergelijking met het buitenland tot een concurrentienadeel. Flexibiliteit voor het bedrijfsleven en de economie is gewenst. In het huidige ontslagstelsel gaat veel zorg uit naar de werknemer wat (financiële) consequenties heeft voor de werkgevers. Met het huidige stelsel is het lastig om personeel te ontslaan. Indien de regels flexibeler gemaakt zouden worden, zullen bedrijven sneller bereid zijn om werknemers in dienst te nemen aangezien het voor werkgevers ook mogelijk wordt om eenvoudiger van de werknemers af te komen. Zodoende wordt de flexibiliteit van de arbeidsmarkt vergroot.

Analyse

Het ontslagstelsel is niet gebaseerd op Europese regelgeving. Dit nationale beleid staat al jaren veel in de aandacht. In 1999 is de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (Commissie Rood) geformeerd en in 2000 heeft deze commissie haar advies uitgebracht. Dit advies is met wisselende reacties ontvangen. Werkgevers waren overwegend positief over de uitkomst, werknemersorganisaties waren terughoudender en de Stichting van de Arbeid (STAR) was in haar reactie negatief over het advies. Uiteindelijk heeft dit tot weinig veranderingen geleid. Maar het kabinet heeft inmiddels diverse maatregelen gepresenteerd die per 1 januari 2006 en per 1 maart 2006 van kracht zouden moeten worden. Deze maatregelen moeten leiden tot meer dynamiek op de arbeidsmarkt en flexibiliteit in het personeelsbestand. Deze wijzigingen hebben betrekking op het

bevorderen van herplaatsing van langdurig arbeidsongeschikten bij de werkgever via scholing, de invoering van het afspiegelingsbeginsel (in plaats van het dienstjarenbeginsel) bij alle bedrijfseconomische ontslagen en het door de werkgever niet langer aannemelijk hoeven te maken dat bij een collectief ontslagverzoek wegens bedrijfseconomische aard een of meer arbeidsplaatsen moeten vervallen in het geval de vakbonden verklaren dat zij zich kunnen verenigen met het door de werkgever voorgestelde aantal te schrappen arbeidsplaatsen. Centraal staat hierbij de versoepeling van het ontslagrecht om daarmee de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren.

Conclusie

Het ontslagrecht is niet gebaseerd op een Europese richtlijn. Het beleid zorgt al jaren voor de nodige discussie. Nederland neemt met haar ontslagstelsel een andere positie in, in vergelijking met de overige EU-lidstaten. Het Nederlandse stelsel biedt immers (veel) bescherming aan werknemers. Vanuit het bedrijfsleven wordt echter geregeld aangegeven dat de ontslagregels als een aanzienlijke belemmering worden gezien bij het ontslaan van werknemers en hierdoor ook minder snel nieuw personeel aan te nemen. Met de veranderingen die het kabinet voorstaat, wordt een eerste stap gezet naar een dynamischere arbeidsmarkt. Er is aan de SER advies gevraagd over verdere aanpassingen van het ontslagrecht.

3.2.23 Ruimtelijke ordening

Probleem bedrijfsleven

Regionale bevoegdheid blijft in het ruimtelijke ordeningsbeleid, anders dan in Duitsland.

Analyse

De manier waarop ruimtelijk ordeningsbeleid wordt gevoerd, verschilt van land tot land. Er is geen richtlijn, die een aanpak voorschrijft over het niveau van bevoegdheden in een land. Nederland heeft de vrijheid om bepaalde bevoegdheden op decentraal niveau te leggen. En het is de vraag of de afweging van belangen op decentraal niveau per definitie slechter is voor het bedrijfsleven dan als deze afweging op nationaal niveau zou liggen. Met de Nota Ruimte is recent nog bevestigd dat decentralisatie van RO-beleid in de ogen van het kabinet juist wenselijk is om goed af te stemmen met de lokale en regionale praktijk (maatwerk). Wel is het zo dat er een aantal Europese richtlijnen is, dat invloed heeft op het nationale ruimtelijke beleid. Zo kunnen bijvoorbeeld de vogel- en habitatrichtlijn en de richtlijn luchtkwaliteit worden genoemd.

Conclusie

Er is hier geen sprake van een nationale kop omdat er geen Europese richtlijn is. Daarbij komt dat er juist ook voordelen kunnen zijn voor het bedrijfsleven van decentrale ontwikkelingsplanologie in plaats van 'blauwdrukken' van bovenaf. Wel zijn er Europese richtlijnen, die invloed uitoefenen op nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid (bijv. VHR en luchtkwaliteit).

3.2.24 Spoorwegwet en Wet Personenvervoer 2000

Probleem bedrijfsleven

Het bedrijfsleven heeft een klacht over artikel 7 in Spoorwegwet omdat dit artikel afwijkt van het systeem in richtlijn 2001/14/EG. Het draait om de volgorde van de acties van de overheid. Concreet is het bedrijfsleven bevreesd dat er heffingen worden ingesteld voordat een capaciteitsanalyse is gemaakt en er een capaciteitsvergrotingsplan is opgesteld. Het tweede probleem dat het bedrijfsleven naar voren heeft gebracht, is dat buitenlandse bedrijven wel toegang hebben op de Nederlandse markt, maar dat Nederlandse bedrijven geen of beperkt toegang hebben in sommige andere landen. Er is geen reciproke toegang.

Analyse

Het bedrijfsleven geeft aan dat het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur het mogelijk zou maken een overbelastverklaring te ontlopen, waardoor de beheerder geen capaciteitsanalyse en geen capaciteitsvergrotingsplan zou hoeven op te stellen. Deze constatering is onjuist. Ingevolge artikel 7, vierde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, moet de beheerder, in het geval een verhoging van de gebruiksvergoeding als bedoeld in artikel 62, derde lid, van de Spoorwegwet, is doorberekend, een capaciteitsanalyse en een capaciteitsvergrotingsplan opstellen. Op basis van artikel 22, derde lid, van richtlijn 2001/14/EG, mag de infrastructuurbeheerder indien hij geen verhoging van de gebruiksvergoeding heeft geheven of die niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid, prioriteitscriteria toepassen voor de verdeling van capaciteit op overbelaste infrastructuur. Het bovenstaande is uitgewerkt in de artikelen 10 tot en met 12 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het genoemde bezwaar is bij de totstandkoming van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving uitgebreid aan de orde geweest.

De Nederlandse wetgever heeft het probleem van meer 'beschermde thuismarkten' onderkend zoals blijkt uit artikel 54, onderdeel a, van de Wet personenvervoer 2000. De verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd aan een vervoerder die is gevestigd in een andere EU-lidstaat of een andere staat die partij is bij de EER-overeenkomst, voor zover de wederkerigheid van de toegang tot de markt voor personenvervoer in die staat voor de Nederlandse vervoerders niet gewaarborgd is. De verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd aan een vervoerder die is gevestigd in een andere EU-lidstaat met een gesloten markt voor het personenvervoer.

Conclusie

Het bedrijfsleven is bevreesd dat er een heffing op een baanvak wordt ingevoerd als een baanvak overbelast is, zonder dat een capaciteitsanalyse is gemaakt en capaciteitsvergrotingsplan wordt opgesteld. Deze vrees is ongegrond omdat de capaciteitsanalyse en het bijbehorende plan altijd zullen worden opgesteld als een baanvak overbelast is verklaard. Het probleem met de reciprociteit van markttoegang is aan Nederlandse zijde geregeld. Er mogen geen buitenlandse bedrijven op de Nederlandse markt opereren, zolang hun thuismarkt niet is geliberaliseerd. Er is voor beide klachten geen nationale kop.

3.2.25 Tabakswet

Probleem bedrijfsleven

Er zijn klachten binnengekomen vanuit het bedrijfsleven betreffende de Tabakswet. Deze zijn:

- Openbaarmaking van ingrediënteninformatie en de afwijking in de praktijk in andere EU-landen. Dit leidt tot de mogelijkheid dat buitenlandse fabrikanten de producten na kunnen maken.
- Mogelijkheden (beperkingen) voor handelsreclame

Analyse

Openbaarmaking ingrediënten.

De Richtlijn 2001/37/EG, artikel 6 is primair geïmplementeerd in artikel 3b van de Tabakswet. De onvrede van de industrie richt zich (in deze enquête) op de Regeling lijsten tabaksingrediënten.

In artikel 6 van de richtlijn zijn twee informatiestromen opgenomen:

1. informatie van de industrie richting overheid. Art. 6, eerste lid, geeft heel duidelijk aan welke informatie, o.a.: “alle ingrediënten, met opgave van de hoeveelheden, die voor de productie van die tabaksproducten worden gebruikt, opgesplitst naar merk en type” (dus welke ingrediënten zitten er in een Marlboro sigaret, en met welke hoeveelheden).
2. de van de industrie ontvangen informatie moet de overheid openbaar maken ten behoeve van de consument: “De lidstaten zorgen voor de verspreiding met alle geëigende middelen van de overeenkomstig dit artikel verstrekte inlichtingen teneinde de consumenten te informeren. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de bescherming van informatie over specifieke productformules die onder het fabrieksgeheim vallen”.

Relevant is dat de Europese Commissie afgelopen zomer in haar eerste verslag over de toepassing van de richtlijn heeft bepaald dat de samengestelde lijsten, die de industrie bepleit, geen recht doen aan artikel 6 van de richtlijn. Hier staat expliciet dat het drie lijstenmodel (d.w.z. samengestelde lijsten) van de industrie niet conform de richtlijn is.

Verslag EU over toepassing van de tabaksproductenrichtlijn 27-7-2005

Over het algemeen voldoet de aan de lidstaten gezonden informatie niet volledig aan de richtlijn. In artikel 6 is voorgeschreven dat alle voor de productie van tabaksproducten gebruikte ingrediënten moeten worden bekendgemaakt, met opgave van de hoeveelheden. Het bedrijfsleven heeft een tabel ontwikkeld die bekend staat als de “driemodellenlijst”, waarin informatie wordt gegeven op basis van de formulering “hoeveelheid niet meer dan”. Dit is in strijd met de richtlijn omdat de exacte hoeveelheid niet wordt vermeld en geen nauwkeurige informatie per merk wordt gegeven. (...) De volledige bekendmaking van de informatie door de tabaksfabrikanten neemt in de ingrediëntenregeling een centrale plaats in. Alle ingrediënten en bestanddelen die voor de productie van een tabaksproduct zijn gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig zijn, moeten worden opgegeven. Bij de ontwikkeling van een rapportagesysteem moet rekening worden gehouden met de bestaande initiatieven, zoals de Nederlandse en Belgische modellen, en met het systeem van het Europees Bureau voor chemische producten.

Ook de Nederlandse rechter te Den Haag heeft op 21 december 2005 bepaald dat Nederland de richtlijn correct heeft geïmplementeerd.

Mogelijkheden voor handelsreclame

De Richtlijn 2003/33/EG artikel 3 is opgenomen in de Tabakswet, artikel 5 lid 3. Deze richtlijn gaat over grensoverschrijdende reclame en vindt zijn grondslag in de bevordering van een goed functionerende interne markt (opruimen van zaken die dit belemmeren). Dit laat onverlet dat lidstaten vanuit volksgezondheidsoverwegingen aanvullende wetgeving terzake van tabaksreclame en –sponsoring kunnen vaststellen. Overigens hebben zowel de Europese Gemeenschap als de meeste lidstaten inmiddels het (mondiale) WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging geratificeerd. De definitie van reclame in dit verdrag komt sterk overeen met de reclamedefinitie in de Nederlandse Tabakswetgeving.

Conclusie

Het openbaar maken van ingrediënten en de verschillen tussen lidstaten t.a.v. dit punt kunnen tot concurrentienadelen leiden. Er is in de praktijk geen sprake van nationaal verdergaand beleid. Andere lidstaten hebben naar het zich laat aanzien de richtlijn incorrect geïmplementeerd en zullen als de Europese Commissie hen daarop aanspreekt, hun regelgeving in overeenstemming met de richtlijn moeten brengen. De verschillen tussen landen als gevolg van die incorrecte implementatie in andere Europese landen zullen naar verwachting hiermee verdwijnen. Dit punt vraagt om de vinger aan de pols bij de implementatie in andere landen.

Voor wat betreft de reclame is er ruimte voor lidstaten om verdergaand beleid te voeren. Nederland maakt gebruik van deze ruimte en daarmee is gekozen voor een bewuste nationale kop. De tabakswet is recent in de Tweede Kamer besproken en er is ook een Raad van State procedure geweest. De wetgeving is op dit punt niet aangepast. Daarbij komt dat de definitie van reclame in de Nederlandse Tabakswet in overeenstemming is met de definitie van het door Nederland en de EU geratificeerde WHO kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

3.2.26 Transport gevaarlijke stoffen

Probleem bedrijfsleven

Het probleem van het bedrijfsleven betreft een mogelijke toekomstige beperking van aantal spoorlijnen voor gevaarlijke stoffen en plafonds voor het aantal wagons.

Analyse

Het bedrijfsleven maakt zich zorgen over de mogelijkheden om gevaarlijke stoffen te transporteren. Er is nu geen belemmering voor de route en het volume, dat wordt getransporteerd. Er zijn nu normen t.a.v. risico's, die gevaarlijke stoffen met zich meebrengen. Doordat er geen beperking aan het volume is, worden de normen op bepaalde locaties overschreden en vinden aanpassingen plaats t.a.v. de bebouwing langs het spoor.

Er is in het najaar van 2005 een Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen uitgebracht (TK 2005-

2006, 30 373 nr. 2). Daarin staat dat het kabinet na overleg met bedrijfsleven, infrastructuurbeheerders, provincies en gemeenten een Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wil vaststellen. Dit Basisnet verdeelt het spoor in drie categorieën:

- Het vervoer van gevaarlijke stoffen krijgt geen beperkingen opgelegd, maar er gelden wel ruimtelijke beperkingen.
- Er gelden beperkingen voor het vervoer en voor ruimtelijke ontwikkelingen.
- Er gelden alleen beperkingen voor het vervoer en er gelden geen ruimtelijke beperkingen.

Bij de bepaling van die categorieën wordt een afweging gemaakt tussen ruimtelijke, vervoers- en veiligheidsbelangen. Op die manier wil het kabinet het vervoer van gevaarlijke stoffen zo duurzaam mogelijk maken en duidelijkheid bieden over de consequenties van dit vervoer voor bedrijfsleven, bestuurders, hulpverlenings- en rampenbestrijdingsinstanties en burgers. Ook komt het kabinet hiermee tegemoet aan enkele bezwaren van het huidige externe-veiligheidsbeleid. De nota is besproken in de Tweede Kamer. Dit leidt ertoe dat de effecten van het nieuwe beleid goed in kaart gebracht moeten worden.

Conclusie

De vrijheid van vervoer van gevaarlijke stoffen zal door het basisnet kunnen worden beperkt. Dit kan consequenties voor bedrijven hebben dat zij niet meer overal in grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen kunnen vervoeren. Er is een kaderrichtlijn in Europa, die ruimte laat voor aanvullende voorschriften op nationaal niveau. Er zijn ook positieve economische effecten, namelijk dat er meer ruimte voor bebouwing langs de infrastructuur kan worden benut omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen meer wordt gebundeld. De keuze van de invulling van het basisnet vraagt om een goede afweging van belangen en in de nota is aangekondigd dat er overleg met betrokkenen zal plaatsvinden.

3.2.27 [Verkoopverbod alcoholische dranken benzinestations](#)

Probleem bedrijfsleven

Het VNPI geeft aan dat er in Nederland een verbod is op de verkoop van alcoholische dranken in benzinestations, waar dit in andere Europese landen niet het geval is.

Analyse

In artikel 22 van de Drank- en Horecawet staat opgenomen dat het verboden is bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken

- a. op plaatsen waar brandstof voor middelen van vervoer aan particulieren wordt verstrekt en in winkels die aan een benzinestation zijn verbonden;
- b. in winkels die verbonden zijn aan een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend gelegen langs een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 als autoweg aangeduide weg;

Het RIVM stelt aangaande het alcoholbeleid het volgende:

“Tot de jaren zeventig had Nederland een gematigd alcoholbeleid, maar sinds de jaren tachtig behoort Nederland tot de strengere landen. In 2000 is de Drank- en Horecawet in Nederland verder aangescherpt met het oog op preventie van overmatig alcoholgebruik.”

De EU kent thans geen regelgeving m.b.t. alcoholverkoop en -gebruik. Er is derhalve ook geen EG-regelgeving m.b.t. alcoholverkoop bij benzinstations.³⁰ De Europese Commissie subsidieert van 2004-2006 het project "Bridging the Gap". In het kader van dit project is een netwerk van experts van NGO's gevormd, die gezamenlijk onder meer een congres organiseren, een handboek schrijven en een overzicht samenstellen van het alcoholbeleid in de Lidstaten. Aan het project nemen 27 Europese landen deel, waaronder Nederland. De EU gebruikt de gegevens uit dit project voor het ontwikkelen van stimuleringsmaatregelen".

Op dit moment is nog onduidelijk in hoeverre er in Europa ruimere mogelijkheden zijn inzake de verkoop van alcohol op benzinstations.

Conclusie

Er is geen sprake van Europese regelgeving inzake alcoholverkoop op benzinstations. Op dit moment werkt commissaris Kyprianou aan een EU alcohol strategy, die geen nieuwe regelgeving, doch slechts stimuleringsmaatregelen zal omvatten. Wel kan verschillend nationaal beleid in de lidstaten leiden tot een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven.

3.2.28 Vogel- en habitatrictlijn

Probleem bedrijfsleven

Meer soorten aangewezen en soorten handelingen (missen de term opzettelijk). Groot areaal in NL (>20%), instandhoudingsdoelstellingen zijn er nog niet.

Analyse

De vogelrichtlijn en de habitatrictlijn schrijven voor dat de toelaatbaarheid van activiteiten op een bepaalde wijze en aan bepaalde criteria getoetst moet worden. Voor vergunningvragende ondernemers is dat onder omstandigheden een lastige zaak, omdat het een materie betreft waarmee zij weinig vertrouwd zijn.

Rond de jaarwisseling (2004/2005) heeft de Minister van LNV de Kamer zowel mondeling als schriftelijk aangegeven niet te willen tornen aan de beschermde status van onder de Flora- en faunawet beschermde soorten die Europees gezien niet beschermd hoeven te worden. Dit vanwege de eigen verantwoordelijkheid die Nederland op dit punt heeft (bijv. omdat de soorten in ons land zeldzaam zijn).

Per februari 2005 is een vrijstellingsregime (AMvB o.g.v. de Flora- en faunawet) in werking getreden. Met dit regime is het verschil tussen "opzettelijk handelen" en "onopzettelijk handelen" praktisch gezien weggenomen.

In het kabinetsstandpunt omtrent het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (9 september 2005) is het onderwerp van de vergunningverlening op grond

³⁰ EUROOCARE 2004 A Policy on Alcohol for Europe and its countries Reducing the Harm Done by Alcohol - Bridging the Gap Principles. 2004

van de richtlijnen expliciet aan de orde geweest. Daarin is aangekondigd dat acties ter vereenvoudiging mogelijk zijn. Daartoe zal:

- De toelaatbaarheid van activiteiten zoveel mogelijk generiek worden geregeld of op een hoger abstractieniveau gestuurd.
- Vroegtijdig duidelijkheid worden gegeven welke informatie nodig is.
- De bestaande kennis over gebieden en soorten toegankelijk worden gemaakt.

Een wijziging van de Flora- en faunawet is nog eind september 2005 in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Volgens deze wet moet een evaluatie van die wet per april 2007 bij de Kamer liggen. De minister heeft aangegeven dat hij deze evaluatie naar voren haalt en wel naar het einde van het zomerreces van 2006.

Geconcludeerd kan worden dat het punt van de vogel- en habitatrichtlijnen in de daartoe geëigende kaders uitgebreid aandacht heeft en nog zal krijgen.

Het areaal dan Nederland heeft aangewezen, stoelt op de Natuurbeschermingswet en de daarin aangewezen beschermde natuurmonumenten zijn gehandhaafd. Daar worden ook andere waarden beschermd dan uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voortvloeit.

De instandhoudingsdoelstellingen zijn nog niet vastgesteld. De planning is eind 2006. De plicht tot het vaststellen daarvan vloeit uit de richtlijn voort.

Conclusie

Dit is een onderwerp dat regelmatig door het bedrijfsleven wordt genoemd als een probleem. Er bestonden nationale koppen en de meeste zijn weggenomen. Er resteren nog enkele koppen. Een belangrijk punt wordt gevormd door de instandhoudingsdoelstellingen, die nog in ontwikkeling zijn. Het is aanbevelenswaardig om bij deze doelstellingen mee te wegen wat de effecten voor het bedrijfsleven zouden kunnen zijn. Nader onderzoek is gewenst en dit vindt plaats in het kader van de toegezegde evaluatie.

3.2.29 Wapenexport

Probleem bedrijfsleven

Er zijn in Nederland bedrijven die producten leveren voor defensieve doeleinden. De Europese Unie kent geen regelgeving en/of richtlijn inzake het wapenexportbeleid. Er bestaat daarentegen wel een Europese Gedragscode (van 1998). In deze Code wordt de individuele Lidstaten de mogelijkheid geboden de Code restrictiever toe te passen dan de Code voorschrijft. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen de Code restrictiever toe te passen dan is voorgeschreven. Hierdoor verzwakt de concurrentie positie van het Nederlandse defensie gerelateerde bedrijfsleven op de exportmarkt.

Analyse³¹

In opdracht van de staatssecretaris van Economische Zaken zijn twee onderzoeken verricht naar het beleid op het gebied van wapenexport. Het onderzoek van het bureau Research voor Beleid *Sectoranalyse defensiegerelateerde industrie* (Kamerstuk 26 231,

³¹ Zie brief TK, 2004-2005, 22 054, nr. 95

nr. 10) constateerde dat volgens de bedrijven in kwestie er in Nederland sprake is van een ‘guur ondernemingsklimaat’ en dat ‘onder andere bij het exportbeleid de industrie minder gunstige voorwaarden ondervindt dan in andere landen’. In een vervolgonderzoek van EIM *Zicht op de economische effecten van het Nederlandse exportcontrolebeleid* komt een genuanceerd beeld naar voren. De ondervraagde bedrijven zijn verdeeld over de strengheid van het Nederlandse beleid in vergelijking met andere Europese landen. Sommige bedrijven stelden dat Nederland strenger is, andere bedrijven stelden juist dat andere landen strenger zijn.

Op basis van beide rapporten constateert de staatssecretaris dat: “het Nederlandse exportcontrolebeleid voor bedrijven soms negatieve effecten heeft. Dit is echter inherent aan dit beleid. Om redenen van veiligheids- en mensenrechtenbeleid kan de Nederlandse overheid nu eenmaal bepaalde transacties niet toestaan, hoe voordelig deze in economisch opzicht ook zouden zijn. De Nederlandse overheid kiest ervoor relatief streng te zijn, een keuze die altijd op een ruime steun in de Kamer heeft mogen rekenen. Dat betekent echter niet dat het Nederlandse controlebeleid en de uitvoering daarvan het Nederlandse bedrijfsleven structureel op achterstand zetten ten opzichte van concurrenten uit andere landen. Voor een dergelijk beeld is geen ondersteuning gevonden.”

Tot slot stelt de staatssecretaris: “Uiteraard blijft de Nederlandse overheid streven naar een Europees «level playing field», naar optimalisatie van de informatie-uitwisseling en naar harmonisatie van het wapenexportbeleid. Nederland blijft daarbij staan op een strikte toepassing van de criteria van de Europese Gedragscode voor wapenexport. Een juridisch bindende status voor deze Gedragscode zou Nederland dan ook verwelkomen.”

Conclusie

Het betreft hier geen EG-regelgeving. Wel is er een Europese gedragscode (politiek bindende afspraak). Er is conform de definities van dit onderzoek geen kop op de Europese wetgeving. De gedragscode geeft ruimte aan strikte toepassing. De Nederlandse overheid heeft gekozen voor een strikte toepassing, waarbij een afweging is gemaakt tussen het economische belang en belangen op het vlak van veiligheid en mensenrechten. In het algemeen lijkt op basis van de onderzoeken dit niet structureel tot concurrentienadelen te leiden, maar in individuele gevallen kan het beleid negatief voor een bedrijf uitpakken.

3.2.30 Water, grondwater en koelwater

Probleem bedrijfsleven

Er zijn twee problemen: achterstelling bedrijfsleven bij gebruik van grondwater en andere normen voor koelwater.

Grondwater

De lokale overheden beschermen hun eigen drinkwaterbedrijven ten koste van de industrie bij allocatie van grondwater.

Koelwater

Richtlijn 78/659/EG voor viswater gaat uit van een achtergrondtemperatuur van 28 °C (art. 3 lid 2 + bijlage I). De AMvB Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen gaat uit van een temperatuur van 25 °C

(art. 5 + bijlage III). Deze lagere achtergrondtemperatuur in het Besluit gaat niet alleen verder dan Europa vraagt, maar is bovendien in strijd met de nieuwe beoordelingssystematiek voor koelwater, zoals juni 2005 vastgesteld door de staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat.

Koelwater: ook hier sprake van een Hollandse kop in de zin, in de zin van strengere uitvoeringsregels door NL dan in verschillende andere landen.

De interpretatie in de lidstaten loopt zeer uiteen, waarbij de andere landen hun bedrijven een interpretatie gunnen die hun industrie meer ruimte biedt. Centraal staat de eis van 30 graden: de 'koelruimte' in Nederland wordt bepaald door het ontvangende oppervlaktewater, in Duitsland bijvoorbeeld kijken ze daarentegen naar de warmtevracht van het bedrijf en of die niet over de 30 graden heen gaat. Ook is men ruimer in de ontheffingen.

Analyse gebruik grondwater

De provinciale overheid besteedt in het kader van de droogteschaarse aandacht aan toewijzing van het gebruik van grondwater. Het probleem van de industrie is dat provinciale overheden bij de toewijzing van grondwater dat geschikt is voor gebruik als drinkwater, een voorkeur geeft aan consumentengebruik. Daarmee worden provinciale waterleidingsbedrijven bevoordeeld in vergelijking met industrieel gebruik in de voedingsmiddelenindustrie.

Er is geen verband met Europese regelgeving en het gaat om nationaal beleid. Het betreft een belangenafweging van de provinciale overheid. Deze allocatie van grondwater kan tot een concurrentienadeel voor de Nederlandse bedrijven leiden.

Analyse koelwater

Het draait bij koelwater om:

the Fishwater Directive 78/659/EEC, daarin staan normen voor temperatuur water (28 graden water karperachtigen). Maar deze richtlijn is/wordt ingetrokken en gaat op in de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn water zal per stroomgebied worden uitgewerkt en op dit moment is nog niet bepaald welke temperatuur het water van de verschillende stroomgebieden in Nederland moet krijgen.

In Nederland is een AMvB gebruikt om de viswaterrichtlijn te implementeren (Besluit van 3 november 1983, houdende regelen inzake kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren). Daarin zat een kop, namelijk 25 graden i.p.v. 28 graden).

Er is een brief van 21 juni 2005 van de staatssecretaris V&W aan de Tweede Kamer, waarin een nieuwe beoordelingssystematiek is aangekondigd.

Daarin staat:

De ervaringen van de afgelopen jaren geven aan dat onder warme zomerse omstandigheden de temperatuur van oppervlaktewater, alvorens het de Nederlandse grens passeert, aanzienlijk kan oplopen (tot 28 °C). Het realiseren van waterkwaliteitsdoelstellingen, zoals is vastgelegd in de AmvB voor water voor karperachtigen, is in de praktijk onder dat soort omstandigheden niet haalbaar. Op basis van opgedane ervaringen met de huidige uitvoeringspraktijk en de uitgevoerde effectenstudies ligt het in de rede, totdat gebiedsgerichte normstelling op basis van de KRW van kracht wordt, om conform de Europese viswaterrichtlijn een temperatuur van 28 °C als maximum temperatuur voor water voor karperachtigen in de systematiek op te nemen. De viswaterrichtlijn gaat op in de KRW.

Hieruit blijkt dat er bereidheid bij het ministerie van V&W is om 28 graden als norm te nemen.

Conclusie

De allocatie van grondwater kent geen Europese basis en is geen nationaal verdergaand beleid. Bij koelwater was sprake van nationaal verdergaande eisen. Er is bereidheid bij het ministerie van V&W de norm te verhogen naar 28 graden en daarmee is het Nederlandse beleid weer conform de Europese normen. Het verdient aanbeveling om door middel van een circulaire het nationale besluit aan te passen, zodat er voor bedrijven rechtszekerheid is dat de norm van 28 graden in alle omstandigheden geldt.

3.2.31 Welstandseisen

Probleem bedrijfsleven

Gebouwen voor afvalverwerking moeten aan welstand voldoen.

Analyse

In de Woningwet (1991 en na aanpassing 2003) is het onderwerp welstand in artikel 12 opgenomen. Daarin staat dat: “Het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, mogen niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand.” Gemeenten die welstandsbeleid willen voeren, zijn verplicht een welstandsnota te maken, waarin de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente worden aangegeven. Hierdoor is het welstandsbeleid objectiever en doorzichtiger dan voorheen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om (een deel van) hun gemeente welstandsvrij te laten zijn. Als er wel eisen aan de welstand worden gesteld moeten de criteria in de welstandsnota zoveel mogelijk toegesneden zijn op de onderscheidene categorieën bouwwerken en standplaatsen (artikel 12, lid 3). De criteria kunnen verschillen naargelang de plaats waar een bouwwerk of standplaats is gelegen. Voor de nieuwbouw van gebouwen van afvalverwerking geldt dat ook zij, afhankelijk van de gemeente moeten voldoen aan bepaalde eisen van welstand. Er is geen EG-richtlijn, waarin welstand is vastgelegd. Het is nationaal beleid.

Conclusie

Welstandseisen kunnen tot extra kosten leiden omdat een ontwerp van een gebouw moet worden aangepast. Zo kunnen er eisen worden gesteld aan het uiterlijk (bijvoorbeeld het te gebruiken materiaal) en de locatie. Het gaat hier om nationaal beleid, waar geen Europese richtlijn voor is. De individuele gemeente stelt een welstandsnota op en kan hierin uitzonderingen maken voor bepaalde type gebouwen en locaties. Dit kan ruimte bieden voor individuele oplossingen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

- 1) Het onderzoek naar nationale koppen bleek complexer dan voor de aanvang ervan was voorzien. Deze complexiteit wordt veroorzaakt doordat het uitgangspunt werd gevormd door klachten van het bedrijfsleven. Deze klachten waren gericht op tal van onderwerpen. Bij nadere analyse van de klachten bleek het niet eenvoudig om te bepalen of de regelgeving in Nederland verder gaat dan de Europese. Er is vrij veel ruimte voor interpretatie omdat Europese richtlijnen de ruimte laten voor nationale implementatie. Het zijn namelijk geen verordeningen. Ook bleek het moeilijk om te bepalen of voortzetting van bestaand nationaal beleid, na de implementatie van een richtlijn een kop vormt op de Europese richtlijn, of dat het nationaal beleid is. En om te bepalen of een nationale kop ook leidt tot concurrentienadelen is een vergelijking met andere rechtssystemen in het buitenland noodzakelijk. En dit is complex omdat andere lidstaten eigen systemen kennen.
- 2) In het onderzoek is een pragmatische aanpak gekozen. Er is aan het bedrijfsleven gevraagd om klachten te melden over de effecten van Nederlandse wetgeving op de bedrijfsvoering en de gevolgen hiervan voor de concurrentiepositie binnen de EU. Deze klachten vormden de basis van dit onderzoek. Deze pragmatische aanpak leverde een aantal ervaren nationale koppen op. Daarvan is onderzocht of er sprake is van een nationale kop of niet en in hoeverre departementen al actie hadden ondernomen. De pragmatische aanpak leidt tot snellere resultaten dan bij een algehele doorlichting.
- 3) Het onderzoek naar nationale koppen is gericht op koppen, die in het verleden zijn ontstaan. Het is kabinetsbeleid om bij de implementatie van nieuwe Europese richtlijnen het uitgangspunt van 1-op-1 implementatie te hanteren. Daarmee wordt voorkomen dat er nieuwe nationale koppen ontstaan, tenzij er na afweging van alle belangen toch redenen zijn om een kop in te voeren.

- 4) Het begrip nationale kop is in deze studie als volgt gedefinieerd³²:
- a) Er is sprake van een EG-richtlijn.
 - b) De Nederlandse regering heeft deze geïmplementeerd.
 - c) Dit een correcte implementatie betreft.
 - d) Deze implementatie
 - i) bij minimumharmonisatie boven de minimumnorm van de richtlijn uitgaat;
 - ii) bij totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit of bij gebruik van de beoordelingsvrijheid die de richtlijn biedt, stelt strengere normen dan andere lidstaten.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan is in dit onderzoek sprake van een nationale kop.

- 5) Bij deze definitie is een aantal nationale koppen in het onderzoek gevonden. Vervolgens is voor drie cases onderzocht of deze koppen tot een concurrentienadeel (economische effect) leiden door een benchmark uit te voeren met vier belangrijke handelspartners in de EU (Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). In het onderzoek zijn voorbeelden aan het licht gebracht, waarbij deze voor Nederland op handelsgebied belangrijke landen ook verdergaan. Doordat meerdere landen verdergaan is er sprake van een level-playing-field. Maar er zijn ook voorbeelden dat Nederland bij deze drie cases verder gaat dan de benchmarklanden en is het level-playing-field verstoord. Niet onderzocht is hoe in alle EU-lidstaten is geïmplementeerd, zodat er nog andere concurrentienadelen kunnen zijn. Voor de overige 31 cases is geen landenvergelijking gemaakt, maar is de situatie van de Nederlandse wetgeving in relatie met de Europese richtlijn beschreven.
- 6) Een nationale kop kan legitiem zijn, ondanks dat een concurrentienadeel optreedt. Geografische aspecten, inclusief milieudruk, spelen hierbij een rol. Niet alle koppen hoeven per definitie te worden geslecht. De industriebrief spreekt over 'een specifiek Nederlands probleem' dat aanleiding kan zijn om niet over te gaan op 1-op-1 implementatie. In dit onderzoek is geen uitspraak gedaan over de legitimiteit van het voortbestaan van koppen. Wel zijn de koppen geïdentificeerd, die in aanmerking komen om af te schaffen of te handhaven.
- 7) Uit juridisch oogpunt mag de Nederlandse wetgever in veel gevallen verdergaande eisen stellen omdat een richtlijn of het verdrag dit toestaat. Op milieugebied beoogt de Europese wetgever met de regelgeving een bodem te leggen ten aanzien van milieubescherming. Dit geldt ook voor de regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Bijna altijd was er al nationaal beleid, voordat een Europese richtlijn in werking is getreden. Gegeven een bepaald beschermingsniveau in Nederland ligt het niet voor de hand om lagere eisen te stellen bij implementatie van de richtlijn. Wel wordt bij de implementatie (opnieuw) een afweging gemaakt tussen het doel van de wetgeving en onder meer de gevolgen voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Doordat er al vaak al nationaal beleid bestond, zijn er bij implementatie van richtlijnen geen koppen op de richtlijn geplaatst, maar

³² In sommige gevallen geven de Europese richtlijnen beoordelingsvrijheid aan de lidstaten. In die gevallen is een internationale rechtsvergelijking nodig om te analyseren of het bedrijfsleven aan zwaardere eisen moet voldoen.

zijn koppen ontstaan door het nationale beleid te continueren.

8) Over de drie onderwerpen in de diepte kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- **IPPC**

- **Vergunningscriteria:** Concurrentienadeel omdat drie lidstaten momenteel achterlopen met de implementatie. Doordat de vergunningverlener zich mag baseren op lokale milieuomstandigheden kunnen er verschillen ontstaan. Een echt inzicht in de gevolgen voor bedrijven vraagt om een analyse van individuele vergunningen in verschillende lidstaten.
- **Overname BREF's in nationale richtlijnen:** In Nederland gaat de Nationale Emissierichtlijn op een aantal punten verder dan Europese BREF's. België volgt een vergelijkbare aanpak met de VITO-checklijsten. De overige drie lidstaten kennen emissiebeleid dat losstaat van de BREF's. Niet onderzocht is of hun emissiebeleid lagere eisen kent dan het Nederlandse.
- **Kleinere installaties en IPPC-normen.**
Hier is sprake van bewust nationaal beleid waarvoor geen EU-beleid geldt. Dit beleid kan wel tot concurrentienadelen leiden bij de veronderstelling dat de overige EU-lidstaten niet allemaal dergelijk vergaand nationaal beleid hebben ontwikkeld. Het niet doorgaan van de small IPPC-regeling is daar een indicatie voor.

- **Verpakkingen**

- **Recycledoelstellingen:** De recycledoelstellingen in de AMvB zijn een nationale kop omdat ze verdergaan dan de doelstellingen in andere lidstaten. Deze kop leidt waarschijnlijk tot een concurrentienadeel t.o.v. de meeste onderzochte lidstaten. Hierbij moet worden aangetekend dat in de praktijk in andere landen bedrijven meer afval recyclen, dan in hun wetgeving is voorgeschreven. De Nederlandse maatregel is in overeenstemming met het Europees recht, want Nederland blijft binnen de bandbreedte bij de algemene recycledoelstellingen en de specifieke recycledoelstellingen zijn minimumnormen, wat betekent dat Nederland strengere normen mag vaststellen.
- **Implementatietermijn:** Nederland heeft eerder geïmplementeerd dan België, Duitsland en Frankrijk. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten de vrijheid hebben om eerder te implementeren, maar dit kan wel concurrentienadelen tot gevolg hebben.
- **Individuele producentverantwoordelijkheid:** Nederland heeft correct geïmplementeerd en er is geen concurrentienadeel ten opzichte van andere landen.
- **Producentverantwoordelijkheid voor oud papier (papier en karton, niet zijnde verpakkingen):** Er is inmiddels overeenstemming tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven om dit onderdeel van de AMvB niet inwerking te laten treden.
- **Statiegeld:** Alleen Duitsland heeft een systeem van statiegeld ingevoerd. Als de Nederlandse maatregel tot het invoeren van een systeem van statiegeld voor kleine flesjes en drankenblikjes in werking zou treden, kan dit een concurrentienadeel opleveren ten opzichte van België, Frankrijk en het Verenigd

Koninkrijk. Het kan leiden tot een concurrentienadeel voor bepaalde producenten op de Nederlandse markt.

- **Afval**
 - *Definitie afvalstof*: De overige lidstaten hanteren dezelfde definitie als Nederland.
 - *Uitsluitend of in hoofdzaak criterium*: Met betrekking tot de verplichting van een vergunning voor afvalproducenten met kleine hoeveelheden afval is er Europese jurisprudentie dat dit correct is. Niet duidelijk is of andere landen dit ook zo in hun wetgeving hebben verwerkt. Met betrekking tot de eisen die de vergunning oplegt, is er sprake van een kop hetgeen kan leiden tot een concurrentienadeel omdat de benchmark landen niet in alle gevallen van afvalverwerking en verwijdering een vergunning verplicht stellen.

Hieronder worden de 3 onderwerpen in de diepte en overige 31 cases gerubriceerd.

- 9) Er zijn in het onderzoek meerdere voorbeelden naar voren gekomen van nationale koppen in het verleden. Deze zijn in het recente verleden aangepakt of zullen in de komende periode worden afgebouwd. Het gaat om:
 - a) Arbeidsomstandighedenwetgeving
 - b) Arbeidstijdenwet
 - c) Biotechnologie (lopend traject om aan te passen)
 - d) Bouwbesluit
 - e) Energieprestatienormen
 - f) Levensmiddelen HACCP
 - g) Koelwater (in beleid aangepast, nog niet juridisch vastgelegd)
 - h) Milieugevaarlijke stoffen
 - i) NO_x
 - j) Vogel- en habitatrictlijn
- 10) Uit het onderzoek blijkt dat bij een aantal vermeende koppen er toch geen kop blijkt te zijn:
 - a) Definitie van een afvalstof
 - b) Afvalverwijdering en vergunningplicht
 - c) Verpakkingen en individuele producentenverantwoordelijkheid
 - d) Beroepsrisicoverzekering
 - e) CBS-statistiek
 - f) Energie (bio-ethanol)
 - g) Externe veiligheid
 - h) Spoorwegwet
- 11) Uit het onderzoek zijn voorbeelden naar voren gekomen, waarbij Nederland correct heeft geïmplementeerd en geen kop op de EG-richtlijn heeft gezet, maar waar andere landen niet correct hebben geïmplementeerd. Hierdoor ontstaat een concurrentienadeel:
 - a) IPPC vergunningsvoorwaarden
 - b) Emissiehandel broeikasgassen
 - c) Tabakswet ingrediënten

12) Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal onderwerpen is, waar vermoedelijk sprake is van nationale koppen of waar het niet mogelijk was om in de quick-scan te bepalen of er een kop is. Er is een nadere analyse nodig om (definitief) vast te stellen of er nationale koppen zijn en wat het economische effect van de kop is. Vervolgens is het een afweging voor beleidsmakers of aanpassing van Nederlandse wetgeving wenselijk is:

- a) Afvalverwijdering en de eisen in de vergunning
- b) IPPC emissiegrenswaarden (kop alleen per geval te bepalen)
- c) Accijns op meeverbranden koolwaterstoffen
- d) Autobanden
- e) Luchtkwaliteit (fijn stof)
- f) Milieujaarsverslag

13) Er zijn in het onderzoek voorbeelden gevonden van Nederlandse wetgeving, die tot uitvoeringskosten leiden, maar waar geen Europese pendant voor is. Het betreft hier nationale wetgeving. Het is de vraag of in andere landen soortgelijke nationale wetgeving is ontwikkeld. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven is het ook niet relevant of de extra kosten worden veroorzaakt door nationale koppen op een EG-richtlijn of door nationaal beleid. Het gaat om de volgende onderwerpen, waar sprake is van nationaal beleid:

- a) IPPC kleine installaties: Wet milieubeheer en Wet verontreiniging oppervlaktewater voor kleinere bedrijven
- b) Verpakkingen en individuele producentenverantwoordelijkheid papier en karton
- c) Bodembeleid
- d) Energie (splitsingswet)
- e) Gebruiksvergunning brandweer
- f) Gemeentelijke leges
- g) NEN-normen
- h) Ontslagstelsel
- i) Ruimtelijke ordening
- j) Transport gevaarlijke stoffen (voor wat betreft de routing)
- k) Verkoopverbod Alcohol
- l) Wapenexport
- m) Water (grondwater)
- n) Welstandseisen

In het onderzoek bleek het voor enkele van de bovengenoemde onderwerpen moeilijk om precies te bepalen of deze nationale wetgeving losstaat van Europees beleid, of dat het toch een soort kop op of naast het Europese beleid vormt. Voor het doorlichten van het nationale beleid op bijvoorbeeld administratieve lasten en wetgevingskwaliteit zijn er al lopende trajecten.

14) Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal onderwerpen is, waarbij gekozen is voor een bewuste kop in de Nederlandse wetgeving:

- a) Arbeidsomstandigheden op enkele punten
- b) Recycling verpakkingsafval (doelstellingen)
- c) Verpakkingen statiegeld (als het zou worden ingevoerd)
- d) Tabakswet reclame

e) Vogel- en habitatrichtlijn op enkele punten

15) Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal onderwerpen is, dat leidt tot tijdelijke koppen omdat er eerder in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, dan volgens de richtlijn nodig is. Het gaat om:

- a) Recycling verpakkingsafval implementatietermijn
- b) Autowrakken
- c) Luchtkwaliteit (stage II benzinestations).

4.2 Aanbevelingen

- In dit onderzoek is een pragmatische aanpak gekozen, waarbij het uitgangspunt werd gevormd door klachten van het bedrijfsleven. De klachten zijn geïventariseerd in een enquête gericht aan een beperkt aantal brancheorganisaties en bedrijven in de zomer van 2005. Deze enquête heeft 105 klachten opgeleverd, maar dit is naar verwachting slechts een deel van de problemen van het bedrijfsleven. Gedurende het onderzoek zijn nieuwe klachten aangedragen. Wij bevelen aan om het bedrijfsleven in staat te stellen nieuwe klachten te kunnen melden.
- Wij adviseren om de ingezette trajecten om nationale wetgeving meer af te stemmen op de Europese krachtig door te zetten. Zo worden nieuwe koppen voorkomen en oude koppen aangepakt. Hierboven is aangegeven dat er in dit onderzoek een beperkt aantal nationale koppen is gevonden. Het verdient aanbeveling om deze koppen te opnieuw te bezien en indien nodig aanvullend onderzoek te doen naar de precieze aard van de koppen en de economische effecten.
- De klachten van het bedrijfsleven blijken in dit onderzoek voor een deel te bestaan uit klachten over nationaal beleid, waar geen Europese richtlijn voor bestaat. Niet onderzocht is welk beleid andere lidstaten op deze gebieden voeren en of dit leidt tot verstoring van het level-playing-field, waardoor concurrentienadeel ontstaat. Hiervoor is apart onderzoek noodzakelijk. Vervolgens is het wenselijk dat deze klachten in lopende trajecten van verbetering van wetgeving worden meegenomen.
- Een pragmatische aanpak, uitgaande van klachten van het bedrijfsleven is te prefereren boven een algehele doorlichting, waarbij alle wetgeving in Nederland wordt geanalyseerd op het bestaan van nationale koppen. Een algehele doorlichting zal veel inzet van tijd en capaciteit vergen. Bij een algehele doorlichting bestaat het risico dat de exercitie juridisch van aard blijft en er onvoldoende inzicht ontstaat in waar juridische verschillen leiden tot een concurrentienadeel en de omvang hiervan. Juist de betrokkenheid van het bedrijfsleven is van belang om tot inzicht te komen welke koppen tot problemen leiden.
- Bij het totstandkomen van nieuwe Europese richtlijnen is het wenselijk dat het bedrijfsleven wordt geconsulteerd. Ook bij het implementeren van nieuwe Europese richtlijnen en waar overwogen wordt om niet over te gaan tot 1-op-1 implementatie is het wenselijk dat consultatie plaatsvindt. Het bedrijfsleven kan informatie geven over hoe het huidige nationale beleid in de praktijk uitwerkt en wat mogelijke effecten van

een richtlijn zijn. Zo wordt het mogelijk om gedurende het wetgevende proces informatie te krijgen over waar eventuele nationale koppen leiden tot concurrentienadelen. Deze informatie kan een rol spelen bij de (politieke) afweging of de introductie van een nationale kop legitiem is.

5 Bijlage juridische analyse drie onderwerpen

5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat de juridische analyse van de drie onderwerpen in de diepte (IPPC, Afval en Verpakkingen). Het Europa Instituut van de Universiteit van Leiden heeft deze bijlage opgesteld. Voor de lezer die geïnteresseerd is in de nadere onderbouwing van de juridische analyse, is deze bijlage opgenomen. In hoofdstuk twee staat een meer beknopte versie van de juridische analyse en zijn meer opmerkingen over de economische aspecten opgenomen.

5.2 IPPC

5.2.1 Probleem bedrijfsleven

Het onderwerp dat het meest door het bedrijfsleven genoemd is, is de IPPC-richtlijn. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention & Control. Er zijn drie mogelijke koppen aangegeven:

1. Vergunningscriteria
2. Overname BREF's in nationale emissierichtlijnen
3. Het aantal bedrijven dat onder de richtlijn valt

De IPPC-richtlijn geldt voor een beperkt aantal bedrijven³³ en richt zich op emissiereductie door toepassing van de meest milieuvriendelijke techniek (BAT of bij IPPC BREF³⁴ genaamd). De IPPC-richtlijn kent minimumharmonisatie. Ze hanteert ondergrenzen voor emissies. Kleine bedrijven vallen daar niet onder en hoeven niet aan de IPPC-richtlijn te voldoen. Onder de Wet Milieubeheer, die het ALARA-principe kent dat overeenkomt met BAT of BREF, vallen alle bedrijven, waardoor de werking van de IPPC enorm 'opgerekt' lijkt te worden en ook gaat gelden voor allerlei kleinere bedrijven.

Het bedrijfsleven meldt een variëteit aan problemen:

- Nederland hanteert normen ver boven de minimumnormen uit de IPPC;
- IPPC geldt ook voor kleine bedrijven. Een voorbeeld: In oktober 2007 wordt voor de textielindustrie de Europese IPPC-richtlijn van kracht. Volgens deze richtlijn zouden textielbedrijven met een dagcapaciteit van 10 ton of meer verplicht zijn een eigen waterzuivering te installeren. In het huidige Nederlandse beleid, dat middels de Wet

³³ In Nederland betreft dit circa 2500 bedrijven. Meer dan 400.000 bedrijven vallen onder de wet milieubeheer dan wel onder de Wet verontreiniging opeenvlaktewateren

³⁴ BREF staat voor BAT Reference Document; BAT staat voor Best available techniques

Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) verloopt, wordt echter met deze 10-ton grens geen rekening gehouden. Alle textielbedrijven, hoe bescheiden hun volume ook is, moeten een eigen zuiveringsinstallatie aanschaffen. De hiermee gemoeide investering bedraagt € 300.000 tot meer dan € 1 mln.

- De Kaderrichtlijn Water leidt tot emissienormen die verder gaan dan de EU IPPC-standaard voor BAT's (Best available techniques)
- Art. 8.12b, sub c van de Wet milieubeheer introduceert het begrip een doelmatig beheer van afvalwater op het niveau van de inrichting. Dit gaat verder dan de IPPC-richtlijn (96/61/EG, IPPC-Richtlijn), die uitgaat van een integrale benadering (zie bijvoorbeeld art. 2, lid 6 van deze richtlijn, waarin juist uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat elders in de waterketen nazuivering plaatsvindt.
- Een soortgelijk probleem speelt bij art. 1.1 lid 5 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze bepaling maakt het mogelijk in het belang van het ontvangende werk eisen te stellen aan een indirecte lozing, terwijl de IPPC-richtlijn in bijvoorbeeld het genoemde artikel uitgaat van een integrale benadering.
- Voor alle branches waarvoor de IPPC-richtlijn geldt, is het voor de kleinere bedrijven bezwaarlijk dat de ondergrens (minimumnorm) van deze IPPC-richtlijn niet overeenkomstig wordt overgenomen. Deze zwaardere eisen leidt tot oneerlijke concurrentie.
- Voor wat betreft de emissiegrenswaarden wordt gemeld dat de NER, Nederlandse Emissie Richtlijn op diverse punten veel verder gaat dan de BREF's (o.a. beleid MVP-stoffen).

Samengevat stelt het bedrijfsleven dat het hanteren van normen, die uitgaan boven de minimale, door de Nederlandse overheid neerkomt op een nationale kop. Deze kop zou tot gevolg hebben dat meer bedrijven aan IPPC-eisen moeten voldoen dan de EG-richtlijn bedoelt. Daarnaast eist de richtlijn een economische toets op basis van reasonable costs. In Nederland wordt deze economische toets minder als randvoorwaarde gehanteerd, dat wil zeggen er wordt minder rekening gehouden of het wel redelijk te maken kosten zijn. Voorts wijst het VNO/NCW nog op het ruimere begrip Inrichting, dat in Nederland gehanteerd wordt versus het begrip Installatie uit de richtlijn.

5.2.2 Juridische analyse

In het hiernavolgende wordt aangegeven om welke EG-regelgeving het gaat en welke harmonisatiemethode wordt gehanteerd, wat de stand van zaken is met betrekking tot de implementatie van deze regelgeving in Nederland en tot welk(e) artikel(en) van de richtlijn de door het bedrijfsleven aangevoerde klachten zijn te herleiden. Vervolgens wordt onderzocht of Nederland strengere eisen stelt dan de richtlijn voorschrijft en of dit is toegestaan onder EG-recht. Tenslotte wordt de wetgeving van de EG-lidstaten Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vergeleken met de Nederlandse wetgeving om te kunnen vaststellen of er sprake is van een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven.

EG-wetgeving

De IPPC-richtlijn betreft Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging³⁵. De implementatieperiode voor deze richtlijn verliep op 30 oktober 1999 (artikel 21 Ri 96/61/EG). De Commissie bracht recent een rapport uit om de implementatie van deze richtlijn te bespoedigen.³⁶ De doelstelling is het bereiken van "...een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel".³⁷

Stand van zaken implementatie Nederland

Het door de Nederlandse regering aan de Europese Commissie opgestuurde implementatierapport geeft aan op welke wijze deze richtlijn in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd.³⁸ Het document stelt dat de IPPC-richtlijn grotendeels is geïmplementeerd via de Wet Milieubeheer en het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Milieubeheer. Op 9 juni 2005 werd Nederland door de Europese Commissie bij het Hof van Justitie EG aangesproken wegens een onjuiste implementatie van de Richtlijn. De artikelen 2 lid 6 en 11, 5 lid 1, 9 lid 3 tot en met 6, 13 lid 2, tweede gedachtestreepje, artikel 14 tweede gedachtestreepje en de bijlagen III en IV zouden niet correct zijn omgezet.³⁹ De Nederlandse regering geeft in de Kamerstukken aan dat met de huidige regelgeving de richtlijn voldoende is geïmplementeerd.⁴⁰ De wetwijziging van de Wet Milieubeheer (Wm)⁴¹ zou dan ook slechts ter verduidelijking en explicitering van de IPPC-richtlijn dienen. Deze wetwijziging is op 1 december 2005 in werking getreden.

Identificatie koppen

In de resultaten van de enquête wordt het volgende gesteld "...het hanteren van een harde ondergrens door de Nederlandse overheid komt neer op een nationale kop en heeft als gevolg dat meer bedrijven aan IPPC-eisen moeten voldoen dan de richtlijn bedoelt". Hiermee geeft men aan dat de Nederlandse overheid strengere voorwaarden zou stellen bij het verlenen van milieuvergunningen. Een concreet aspect van een milieuvergunning zijn de zogenaamde emissiegrenswaarden. Daarnaast geeft men aan dat er meer bedrijven als installaties die aan de Wm moeten voldoen, worden aangemerkt, dan de IPPC-richtlijn zou bedoelen.

³⁵ Met deze richtlijn samenhangende EG-regelgeving: Beschikking van de Commissie van 31 mei 1999 betreffende de vragenlijst met betrekking tot Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC), PbEG 1999, L 148/39, Beschikking van de Commissie van 26 maart 2002 tot wijziging van Beschikking 1999/391 van de Commissie van 31 mei 1999 betreffende de vragenlijst met betrekking tot Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) (tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/692/EEG van de Raad), PbEG 2003, L 89/17, Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61 EG van de Raad, PbEU 2003, L 156/17, Implementatie deadline: 25 juni 2005, Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PbEU 2003, L 275/32, Implementatie deadline: 31 december 2003.

³⁶ Europese Commissie, 'Report from the Commission to the Council and the Parliament. Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control' Brussel, 3 november 2005, COM (2005) 540 final.

³⁷ Artikel 1 van de richtlijn.

³⁸ (geen datum, geen titel) http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/replies_and_opinions/netherlands_nl.pdf, 7 november 2005.

³⁹ PbEG 2005, C 217/26.

⁴⁰ Kamerstuk 29 711, nr. 3, Vergaderjaar 2003-2004, p. 38, Bijlage, Transponeringstabel, (handmatig) aangepast door bestudering Kamerstuk 29711, nr. 7, Nota van Wijziging, Vergaderjaar 2004-2005.

⁴¹ Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat), Stb. 2005, 432.

Ten aanzien van de eerste kop, het verlenen van vergunningen en de emissiegrenswaarden, het volgende. De IPPC-richtlijn en dus ook de Wm schrijven voor dat de vergunningverlener (gemeente of provincie) individuele vergunningen verleent aan installaties die onder de Wm vallen. In deze vergunningen dienen de vergunningsvoorwaarden van de IPPC-Richtlijn te worden opgenomen. Ten eerste dient dus te worden nagegaan of deze vergunningsvoorwaarden correct zijn overgenomen in de Wm (onderdeel vergunningscriteria). De emissiegrenswaarden zijn een onderdeel van de milieuvergunning op grond van artikel 9 lid 3 IPPC-Richtlijn. De "...minimaal vereiste emissiegrenswaarden uit hoofde van deze richtlijn..." (artikel 18 lid 2) zijn terug te vinden in bestaande EG-regelgeving, opgesomd in bijlage II bij de richtlijn.⁴² Een lidstaat dient minimaal deze grenswaarden aan een onderneming op te leggen. Dat Nederland minimaal deze grenzen in acht neemt staat niet ter discussie. Bij het vaststellen van de grenswaarden per installatie bij het verlenen van de vergunning mag echter naar boven worden afgeweken. De richtlijn stelt dat de emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de "beste beschikbare technieken" (artikel 9 lid 4 Ri 96/61/EG). De Europese Commissie heeft voor verschillende branches onderzoek gedaan en overleg gepleegd om deze beste beschikbare technieken (best available techniques/BAT) vast te stellen. De uitkomsten zijn opgenomen in zogenaamde BREF's. In het onderstaande zal worden onderzocht of Nederland deze BREF's onverkort overneemt in de NeR⁴³ (onderdeel emissiegrenswaarden).

Als eventuele tweede "kop" wordt door het bedrijfsleven aangedragen dat er meer installaties onder de Wet milieubeheer vallen dan de Richtlijn voorschrijft, zodat kleine bedrijven in Nederland moeten voldoen aan met de eisen die vergelijkbaar zijn met de IPPC-eisen, terwijl de Richtlijn dit niet zou bedoelen.⁴⁴ Dit wordt onderzocht door na te gaan welke methode van harmonisatie de Richtlijn behelst (onderdeel aantal bedrijven).

Beoordeling 'nationale koppen'

Zoals hierboven aangegeven zullen drie punten worden uitgediept om na te gaan of er sprake is van een "nationale kop". De implementatie van de vergunningscriteria wordt

⁴² Deze grenswaarden worden door de Europese Commissie opgenomen in zogenaamde BREF's gegroepeerd naar industrietak. Het Ministerie van VROM geeft de volgende informatie over de procedure waarbij de NeR tot stand komt: "Nadat een BREF door de Europese Commissie is gepubliceerd, wordt deze in Nederland door deskundigen vergeleken met het vigerende Nederlandse beleid en worden mogelijke onduidelijkheden geïdentificeerd. Het uitgangspunt bij deze screening is dat de BREF zelf niet meer ter discussie kan staan. Wel kunnen er nog relevante milieuaspecten zijn waarin de BREF niet of niet volledig voorziet. Zo geven de algemene eisen van de NeR soms een nuttige en wenselijke uitwerking of aanvulling van een BREF en zijn er voorts nog andere informatiedocumenten, richtlijnen of afspraken ten aanzien van relevante milieuaspecten die de BREF niet bestrijkt, zoals geluid, stank, en externe veiligheid.

Het resultaat van deze screening wordt besproken met vertegenwoordigers van bedrijfsleven en vergunningverlenende overheden. De conclusies van dit overleg worden vastgelegd in een korte oplegnotitie bij elke BREF. De oplegnotitie is met name bedoeld om waar nodig de vergunningverlener nadere ondersteuning te bieden bij de toepassing van de BREF's. Een enkele BREF bevat een verdeeld oordeel ("split view"), omdat men het over BBT niet met elkaar eens kon worden. De oplegnotitie beschrijft de Nederlandse positie in geval van dergelijke "split views" in een BREF. Indien op een specifieke bedrijfstak meer dan één BREF van toepassing is, zal hierover in de oplegnotitie(s) duidelijkheid worden gegeven. De "executive summary" van de BREF en de oplegnotitie worden als apart hoofdstuk opgenomen in de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) of vastgesteld als aanbeveling van het Landelijk Bestuurlijk overleg Water. Deze procedure betekent mijns inziens dat bovenstaande veronderstelde conclusie – het ligt aan de NeR dat we verder gaan- niet kan worden getrokken.". Commentaar Ministerie VROM op Tussenrapportage, 24 november 2005.

⁴³ Een Engelstalige versie van de NeR is beschikbaar op

<http://www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page<mldt=28598&Sltldt=111&Varldt=46>.

⁴⁴ Het Ministerie van VROM reageert als volgt "Emissiegrenswaarden worden op basis van beste beschikbare technieken(BBT, tot 1 december 2005 ALARA; BBT komt in de strekking en gevolgen overeen met ALARA) vastgesteld. In de Nederlandse milieuwetgeving is sedert de Hinderwet er al voor gekozen om ook kleinere bedrijven aan milieuvergunningen of algemene regels te binden. Voor de niet IPPC-bedrijven gelden overigens de BREF's niet, maar dient op andere wijze (bijvoorbeeld op basis van de NeR) het BBT-niveau te worden vastgesteld.", commentaar Ministerie VROM op Tussenrapportage, 24 november 2005.

onderzocht, er wordt nagegaan of de BREF's worden overgenomen en de toepassing van IPPC-normen op andere installaties dan de in de richtlijn genoemde, wordt onderzocht. In deze drie onderdelen zal tevens een vergelijking worden gemaakt met de implementatie en/of de toepassing van deze elementen in vier andere lidstaten: België, Duitsland en Frankrijk en Frankrijk.

5.2.3 Vergunningscriteria

Implementatie Nederland

Het is nog steeds niet vastgesteld of vergunningsvoorwaarden van de artikelen 3 en 10 van de IPPC-richtlijn correct door Nederland is geïmplementeerd. De vergunningsvoorwaarden betreffen minimumharmonisatie (bijvoorbeeld artikel 6 IPPC-richtlijn) en totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere mate van beoordelingsvrijheid kunnen hebben (bijvoorbeeld artikel 9 lid 3 en 4 IPPC-richtlijn). Eerdere klachten van de Europese Commissie over de implementatie van de richtlijn betroffen onder andere de "...technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden..." (artikel 9 lid 4 Ri 96/61/EG). De wijziging van de Wet Milieubeheer⁴⁵ beoogt dan ook tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie door in de Wm in artikel 8.8. een gewijzigd onderdeel b voor te stellen dat voorschrijft dat "...de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien haar technische kenmerken en haar geografische ligging" en "de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu" worden betrokken bij de beslissing op aanvraag van een vergunning. Met de gewijzigde formulering van de Wet milieubeheer wordt beter dan voorheen aangesloten bij de tekst van de Ri 96/61/EG. Of dit een correcte implementatie betreft is nog niet bekend.⁴⁶

Internationale rechtsvergelijking

Duitsland

De Duitse wetgeving betreffende milieuvergunningen is te vinden in het Bundes-Immissionsschutzgesetz.⁴⁷ Paragraaf 3 lid 6 vermeldt dat Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die im Anhang aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen." In een bijlage bij de wet wordt dit verder uitgewerkt. Zaken als de geografische ligging en de plaatselijke milieuomstandigheden worden echter

⁴⁵ Kamerstuk 29711, nr. 7, 2005-2006

⁴⁶ Bij niet-correcte implementatie kan Nederland nogmaals worden aangesproken door de Commissie. De Commissie heeft echter een discretionaire bevoegdheid: zij bepaalt zelf of, en wanneer zij een lidstaat aanspreekt. Als er geen actie volgt, wil dit dus nog niet zeggen dat er correct is geïmplementeerd.

⁴⁷ Beschikbaar op <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/1912.php>.

niet genoemd. Het implementatierapport van de Europese Commissie maakt melding van een inbreukprocedure tegen Duitsland.⁴⁸

België

Voor het Vlaamse gedeelte geldt de VLAREM en het bijbehorende Milieuvergunningendecreet.⁴⁹ De relevante artikelen van de IPPC-richtlijn zijn geïmplementeerd in de artikelen 43bis en 43ter van het VLAREM, Titel I. Artikel 43bis noemt onder andere "...de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies" en "de noodzaak het algemene effect van de emissies en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken" als punten die in aanmerking moeten worden genomen bij het bepalen van de best beschikbare technieken. Hier ontbreekt een verwijzing naar de plaatselijke milieuomstandigheden. Het implementatierapport van de Commissie meldt dat er een inbreukprocedure tegen België loopt over tekortschietende implementatie van de Richtlijn.⁵⁰

Frankrijk

De Franse regels met betrekking tot milieuvergunningen (autorisations) zijn opgenomen in de Code de l'environnement⁵¹ en in Decreet 77-1133.⁵² Artikel 17 van het decreet geeft de elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij het verlenen van een vergunning: 'Ces prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des meilleures techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau'. Ook hier lijkt geen sprake te zijn van een één-op-één implementatie. Het implementatierapport geeft aan dat er ook een inbreukprocedure tegen Frankrijk loopt.⁵³

Verenigd Koninkrijk

De relevante wetgeving in het Verenigd Koninkrijk zijn de Pollution Prevention and Control Regulations.⁵⁴ Artikel 12(6) implementeert de relevante bepalingen van de Richtlijn: "Subject to paragraph (7), the emission limit values required by paragraph (2) shall be based on the best available techniques for the description of installation or mobile plant concerned but shall take account of the technical characteristics of the particular installation or mobile plant being permitted, and, in the case of an installation or Part A mobile plant, its geographical location and the local environmental conditions." De wetgeving in het Verenigd Koninkrijk is in overeenstemming met de IPPC-richtlijn, nu de

⁴⁸ Europese Commissie, 'Report from the Commission to the Council and the Parliament. Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control' Brussel, 3 november 2005, COM (2005) 540 final., p. 3.

⁴⁹ Beschikbaar op <http://www.mina.be/vlarem-teksten.html>.

⁵⁰ Europese Commissie, 'Report from the Commission to the Council and the Parliament. Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control' Brussel, 3 november 2005, COM (2005) 540 final., p. 3.

⁵¹ Beschikbaar op <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/RechercheSimplePartieCode?commun=CENVIR&code=CENVIROL.rcv>.

⁵² Beschikbaar op <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=&num=77-1133&ind=1&laPage=1&demande=ajour>.

⁵³ Europese Commissie, 'Report from the Commission to the Council and the Parliament. Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control' Brussel, 3 november 2005, COM (2005) 540 final., p. 3.

⁵⁴ Beschikbaar op <http://www.opsi.gov.uk/si/si2000/20001973.htm>.

emissiegrenswaarden worden vastgesteld op basis van de best beschikbare technieken, waarbij rekening moet worden gehouden met de technische kenmerken en de geografische ligging van een installatie.⁵⁵

Conclusie internationale rechtsvergelijking

Volgens de Commissie heeft alleen het Verenigd Koninkrijk de IPPC-richtlijn correct geïmplementeerd. Als men de Britse implementatie vergelijkt met de nieuwe Nederlandse implementatie komen deze aardig overeen. De huidige Franse, Belgische en Duitse implementatiewetgeving is daarentegen nog niet correct. Het is te verwachten dat de vergunningverleners in de toekomst rekening zullen houden met de lokale omstandigheden omdat de Nederlandse wetgeving dit nu voorschrijft. De Commissie heeft aangegeven dat lidstaten tot 30 oktober 2007 de tijd hebben om alsnog over te gaan tot correcte implementatie. Of er door de verschillen in implementatie sprake is van een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven is niet met zekerheid te zeggen. Bedrijven drongen zelf aan op het rekening houden met de lokale milieuomstandigheden; nu dit is opgenomen in de wetgeving zou het concurrentienadeel (als het er al was) kunnen afnemen. Het is echter niet ondenkbaar dat er in ieder geval momenteel een concurrentienadeel bestaat met België, Duitsland en Frankrijk, omdat deze de richtlijn nog niet volledig hebben geïmplementeerd. Zoals echter al aangegeven maakt het feit dat het bij de IPPC-richtlijn gaat om individuele vergunningen, een kwantificering van het concurrentienadeel onmogelijk.

5.2.4 Overname BREF's in nationale emissierichtlijnen

Implementatie Nederland

De NeR is bedoeld als richtlijn voor de instanties die milieuvergunningen verlenen. Dat betekent dat de NeR slechts een indicatie geeft van de emissiegrenswaarden die de vergunningverlener zal hanteren. Volgens SABIC⁵⁶ volgt de NeR de BREF niet. In zogenaamde oplegnotities geeft de Nederlandse regering per branche aan of en in hoeverre de BREF's worden overgenomen. Uit de door het ministerie van VROM verschaftte uitleg over de totstandkoming van de NeR valt in ieder geval af te leiden dat hoewel de BREF zelf niet meer ter discussie staat, het opnemen van strengere eisen in de NeR op grond van andere overwegingen mogelijk is. Om na te gaan of dit inderdaad gebeurt worden drie oplegnotities bekeken: IJzer en staal⁵⁷, Papier en pulp⁵⁸ en Chlooralkali-industrie.⁵⁹ Uit deze oplegnotities is niet af te leiden dat het stellen van strengere eisen wordt aangemoedigd. Wel wordt steeds, waar de BREF niet specifiek is, verwezen naar al bestaande Nederlandse richtlijnen, waaronder de NeR. Volgens VROM⁶⁰ moeten bij de individuele verlening van vergunningen de grenswaarden worden vastgesteld rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de IPPC-richtlijn. Het stellen van strengere eisen zou dus door de richtlijn worden aangemoedigd. Uit de richtlijn valt deze stelling niet af te leiden.

⁵⁵ Uit het Commissie document 'Report from the Commission to the Council and the Parliament. Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control' Brussel, 3 november 2005, COM (2005) 540 final., p. 3, blijkt dat het Verenigd Koninkrijk de richtlijn correct heeft geïmplementeerd.

⁵⁶ ECORYS/OAG, "Resultaten enquêtes Kop eraf: selectie koppen op gebied IPPC-richtlijn", p. 2.

⁵⁷ Beschikbaar op: <http://www.infomil.nl/contents/pages/132061/ner03040c1ijzeroplegnotwebversiefut.pdf>.

⁵⁸ Beschikbaar op: <http://www.infomil.nl/contents/pages/132070/ner03040a1papieroplegnotwebversiefut.pdf>.

⁵⁹ Beschikbaar op: <http://www.infomil.nl/contents/pages/132516/ner02-210achlooralkalioplegnotwebversiefut.pdf>.

⁶⁰ Commentaar op tussenrapportage, 24 november.

Internationale rechtsvergelijking

Duitsland

In Duitsland geven de Verordeningen die op grond van het BundesImmissionsgesetz worden vastgesteld⁶¹ een duidelijk overzicht van minimale emissiegrenswaarden. De rol van de BREF's bij het vaststellen van deze verordeningen lijkt echter beperkt; in een kabinetsdocument wordt aangegeven dat de BREF's niet altijd als leidraad geschikt zijn en dat men ook andere, meer recente gegevens in aanmerking neemt.⁶²

België

In het Vlaams Gewest worden de BREF's niet overgenomen in een nationale emissierichtlijn, maar in zogenaamde VITO-checklijsten⁶³. Deze kunnen bedrijven op de website van EMIS (Energie en Milieu Informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest) opvragen aan de hand van het soort industrie en de betrokken soort emissie. Volgens de website van het EMIS zijn de VITO-checklijsten gebaseerd op de BREF's en zijn ze ondersteunend bedoeld bij het vaststellen van de emissiewaarden bij het verlenen of wijzigingen van een milieuvergunning.⁶⁴ Hieruit valt niet af te leiden dat in België stelselmatig naar boven wordt afgeweken bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden bij het verlenen van milieuvergunningen.

Frankrijk

Op de website van het Franse Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable is slechts een beperkt aantal BREF's voor best beschikbare technieken beschikbaar.⁶⁵ De vertaling naar nationale emissierichtlijnen vindt plaats in zogenaamde circulaires betreffende verschillende sectoren, die de minimale emissiegrenswaarden vaststellen. Het is niet duidelijk in hoeverre de BREF's hierbij worden overgenomen.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk geeft aan dat de BREF slechts een factor is naast vele andere factoren die in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van de best beschikbare technieken.⁶⁶ Hoewel de BREF's worden genoemd in de consultatiedocumenten waarin bepaalde emissiegrenswaarden per industrietak worden vastgesteld, zijn ze niet als zodanig te raadplegen op de website van DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs).⁶⁷

Conclusie internationale rechtsvergelijking

In alle vijf de onderzochte lidstaten is er sprake van nationale emissierichtlijnen waarin de op EG-niveau vastgestelde aanbevelingen betreffende de best beschikbare technieken en

⁶¹ Beschikbaar op: http://www.bmu.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/bimschg_verordnungen.pdf.

⁶² "Kabinetbeschluss vom 12.12.2001", http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/taluft_begruendung.pdf.

⁶³ Op te vragen op: <http://www.emis.vito.be/DBBT/index.asp?pageChoice=Start>.

⁶⁴ <http://www.emis.vito.be/DBBT/index.asp?pageChoice=AMV>.

⁶⁵ Het betreft 8 BREF's, op: http://aida.ineris.fr/bref/bref_cadres.htm. Ter vergelijking: op www.infomil.nl vindt men 23 horizontale en 10 verticale BREF's.

⁶⁶ "UK Government Response to the European Commission Communication on IPPC", beschikbaar op: <http://www.defra.gov.uk/environment/ppc/cipp-govresponse.pdf>.

⁶⁷ <http://www.defra.gov.uk/environment/ppc/index.htm>.

de daarbij behorende emissiegrenswaarden in meerdere of mindere mate worden overgenomen. Omdat de emissiegrenswaarden per installatie volgens de IPPC-richtlijn worden vastgesteld op basis van de best beschikbare technieken per industriector kan niet worden vastgesteld of Nederland strengere normen hanteert, en welke concrete emissiegrenswaarden de andere lidstaten hanteren. Er kan dan ook niet worden vastgesteld of er sprake is van een concurrentienadeel. Wel kan worden opgemerkt dat als de BREF's door alle lidstaten zo precies mogelijk zouden worden opgevolgd, de concurrentienadelen zouden afnemen. Nu dat niet zo is, is het bestaan van een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven niet uit te sluiten. Hierbij dient te worden vermeld dat de informatie betreffende BREF's op de Nederlandse website Infomil het meest volledig is.

5.2.5 Kleinere installaties en IPPC-normen

De Wet milieubeheer stelt met de IPPC-regels vergelijkbare eisen aan kleine bedrijven. Dit moet worden beschouwd als een bewuste keus van nationaal beleid. Er is namelijk geen EG-richtlijn op dit gebied.

5.2.6 Conclusies juridische analyse IPPC

- a. Vergunningscriteria. Er is een EG-richtlijn op dit gebied. Deze is onlangs door Nederland (opnieuw) geïmplementeerd. Deze EG-richtlijn bevat minimumharmonisatie en totale harmonisatie waarbij lidstaten een zekere mate van beoordelingsvrijheid hebben. Lidstaten hebben tot 30 oktober 2007 de tijd om over te gaan tot een correcte implementatie. Gezien het feit dat drie lidstaten momenteel achterlopen met de implementatie is het bestaan van een tijdelijk concurrentienadeel ten opzichte van deze drie lidstaten niet uit te sluiten. Dit nadeel zou echter vanzelf moeten verdwijnen. Er is sprake van een tijdelijke kop.
- b. Emissiegrenswaarden: Overname BREF's in nationale richtlijnen. Er bestaat op EG-niveau slechts een uitwisseling van informatie betreffende de best beschikbare technieken. Op de Nederlandse website Infomil is op relatief transparante wijze aangegeven in hoeverre de Nederlandse emissierichtlijn de BREF's overneemt. België volgt een vergelijkbare aanpak met de VITO-checklijsten. De overige drie lidstaten lijken een meer onafhankelijke koers te varen, hetgeen zou kunnen leiden tot een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven. Omdat echter de best beschikbare technieken en de daarop gebaseerde emissiegrenswaarden per industriector worden vastgesteld, is het onmogelijk om vast te stellen of Nederland strengere normen hanteert, welke normen de benchmark landen hanteren, en of dit tot een concurrentienadeel leidt. Er kan dan ook niet worden vastgesteld of sprake is van een kop.
- c. Kleinere installaties en IPPC-normen. Hier is sprake van nationaal beleid waarvoor geen EG-richtlijn geldt. Deze klacht valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

5.3 Verpakkingen

Het gaat bij Verpakkingen om de Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval (2004/12/EG; hierna Verpakkingsrichtlijn) en de Nederlandse implementatie in het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (AMvB).

5.3.1 Probleem bedrijfsleven

In verschillende enquêtes is het onderwerp verpakkingen gemeld. Belangrijk zijn de verschillen die worden gemeld tussen de EG-richtlijn en de AMvB (Staatsblad 2005, 318). De Europese richtlijn geeft minima aan die per 1 januari 2009 voor verschillende soorten verpakkingen gelden, de AMvB stelt hogere minima, die al per 1 januari 2006 gelden. Voorts wordt gemeld dat er grote verschillen tussen EU-landen zijn in de recyclingdoelstellingen die worden opgelegd (Nederland gaat hierin veel verder dan de meeste landen) en in de manier waarop deze dienen te worden gehaald. Dit heeft tot gevolg dat er forse extra kosten moeten worden gemaakt. Het betreft met name de hoge doelstellingen voor kunststof en kunststof drankenverpakkingen die het bedrijfsleven verplichten om tegen forse meerkosten kunststof verpakkingsafval in te zamelen. In geen enkel ander EU-land worden zulke specifieke en zulke hoge eisen aan kunststof drankenverpakkingen gesteld. Daarnaast leiden de hogere doelstellingen voor andere materialen eveneens tot forse meerkosten om deze taakstellingen te halen.

Voorts heeft de invoering van statiegeld op flesjes en blikjes grote consequenties voor het bedrijfsleven. Niet alleen leidt dit tot extra kosten voor het bedrijfsleven van minimaal 50 miljoen euro per jaar, maar ook heeft de invoering van statiegeld in Duitsland laten zien dat er grote marktverstoringen kunnen ontstaan met desastreuze gevolgen voor zowel de levensmiddelenindustrie (in termen van omzet) als de verpakkingsindustrie (van eenmalige verpakkingen).

Omdat de verplichtingen van de Verpakkingsrichtlijn in het verleden zijn nagekomen middels het Convenant Verpakkingen zijn de hierbij gepaard gaande administratieve lasten nooit meegerekend (kosten die voortvloeien uit een convenant worden niet tot de administratieve lasten gerekend). Nu de uitvoering per 1 januari 2006 zal geschieden via wetgeving, zullen alle daarbij behorende administratieve kosten als extra administratieve lasten beschouwd moeten worden. VROM heeft deze extra lasten geschat op 650.000 euro, uitgaande van een collectieve uitvoering. Bij individuele uitvoering of uitvoering middels meerdere collectieven zullen de administratieve lasten een veelvoud bedragen en de administratieve lasten in andere landen ver overstijgen. Daarbij komen de kosten voor de collectieve uitvoering zelf, die door het bedrijfsleven geschat worden op € 3 à € 5 miljoen per jaar.

Producentenverantwoordelijkheid voor papier/karton niet zijnde verpakkingen leidt tot kosten voor de papierindustrie, die zij in geen enkel ander EU-land hebben.

De analyse van verpakkingen is in de volgende subparagrafen onderverdeeld:

1. Recycledoelstellingen
2. Individuele producentenverantwoordelijkheid
3. Producentenverantwoordelijkheid papier en karton

4. Statiegeld op blikjes
5. Conclusies

5.3.2 Juridische analyse

Alvorens in te gaan op de analyse van de gemelde ‘koppen’ in de Nederlandse regelgeving zal de Europese regelgeving, nl. richtlijn 94/62/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG worden besproken. Vervolgens zal worden ingegaan op het Besluit Beheer verpakkingen en papier en karton (hierna AMvB), waarmee Nederland de Verpakkingsrichtlijn implementeert. De gesignaleerde ‘koppen’ betreffen de zwaardere normen of additionele eisen die in de AMvB zijn vastgesteld ten opzichte van de Verpakkingsrichtlijn en het tijdstip van inwerkingtreding van de Nederlandse maatregelen. Of er sprake is van een kop zal mede worden bepaald aan de hand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie en een rechtsvergelijking met Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk.

EG-regelgeving

Richtlijn 94/62/EG (hierna de Verpakkingsrichtlijn) van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 heeft tot doel de nationale regelgeving betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren. Volgens artikel 1 van de Verpakkingsrichtlijn is de doelstelling het harmoniseren van “de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval”. Dit om enerzijds een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen en anderzijds om handelsbelemmeringen te voorkomen. Richtlijn 2004/12/EG behelst een wijziging van Richtlijn 94/62/EG waarin uitdrukkelijk producentverantwoordelijkheid wordt genoemd als maatregel om het ontstaan van verpakkingsafval te voorkomen en hogere gewichtspercentages voor hergebruik zijn vastgesteld.⁶⁸ De implementatietermijn van de Richtlijn 2004/12/EG verliep op 18 augustus 2005.⁶⁹ De Verpakkingsrichtlijn strekt zich tot alle in de EG in de handel gebrachte verpakkingen en verpakkingsafval.⁷⁰

Uit de bewoordingen van de Verpakkingsrichtlijn volgt dat deze minimumharmonisatie beoogt op het gebied van de te behalen recyclepercentages per soort verpakkingsmateriaal (artikel 6 lid 1 sub e van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn), maar totale harmonisatie op het gebied van het totaal te behalen recyclepercentage (artikel 6 lid 1 sub d van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn). Bij de bepalingen waar minimumharmonisatie wordt beoogd, moeten lidstaten op grond van artikel 18 van de Verpakkingsrichtlijn, goederen uit andere lidstaten die aan de richtlijn voldoen, maar niet aan additionele Nederlandse eisen, toch accepteren.

Stand van zaken implementatie Nederland

Ter implementatie van Richtlijn 2004/12/EG heeft Nederland de AMvB aangenomen. De AMvB zal gedeeltelijk in werking treden per 1 januari 2006.⁷¹ De AMvB vervangt de huidige regelgeving op dit gebied die is neergelegd in de Regeling Verpakking en

⁶⁸ Resp. art. 1 lid 2 en lid 3 van Richtlijn 2004/12/EG.

⁶⁹ Art. 2 Ri. 2004/12/EG.

⁷⁰ Art. 2 Ri. 94/62/EG.

⁷¹ Besluit van 10 juni 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. De artikelen 1 tot en met 4, 6, 7, 12 tot en met 15 en 18 tot en met 20 zullen in werking treden met ingang van 1 januari 2006. Staatsblad 2005, nr. 318.

Verpakkingsafval en in Convenant III. De bepalingen van de AMvB die per 1 januari 2006 in werking zijn getreden betreffen de invoering van de producentverantwoordelijkheid voor het inzamelen van verpakkingen, het vaststellen van doelstellingen voor materiaalhergebruik, eisen aan verpakkingen, en een verplichte rapportage van de producent of importeur en instemming van de Minister mbt de te nemen maatregelen ter preventie. Nederlandse maatregelen waarvan nog niet zeker is of en wanneer deze in werking zullen treden betreffen de invoering van statiegeld voor kleine flesjes en blikjes en de producentverantwoordelijkheid voor karton en papier niet zijnde verpakkingen. De bepalingen inzake de invoering van een systeem voor statiegeld van kleine flesjes en blikjes zullen alleen in werking treden wanneer er hetzij onvoldoende perspectief is dat de percentages voor het hergebruik van kunststof drankverpakkingen worden gehaald hetzij dat het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval voor 1 januari 2006 niet met tenminste 80% is afgenomen ten opzichte van september 2001.⁷² De vraag of ook producentverantwoordelijkheid voor overig papier en karton zal worden ingevoerd, is afhankelijk van de afspraken die nog met het bedrijfsleven moeten worden gemaakt.⁷³

5.3.3 Identificatie kop recycle doelstellingen

Het bedrijfsleven heeft aangevoerd dat de hogere recycle doelstellingen, met name de hoge doelstellingen voor kunststof en kunststof drankverpakkingen, leiden tot forse extra kosten voor inzameling en verwerking van verpakkingsafval.

Beoordeling implementatie kop recycle doelstellingen

Artikel 4 van de AMvB geeft uitvoering aan de gewijzigde percentages voor hergebruik die zijn vastgesteld in Richtlijn 2004/12/EG. Het totale recyclepercentage in de AMvB ligt met 65% binnen de bandbreedte van het totale recyclepercentage in art. 6 lid 1 sub d van de Verpakkingsrichtlijn. De percentages in de AMvB voor de verschillende materialen zijn hoger dan de minimumdoelstellingen in art. 6 lid 1 sub e van de Verpakkingsrichtlijn zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/12/EG.

Beoordeling kop recycle doelstellingen

Artikel 6 lid 1 van de Verpakkingsrichtlijn, zoals gewijzigd door artikel 1 lid 3 van Richtlijn 2004/12/EG voorziet in zowel een recyclepercentage voor al het verpakkingsafval (*ofwel* het totale recyclepercentage) als recyclepercentages voor specifieke materialen. Volgens de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn moet op 31 december

⁷² Omdat Staatssecretaris van Geel van mening was dat er geen bewijs is dat het zwerfafval van blikjes en flesjes is afgenomen, heeft hij onlangs aangekondigd dat per 1 maart het statiegeld zal worden ingevoerd, tenzij gemeenten en producenten van verpakkingen erin slagen om afspraken te maken over de betaling van de kosten ter voorkoming en opruiming van zwerfafval. Tevens moet er de garantie zijn dat tenminste 55% van PET flessen wordt ingezameld en gerecycled. Omdat onlangs de onderhandelingen tussen de gemeenten en het bedrijfsleven in december vast liepen, is een bemiddelaar aangesteld om tot een akkoord te komen. Zie: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=22618>

⁷³ Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval en papier en karton, Staatsblad 2005, nr. 184, p. 23-24. VROM geeft aan dat inmiddels met het bedrijfsleven overeenstemming is bereikt over maatregelen voor papier en karton niet zijnde verpakkingen. De inwerkingtreding van artikelen 2 en 3 van de AMvB inzake de producentverantwoordelijkheid voor papier en karton niet zijnde verpakkingen zullen dan ook waarschijnlijk niet in werking treden.

2008 ten minste 55 en ten hoogste 80 gewichtsprocent van het verpakkingsafval worden gerecycled.⁷⁴ Omdat de richtlijn voor lidstaten zowel het minimum als maximum recyclepercentage vaststelt, is hier sprake van totale harmonisatie. Dat betekent dat Nederland binnen deze bandbreedte moet handelen. Artikel 6 lid 10 voorziet echter in een vrijwaringsclausule waarin staat dat lidstaten verder mogen gaan dan de genoemde maximumdoelstellingen op voorwaarde dat die maatregelen niet de interne markt verstoren en de naleving van de richtlijn door andere lidstaten bemoeilijken.⁷⁵ Vervolgens voorziet de richtlijn in artikel 6 lid 1 sub e van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn in de recyclepercentages van bepaalde materialen in verpakkingsafval. In tegenstelling tot het totale recyclepercentage, voorziet de richtlijn hier in minimumharmonisatie. Lidstaten mogen strengere eisen stellen.

In artikel 4 lid 1 van de AMvB worden producenten en importeurs verplicht om ten minste 65 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt. Dit percentage valt binnen marge van 55 en 80 van het gewichtsprocent, zodat Nederland hiermee voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde recyclepercentages. Artikel 4 lid 2 van de AMvB voorziet in minimum recyclepercentages voor specifieke materiaalsoorten. Zie tabel hieronder.

Gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens EG en Nederlandse regelgeving

Materiaal	art. 6 lid 1 sub e Richtlijn 94/96/EG⁷⁶	art. 4 AMvB
	Uiterlijk 31 december 2008	Per 1 januari 2006
recycling alg.	min. 55%, max. 80%	min. 65%
glas	min. 60%	min. 90%
karton	min. 60%	min. 75%
metaal	min. 50%	min. 85%
kunststof	min. 22,5%	drankenverpakkingen >0,5l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55% ; overige kunststof: min. 27%
hout	min. 15%	min. 25%

Zoals volgt uit de tabel stelt artikel 4 lid 2 van de AMvB hogere eisen aan de recyclepercentages van specifieke verpakkingsmaterialen die moeten worden bereikt door de producenten of importeurs, dan de minimum eisen van artikel 6 lid 1 sub e van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn. Zoals hierboven gezegd, mag Nederland hogere eisen stellen aan de recyclepercentages per soort verpakking, omdat de recycledoelstellingen zoals gegeven in art. 6 lid 1 sub e van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn minimumdoelstellingen zijn.⁷⁷ Met betrekking tot kunststof drankverpakkingen maakt de AMvB een onderscheid tussen kunststofdrankverpakkingen van 0,5 liter of minder en van meer dan 0,5 liter. De Verpakkingsrichtlijn maakt hierin geen onderscheid, maar stelt een

⁷⁴ Artikel 6 lid 1 sub 6 Richtlijn 2004/12/EG.

⁷⁵ Lidstaten moeten deze maatregelen ter goedkeuring aan de Commissie voorleggen.

⁷⁶ Zoals gewijzigd bij Ri. 2004/12/EG.

⁷⁷ VROM merkt hierbij op dat op grond van artikel 6 lid 1 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn een recyclepercentages per materiaalsoort bijv. kunststof van zelfs 100 % kan worden vastgesteld, indien het totale recyclepercentage voor verpakkingsafval niet meer dan 80 % bedraagt.

minimum gewichtspercentage vast van 22,5 %. Omdat er sprake is van minimumharmonisatie, is de AMvB is op dit punt dan ook in overeenstemming met de EG richtlijn.

Het feit dat de richtlijn voorziet in minimum recyclepercentages, betekent dat Nederland hogere doelstellingen mag opleggen aan de producenten en importeurs. Dit zou hogere kosten met zich kunnen brengen die leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse producenten en importeurs ten opzichte van hun producenten en importeurs in andere lidstaten. Er kan dus sprake zijn van een handelsbelemmering als andere lidstaten dergelijke strengere eisen niet stellen. Om dit vast te stellen zullen hieronder de recycle doelstellingen van resp. Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk in beschouwing worden genomen.

Internationale rechtsvergelijking recycle doelstellingen

Duitsland

De recyclepercentages voor Duitsland zijn vastgelegd in de *Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen* (hierna *Verpackungsverordnung*).⁷⁸ Volgens de *Verpackungsverordnung* moet het gewichtspercentage van het te recyclen verpakkingsafval op 31 december 2008 ten minste 55 % zijn.⁷⁹ Volgens de AMvB moeten in Nederland ten minste 65 gewichtsprocent van het verpakkingsafval worden gerecycled. Nederlandse importeurs en producenten moeten dus 10% meer gewichtsprocent van verpakkingen hergebruiken dan in Duitsland is vereist. In artikel 1 van de *Verpackungsverordnung* worden de te behalen recyclepercentages voor uiterlijk 31 december 2008 vastgesteld. Zie tabel hieronder:

Gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens Nederlandse en Duitse regelgeving

Materiaal	Art. 4 AMvB	Art.1(2) Verpackungsverordnung	Bijlage 1 Verpackungsverordnung
		Uiterlijk op 31 dec. 2008	Geldt alleen voor verkoopverpakkingen
Recycling alg	min. 65%	min. 55%	
Glas	min. 90%	min. 60%	min. 75%
Papier en karton	min. 75%	min.60%	min. 70%
Metaal	min. 85%	min. 50%	
Kunststof	drankenverpakkingen> 0,5l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55%; overige kunststof: min. 27%	min.22,5%	min. 60%

⁷⁸ Deze is laatst gewijzigd door het Vierde Wijzigingsverordening van 30 december 2005.

⁷⁹ Artikel 1 (3) *Verpackungsverordnung*.

Hout	min. 25%	min. 15%	
Tin			min. 70%
Aluminium			min. 60%
Gemengd			min. 60%

Zoals volgt uit de derde kolom van bovenstaande tabel zijn de gewichtspercentages voor hergebruik per materiaalsoort in Duitsland gelijk aan de in de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn vastgestelde minimumpercentages. De Nederlandse regelgeving stelt dus hogere eisen met betrekking tot de recyclepercentages per materiaalsoort dan de Duitse regelgeving. Naast minimum recycledoelstellingen per materiaalsoort, stelt de Verpackungsverordnung in Bijlage I minimum recycledoelstellingen voor verkoopverpakkingen.⁸⁰ Deze zijn hoger dan de recycledoelstellingen. Zowel de AMvB als de Verpakkingsrichtlijn omvat geen specifieke doelstellingen voor de recycling van verkoopverpakkingen. De Duitse recycledoelstellingen voor verkoopverpakkingen van resp. glas, papier en karton, zijn lager dan de Nederlandse doelstellingen. Duitsland maakt geen verschil in recyclepercentages voor kunststof drankverpakkingen en overig kunststof, maar stelt een minimumrecyclepercentage van 60% vast voor kunststof. Dit is hoger dan het gemiddelde kunststofrecyclepercentage in Nederland. Voor de verkoopverpakkingen van metaal en hout worden geen afzonderlijke doelstellingen vastgesteld, waarschijnlijk omdat verkoopverpakkingen zelden uit deze materiaalsoorten zal bestaan. Daarentegen worden voor tin, aluminium en gemengde verpakkingsmaterialen additionele minimum recyclepercentages vastgesteld. Omdat tin en aluminium in Nederland onder de materiaalsoort metaal valt, kunnen de afzonderlijke recyclepercentages voor aluminium en tinnen verkoopverpakkingen worden vergeleken met die van metaal. Ook hierbij zijn de Duitse minimumdoelstellingen lager dan die in Nederland. Tenslotte kan met betrekking tot Duitse recycledoelstelling voor gemengde verkoopverpakkingen, worden opgemerkt dat deze ook lager is dan het gemiddelde recyclepercentage van de verschillende materiaalsoorten volgens de AMvB.⁸¹

België

In het *Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval* (hierna *Samenwerkingsakkoord*) worden recycledoelstellingen vastgesteld voor de drie gewesten, resp. de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit samenwerkingsakkoord is het een afspraak tussen de drie Gewesten en kan daarom op zich niet worden beschouwd als wetgeving. Bij afzonderlijke decreten hebben de drie Gewesten echter het samenwerkingsakkoord goedgekeurd, waardoor de bepalingen ervan rechtstreeks van toepassing zijn en van

⁸⁰ Volgens artikel 2 (3) (1) 3 Verpackungsverordnung wordt onder verkoopverpakking verstaan een verpakking de als verkoopseenheid wordt aangeboden en bij de consument terecht komt alsmede andere verpakkingen die de levering van producten aan consumenten mogelijk maakt of deze ondersteunen.

⁸¹ VROM geeft aan dat de praktijk in Duitsland anders is dan uit de wettelijke eisen blijkt. Volgens de meest recente gegevens van de Europese Commissie (Working document on compliance with 2003 targets van 7 december 2005) lag de recycling van alle materialen samen (71 %) in 2003 al 6 % boven de Nederlandse eis voor 2006 terwijl de meeste afzonderlijke materialen in 2003 ruim boven de Nederlandse resultaten scoorden waarbij opvallend is dat voor kunststof in 2003 al 53 % recycling in totaal werd gehaald.

kracht zijn in de drie Gewesten.⁸² De recyclepercentages die zijn vastgesteld voor het verpakkingsafval zijn tot en met 1999 vastgesteld. De Interregionale Verpakkingscommissie zou uiterlijk op 1 januari 1999 nieuwe recyclepercentages voorstellen, maar tot nu toe zijn er geen hogere recyclepercentages vastgesteld.

Gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens Nederlandse en Belgische regelgeving

Materiaal	Art. 4 AMvB	Art. 3 par. 2 en 3 Samenwerkingsakkoord
Recycling alg	min. 65%	min. 50%
Glas	min. 90%	min. 15%
Papier en karton	min. 75%	min. 15%
Metaal	min. 85%	min. 15%
Kunststof	drankenverpakkingen > 0,5 l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55%; overige kunststof: min. 27%	min. 15%
Hout	min. 25%	min. 15%

Uitgaande van bovenstaande recyclepercentages is het totale recyclepercentage 10% lager dan dat in de AMvB. In de samenwerkingsovereenkomst is het recyclepercentage voor alle verpakkingsmaterialen minimaal 15%. De minimum doelstellingen liggen dus aanzienlijk lager dan de recycledoelstellingen voor de verschillende verpakkingsmaterialen in Nederland.⁸³

Frankrijk

De recycledoelstellingen voor verpakkingsafval in Frankrijk zijn vastgesteld in *Décret n° 2005-1472 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés* (hierna *Décret 2005-1472*).⁸⁴ Volgens artikel 3 lid 1 van de *Décret 2005-1472* moet het totale recyclepercentage voor verpakkingsafval op 31 december 2008 minimaal 55 gewichtsprocent bedragen. Deze doelstelling komt overeen met de EG en Duitse minimumdoelstelling. En is dus ook minder zwaar dan het recyclepercentage van 65% zal

⁸² Resp. het Decreet van 21 januari 1997 van de Vlaamse Regering, Decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, het Decreet van de Waalse regering *Décret portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages* (Decreet houdende van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, en de ordonnantie van 30 januari 1997 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *Ordonnance portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages* (Ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval).

⁸³ VROM heeft opgemerkt dat de praktijk in België anders is dan uit de wettelijke eisen blijkt. Volgens de meest recente gegevens van de Europese Commissie (Working document on compliance with 2003 targets van 7 december 2005) lag de recycling van alle materialen samen (74 %) in 2003 al 9 % boven de Nederlandse eis voor 2006 terwijl alle afzonderlijke materialen in 2003 ruim boven de Nederlandse resultaten scoorden en eveneens allemaal hoger scoorden dan de Nederlandse eisen voor 2006

⁸⁴ *Décret n° 2005-1472* wijzigt *Décret n° 96-1008*.

vastgesteld in de AMvB. De recyclepercentages per materiaalsoort staan in onderstaande tabel.

Gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens Nederlandse en Franse regelgeving

Materiaal	Art. 4 AMvB	Art. 3 lid 1 Décret 2005-1472
		Uiterlijk 31 december 2008
Recycling alg	min. 65%	min. 55%
Glas	min. 90%	min. 60%
Papier en karton	min. 75%	min. 60%
Metaal	min. 85%	min. 50%
Kunststof	drankenverpakkingen > 0,5 l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55%; overige kunststof: min. 27%	min. 22,5%
Hout	min. 25%	min. 15%

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel zijn de minimumdoelstellingen voor alle materiaalsoorten in Frankrijk lager dan die in Nederland. De recycledoelstellingen in gewichtspercentages zijn resp. 10% lager voor hout, 15% voor metaal, 30% voor glas en zelfs 35% voor metaal. Voor kunststof moet tenminste 22,5% van het gewichtspercentage worden gerecycled. In de Franse regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt in de doelstellingen voor kunststofdrankverpakkingen en kunststof, maar het recyclepercentage voor kunststof is aanzienlijk lager dan het gemiddelde van de verschillende recycledoelstellingen voor kunststof verpakkingen zoals neergelegd in de AMvB (gemiddeld 59%).

Verenigd Koninkrijk

De *Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2005* (hierna *Packaging Waste Regulations*) implementeert de recycledoelstellingen van de Verpakkingsrichtlijn in het Verenigd Koninkrijk. In Regulation 4 (4) (b) van de *Packaging Waste Regulations* staan recyclingpercentages per jaar. De concrete recyclepercentages voor producenten van verpakkingen is echter afhankelijk van de positie in een bedrijfskolom en de totale hoeveelheid afvalverpakkingen die per jaar geproduceerd wordt. De *Packaging Waste Regulations* voorziet in meerdere formules aan de hand waarvan een producent zijn individuele verplichting tot het te behalen recyclepercentage kan uitrekenen. De onderstaande tabel zijn dus algemene recycledoelstellingen, maar geven niet de individuele recyclepercentages voor producenten.

Minimum gewichtspercentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort volgens Nederlandse en Engelse regelgeving

Materiaal	Art. 4 AMvB	Packaging Waste Regulations				
		2006	2007	2008	2009	2010
Recycling alg	min. 65%	92%	92%	92%	92%	92%
Glas	min. 90%	65%	69,5%	73,5%	74%	74,5%

Papier en karton	min. 75%	66,5%	67%	67,5%	68%	68,5%
Metaal	min. 85%	56%	57,5%	58,5%	59%	59,5%
Kunststof	drankenverpakkingen > 0,5 l: min. 95%, ≤ 0,5 l: min. 55%; overige kunststof: min. 27%	23%	24%	24,5%	25%	25,5%
Hout	min. 25%	19,5%	20%	20,5%	21%	21,5%

Anders dan in Nederland zijn de recycledoelstellingen per materiaalsoort waaraan producenten moeten voldoen zijn per jaar zwaarder. Het algemene recyclepercentage ligt met 92% veel hoger dan is vastgesteld in de AMvB. Echter, de recyclepercentages per materiaalsoort tot 2010 zijn allemaal lager dan de recycledoelstellingen zoals die gelden per 1 januari 2006 in Nederland.

Conclusie internationale rechtsvergelijking

Hieronder volgt de tabel met de recyclepercentages in Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk.

Minimum gewichtsperscentage dat moet worden hergebruikt per materiaalsoort in EG, Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk

Materiaal	art. 6, lid 1, sub e Richtlijn 94/96/EG ⁸⁵	Nederland	Duitsland	Frankrijk	België	VK	VK
	Uiterlijk 31 december 2008	2006	2008	2008	2006 (1999)	2006	2008
Recycling alg	55%-80%	65%	55%	55%	50%	92%	92%
Glas	60%	90%	60%	60%	15%	65%	73,5 %
Papier en karton	60%	75%	60%	60%	15%	66,5 %	67,5 %
Metaal	50%	85%	50%	50%	15%	56%	58,5 %
Kunststof	22,5%	drankenverpakkingen > 0,5l: 95%, ≤ 0,5 l: 55%; overige kunststof: 27%	22,5%	22,5%	15%	23%	24,5 %
Hout	min. 15%	25%	15%	15%	15%	19,5 %	20,5 %

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel zijn de algemene recycle doelstellingen in Duitsland, Frankrijk, België lager dan in Nederland. Uitzondering is het algemene recyclepercentage van 92% dat in het Verenigd Koninkrijk moet worden gerealiseerd, maar omdat dit percentage niet zal gelden voor individuele producenten en importeurs moet dit percentage minder zwaar worden gewogen dan de verplichtingen per materiaalsoort. Met betrekking tot de recycle doelstellingen per materiaalsoort stelt Nederland strengere eisen dan Duitsland, Frankrijk, België en het VK.⁸⁶ Omdat de zwaardere eisen in Nederland kunnen leiden tot hogere kosten ivm intensievere recycling, kan dit ervoor zorgen dat de Nederlandse concurrentiepositie verslechtert. Echter, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie is de consequentie van minimumharmonisatie dat een zekere

⁸⁵ Zoals gewijzigd bij Ri. 2004/12/EG.

⁸⁶ Met uitzondering van het recyclepercentage voor kunststof in Duitsland.

ongelijkheid in de mededingingsvoorwaarden kan blijven bestaan, maar dat dit het uitvloeisel is van de harmonisatiegraad die met minimumharmonisatie wordt nagestreefd.⁸⁷ Dit betekent dat de verplichtingen die recycle doelstellingen die voortvloeien uit de AMvB per 1 januari 2006 in overeenstemming zijn met de richtlijn.

Identificatie kop implementatietermijn recycle doelstellingen

Door het bedrijfsleven is aangevoerd dat Nederlandse producenten door de eerdere implementatie van de Verpakkingsrichtlijn een nadeligere concurrentiepositie hebben ten opzichte van concurrenten in andere lidstaten.

Beoordeling implementatietermijn recycle doelstellingen

In artikel 6 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn zijn echter voor het bereiken van de recycle doelstellingen van de verschillende materiaalsoorten aparte termijnen neergelegd. Uiterlijk op 31 december 2008 moeten de betreffende doelstellingen zijn bereikt. De AMvB treedt echter al op 1 januari 2006 in werking.

Beoordeling kop implementatietermijn recycle doelstellingen

Omdat de bepalingen inzake de producentverantwoordelijkheid op 1 januari 2006 in werking treedt, moeten de producenten en importeurs in Nederland op dat tijdstip voldoen aan de genoemde doelstellingen. Uitgangspunt is dat de lidstaten binnen de implementatietermijn hun nationale wetgeving moeten hebben omgezet. Maw. de implementatietermijn van 31 december 2008 is de uiterlijke datum waarop de lidstaten ervoor moeten zorgdragen dat de doelstellingen worden bereikt, echter lidstaten kunnen bepalen dat deze doelstellingen eerder bereikt worden.

Rechtsvergelijking

Met betrekking tot de te bereiken recycle doelstellingen volgen Duitsland en Frankrijk de implementatietermijn van de richtlijn, namelijk 31 december 2008. In België gelden de recycle doelstellingen in het Samenwerkingsakkoord sinds 1999. De zwaardere recycle doelstellingen zoals voorzien bij Richtlijn 2004/12/EG zijn echter nog niet in België geïmplementeerd. De Belgische regelgeving moet op dit punt dan ook buiten beschouwing worden gehouden.

⁸⁷ Zaak C- 11/92 *Gallagher* van 22 juni 1993, ro. 20,21.

Conclusie implementatietermijn recycledoelstellingen

Met betrekking tot de recycledoelstellingen moeten Nederlandse producenten en importeurs van afval eerder aan zwaardere eisen voldoen dan in Duitsland en Frankrijk en dus tot 2008 hogere kosten kwijt zijn dan de producenten en importeurs in andere lidstaten. Dit kan dus een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederland inhouden. Echter, het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de uiterlijke implementatietermijn zoals die in een richtlijn is voorgeschreven aangeeft dat de lidstaten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om kortere termijnen vast te stellen.⁸⁸ De inwerkingtreding van de AMvB is dan ook niet in strijd met het Gemeenschapsrecht, maar kan ertoe leiden dat Nederlandse producenten zich tijdelijk in een nadeligere concurrentiepositie bevinden dan producenten in andere lidstaten.

5.3.4 Identificatie kop individuele producentverantwoordelijkheid

Door het bedrijfsleven wordt gesteld dat de individuele verplichtingen een nationale kop kunnen zijn omdat die extra administratieve lasten met zich meebrengt.

Beoordeling individuele producentverantwoordelijkheid

De AMvB stelt dat producenten een individuele verplichting hebben om 1) verpakkingen in te nemen, 2) bepaalde percentages hergebruik te realiseren. Dat volgens de AMvB producenten verantwoordelijk zijn voor de bovengenoemde taken lijkt geen obstakel te zijn. Dit is een omzetting van artikel 4 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn.

Beoordeling individuele producentverantwoordelijkheid

Omdat volgens artikel 4 van de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn producenten verantwoordelijk gesteld worden en hierbij het uitgangspunt is dat producenten individueel verantwoordelijk kunnen worden gesteld, is de AMvB op dit punt in overeenstemming met de Verpakkingsrichtlijn. De bepaling dat de producent verantwoordelijk is voor de kosten van inzameling zal er waarschijnlijk toe leiden dat er een verschuiving optreedt in wie kosten moeten maken (de gemeente of het bedrijfsleven). Als het bedrijfsleven kosten moet maken, dan zullen deze worden doorberekend in de kosten van het product.⁸⁹ Uiteindelijk zullen de consumenten dus de kosten die voortvloeien uit de producentenverantwoordelijkheid betalen. Dit komt overeen met het milieubeleid van de EU dat de vervuiler betaalt.

Internationale rechtsvergelijking individuele producentenverantwoordelijkheid

Duitsland

In Duitsland geldt op grond van art. 6 van de *Verpackungsverordnung* een individuele verplichting voor producenten en distributeurs om verpakkingen in te nemen en de hergebruikpercentages te realiseren. Op grond van art. 10 van de *Verpackungsverordnung* bestaat de mogelijkheid dat derden kunnen worden ingeschakeld om aan de verplichtingen te voldoen. Zolang dergelijke overeenkomsten niet gesloten zijn blijven de individuele verplichtingen gelden.

⁸⁸ Zaak C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, van 14 april 2005, ov. 43, 44.

⁸⁹ Besluit nr. 183, p.

Frankrijk

Ook Frankrijk kent een individuele producentverantwoordelijkheid. Volgens artikel 2 van Décret no. 96-1008 zijn particuliere instellingen verplicht om de wettelijke recycle doelstellingen te realiseren.⁹⁰

België

Volgens artikel 6 van het Samenwerkingsakkoord heeft elke verpakingsverantwoordelijke een terugnameplicht. Dit wil zeggen dat producenten, importeurs, en degenen die verpakkingen op de markt brengen zorg moeten dragen voor het behalen van de recycle doelstellingen.⁹¹ Ter uitvoering van deze individuele terugnameplicht kan evenwel een overeenkomst worden gesloten met een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon voor de realisatie van deze doelstellingen.⁹²

Verenigd Koninkrijk

Sectie 93 van de *Environment Act* (Milieuwet) omvat de bepalingen inzake een algemene producentverantwoordelijkheid. Volgens Regulation 4 (4) (b) van de *Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2005* worden voor de individuele producent individuele verplichtingen met betrekking tot afvalverpakkingen in het leven geroepen. Een producent is alleen uitgezonderd van zijn verplichtingen indien wordt deelgenomen aan een geregistreerd plan.⁹³

Conclusie individuele producentverantwoordelijkheid

De regelgeving in Duitsland, Frankrijk, België en het VK zijn alle gebaseerd op het principe dat de individuele producent of importeur verantwoordelijk is voor het inzamelen en terugnemen van (verpakings)afval. Aangezien de Nederlandse regelgeving niet leidt tot zwaardere verplichtingen, leidt dit niet tot een concurrentienadeel.

5.3.5 Identificatie kop producentverantwoordelijkheid papier en karton

Het bedrijfsleven noemt als kop dat de AMvB een producentverantwoordelijkheid in het leven roept voor papier en karton niet zijnde verpakkingen, terwijl dit niet in de EG-richtlijn is voorgeschreven. Dit is met andere woorden nationaal beleid en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bovendien is door VROM aangegeven dat er vrijwillige afspraken zijn gemaakt tussen het bedrijfsleven en de overheid over de recycling van papier en karton niet zijnde verpakkingen, zodat niet waarschijnlijk is dat deze regel van de AMvB in werking zal treden.

Conclusie producentverantwoordelijkheid papier en karton

Omdat de producentverantwoordelijkheid voor papier en karton niet zijnde verpakkingen in de AMvB buiten de reikwijdte van de Verpakkingrichtlijn valt, is er sprake van nationaal beleid. Bovendien zal dit deel van de AMvB hoogstwaarschijnlijk niet in

⁹⁰ Zoals gewijzigd door artikel 3 lid 1 *Décret 2005-1472*

⁹¹ Artikel 6 jo. Art. 2, sub 19 Samenwerkingsakkoord.

⁹² Artikel 7 Samenwerkingsakkoord.

⁹³ Regulation 5.

werking treden omdat er op vrijwillige basis afspraken zijn gemaakt over de inzameling en recycling van papier en karton tussen het bedrijfsleven en de overheid.

Identificatie kop statiegeld op kleine flesjes en blikjes

Door het bedrijfsleven is aangegeven dat de invoering van statiegeld op flesjes en blikjes leidt tot extra kosten voor het bedrijfsleven en dat het zal leiden tot marktverstoringen met substitutie van verpakkingen.

3.3.6 Beoordeling implementatie kop statiegeld op kleine flesjes en blikjes

Hoewel op dit moment nog niet zeker is of het systeem van statiegeld voor kleine flesjes en blikjes daadwerkelijk in werking zal treden, is in de AMvB deze maatregel toch al opgenomen.⁹⁴ De artikelen 5 en 7 van de Verpakkingsrichtlijn geven lidstaten zelf de ruimte om systemen op te zetten. Artikel 5 van de Verpakkingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten systemen mogen “bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen die op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt.” Artikel 7 van de Verpakkingsrichtlijn bepaalt dat lidstaten de nodige maatregelen kunnen treffen om een inzamelsysteem op te zetten.

Internationale rechtsvergelijking statiegeld op kleine flesjes en blikjes

Duitsland

Krachtens artikel 8 van de Duitse *Verpackungsverordnung* zijn distributeurs en producenten van eenmalige verpakkingen verplicht om statiegeld te heffen van ten minste 25 cent. Het gaat hierbij om verpakkingen met een inhoud van 0,1 tot 3 liter. Verpakkingen van karton zijn uitgezonderd, en het gaat dus met name op plastic verpakkingen.

België

Het Vlaamse Gewest kent geen wettelijke verplichting voor producenten en distributeurs van verpakkingen om een systeem van statiegeld te realiseren. De *Gewone Wet tot Vervollediging van de Federale Staatsstructuur* omvat wel een bepaling over een systeem van statiegeld⁹⁵, maar deze bepalingen zijn onderdeel van een systeem van belastingheffing over verpakkingen. Het systeem van statiegeld is alleen van toepassing om te worden vrijgesteld van de verpakkingsheffing. Het moet dan ook meer worden aangemerkt als een belastingtechnische maatregel, dan als een maatregel ter bevordering van het milieu. De bepalingen hebben dan ook geen vergelijkbare werking, met de eventuele verplichting voor Nederlandse producenten en importeurs.

Frankrijk

De Franse regelgeving kent geen verplichting tot het invoeren van een systeem van statiegeld zoals in artikel 8 van de AMvB.

⁹⁴ Artikel 8 AMvB.

⁹⁵ Op grond van artikel 371 § 2 sub b, moet het bedrag van statiegeld minstens 0,08 Euro bedragen voor verpakkingen met een inhoud van minder dan of gelijk aan 0,5 liter. en 0,16 Euro bedragen voor verpakkingen met een inhoud van meer dan 0,5 liter.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent geen verplichting tot invoering van een systeem van statiegeld.

Conclusie statiegeld op blikjes

Ondanks het feit dat alleen Duitsland alleen een statiegeldheffing kent, zal de Nederlandse maatregel waarschijnlijk in overeenstemming zijn met het Europese recht. Dit blijkt mede uit de uitspraken van het Hof van Justitie waarbij onder bepaalde voorwaarden het Duitse systeem in overeenstemming werd geacht met het Europese recht. Het feit dat, behalve Duitsland, de andere lidstaten niet een systeem van statiegeld kent, kan zorgen voor een concurrentienadeel ten opzichte van de producenten in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

3.3.7 Algemene conclusies juridische analyse verpakkingen

- a. Recycledoelstellingen. Er is een EG-richtlijn op dit gebied, nl. de Verpakkingsrichtlijn. Mbt. algemene recycledoelstellingen bevat de richtlijn totale harmonisatie, mbt. specifieke recycledoelstellingen minimumharmonisatie. Nederland heeft de bepalingen inzake de recycledoelstellingen correct geïmplementeerd. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk bij de algemene recycledoelstellingen, leiden de recycledoelstellingen in de AMvB tot een concurrentienadeel ten opzichte van de andere lidstaten. Er is dan ook sprake van een kop. Niettemin, is de Nederlandse maatregel in overeenstemming met het Europees recht, want Nederland blijft binnen de bandbreedte bij de algemene recycledoelstellingen, en de specifieke recycledoelstellingen zijn minimumnormen, wat betekent dat Nederland strengere normen mag vaststellen.
- b. Implementatietermijn. Dit staat aangegeven in de Verpakkingsrichtlijn. Er kan tijdelijk sprake zijn van een concurrentienadeel, omdat de andere lidstaten (behalve het Verenigd Koninkrijk) pas later EG doelstellingen implementeren, maar het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten de vrijheid hebben om eerder te implementeren. Er is sprake van een tijdelijk kop.
- c. Individuele producentverantwoordelijkheid. Er is een EG-richtlijn op dit gebied, nl. de Verpakkingsrichtlijn. Nederland heeft dit correct geïmplementeerd. Er is sprake van totale harmonisatie. Nederland hanteert geen strengere normen dan de andere lidstaten. Er is dan ook geen sprake van een concurrentienadeel. Er is dan ook geen sprake van een kop. De producentverantwoordelijkheid in de AMvB is in overeenstemming het Europese recht. Producentverantwoordelijkheid voor papier en karton valt niet onder de richtlijn en is dus nationaal beleid.
- d. Statiegeld. De Verpakkingsrichtlijn harmoniseert niet uitputtend, dit betekent dat getoetst moet worden aan het EG-Verdrag. Alleen Duitsland heeft een systeem van statiegeld ingevoerd. Dit betekent dat de Nederlandse maatregel tot het invoeren van een systeem van statiegeld voor kleine flesjes een concurrentienadeel kan opleveren ten opzichte van België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Invoering van een systeem van statiegeld kan dan ook zorgen voor een nadeligere concurrentiepositie ten opzichte van Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk. Er zal dan sprake zijn van een kop.

5.4 Afval, definitie van afvalstoffen als kop

5.4.1 Probleem bedrijfsleven

De definitie van afval wordt meerdere malen als nationale kop gemeld. Onderstaand wordt een weergave gegeven hetgeen door brancheverenigingen en bedrijven is aangegeven.

Door het bedrijfsleven wordt gemeld:

Kaderrichtlijn afval: willekeur en zeer grote afhankelijkheid van jurisprudentie die door verschillende lidstaten naar believen worden meegenomen in nationaal beleid dan wel terzijde worden geschoven. Daarnaast is er in Nederland een meldingsysteem voor een groene lijst afvalstoffen terwijl dit in de ons omringende landen niet aan de orde is. Voorts wordt gemeld dat de Kaderrichtlijn strengere regels stelt, striktere normstelling in Nederland dan in de EU, meer rapportageverplichtingen, meer eisen ten aanzien van vergunningverlening en dat er verschillen in de uitvoering van de regelgeving zijn in de verschillende EU-landen.

De kosten van de Kaderrichtlijn voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn niet te kwantificeren. Zeker is dat de meldingen van afvalstoffen voor enorme administratieve handeling zorgen terwijl hier geen direct milieuvoordeel tegenover staat. Deze kosten zijn ook hoger omdat in Nederland stoffen aanzienlijk sneller worden aangeduid als afvalstof i.p.v. product. Hierdoor wordt het imago van binnenlandse producten in de markt beschadigd t.o.v. buitenlandse producten.

De zeer strenge regelgeving vertaalt zich ook naar het zogeheten Inrichtingen- en vergunningbesluit Wet milieubeheer (Ivb) op basis waarvan (kortweg) alle bedrijven die als een ondergeschikte activiteit 'afvalstoffen verwerken', ook al gaat het daarbij voor 100% om recycling of nuttige toepassing, worden beschouwd als bedrijven die als enige activiteit het verwerken van afval hebben zoals verbrandingsinstallaties en stortplaatsen. Gevolg is een veel strengere vergunning Wet milieubeheer, af te geven door de provincie i.p.v. de gemeente, voor een termijn van maximaal 10 jaar, en met een enorme administratieve last om gesjoemel met afval te voorkomen. Er is een aanpassing gemaakt in het IvB voor bedrijven die niet het verwerken van afval als hoofdactiviteit hebben. Echter, deze aanpassing gaat niet alle bedrijven ver genoeg. Vele bedrijven blijven daarmee opgezadeld met zinloze en enorm hoge administratieve lasten en zijn veelal formeel ook illegaal gevestigd cq handelen in strijd met het bestemmingsplan omdat zij formeel 'afvalverwerker' zijn en het bestemmingsplan dat niet toestaat. Ook bedrijven die als nevenactiviteit afval bewaren en/of verwerken, worden aangemerkt als 'afvalbedrijf'. Dit was zelfs zo extreem dat maneges die tapijtsnippers (afkomstig van de tapijtindustrie) als bodembedekker gebruiken, als zodanig werden aangemerkt. Met alle bovengenoemde juridische gevolgen.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het hier ten principale 2 zaken betreft, waar nationale koppen zich kunnen voordoen.

3. Definitie Afvalstof of duiding stoffen als afvalstof in plaats van product (afval/geen afval);
4. Van kracht zijn van het ‘uitsluitend of in hoofdzaak’ criterium.

5.4.2 Juridische analyse

EG-wetgeving

De relevante EG-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen is te vinden in de Richtlijnen 75/442/EEG⁹⁶ en 91/156/EEG.⁹⁷ Deze richtlijn verplicht lidstaten “passende” en “nodige” maatregelen te nemen (artikelen 3 en 4) en een vergunningstelsel in het leven te roepen (artikel 8-11). Deze harmonisatiemethode betreft totale harmonisatie waarbij lidstaten een beoordelingsvrijheid wordt toegestaan. Hoewel in de pre-ambule van Richtlijn 91/156/EEG wordt aangegeven dat met deze richtlijn een “hoog niveau van milieubescherming”⁹⁸ wordt nagestreefd legt de richtlijn geen minimumstandaarden vast.

Stand van zaken implementatie Nederland

De Europese Commissie bracht twee rapporten uit die de stand van zaken betreffende implementatie in kaart brengen.⁹⁹ Nederland heeft de Richtlijn geïmplementeerd in verschillende wetten en besluiten.¹⁰⁰ Nederland heeft de implementatie wel recentelijk nog moeten wijzigen. Hierna zal de Nederlandse regelgeving worden besproken waar de klachten van het bedrijfsleven zich tot richten, namelijk de Wet Milieubeheer, en het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer.

Identificatie “kop(pen)” en aanpak onderzoek

Uit de reacties van het bedrijfsleven zijn twee mogelijke koppen af te leiden. Ten eerste geeft men aan dat in Nederland stoffen sneller worden aangeduid als afvalstof dan in andere lidstaten (FNLI). Tevens zou de jurisprudentie van het Hof van Justitie over dit onderwerp naar believen worden toegepast of terzijde geschoven (Bouwend Nederland). De definitie van afval is te vinden in 1 sub a Richtlijn 75/442/EEG. De eerste “nationale kop” heeft dus betrekking op de implementatie van de definitie van afval en de toepassing van deze definitie door de Nederlandse overheid. Naast de omzetting van de definitie in de Nederlandse regelgeving worden de criteria die enerzijds door het Hof van Justitie EG en anderzijds door VROM worden gehanteerd bij het vaststellen van een afvalstof vergeleken.

⁹⁶ Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, PbEG 1975, L 194/39.

⁹⁷ Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, PbEG 1991, L 78/32. Een geconsolideerde versie van de Richtlijn is beschikbaar op http://europa.eu.int/eur-lex/nl/consleg/pdf/1975/nl_1975L0442_do_001.pdf, 7 december 2005. De implementatietermijn van richtlijn 91/156 is verstreken op 1 april 1993.

⁹⁸ Pre-ambulaire paragrafen 5 en 8.

⁹⁹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving Richtlijn 75/442/EE betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, Richtlijn 75/439/EEG betreffende afgewerkte olie, Richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiveringsslib en Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval voor de periode 1998-2000, COM(2003)250def/3, Brussel 11 juli 2003 en Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving betreffende afvalstoffen, Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, Richtlijn 75/439/EEG betreffende afgewerkte olie en Richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiveringsslib voor de periode 1995-1997, COM(1999)752def.

¹⁰⁰ Zie bijlage.

Ten tweede geeft het bedrijfsleven aan dat bedrijven door toepassing van het Ivb eerder worden aangemerkt als afvalverwerkende bedrijven dan de richtlijn zou bedoelen. Door zowel FME als VNO-NCW wordt het feit dat ook bedrijven die als een ondergeschikte activiteit ‘afvalstoffen verwerken’ worden beschouwd als bedrijven die als enige activiteit het verwerken van afval hebben. Hierdoor hebben deze bedrijven een vergunning nodig waarvoor strengere voorwaarden gelden, nl. 1) de vergunning moet worden aangevraagd bij de provincie ipv de gemeente, 2) de vergunning is maximaal voor 10 jaar geldig, en 3) er zijn extra administratieve lasten mee gepaard. De tweede “nationale kop” heeft dus betrekking op een verplichting tot vergunning en de hiermee gepaard gaande eisen. Hier zullen de nationale verplichting tot een vergunning worden vergeleken met die van de richtlijn.

5.4.3 Definitie afvalstof

Implementatie

Volgens de Wet Milieubeheer zijn afvalstoffen “alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn 75/442/EEG..., waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. De definitie van afvalstof in Richtlijn 75/442 beoogt totale harmonisatie. Volgens artikel 1 is een afvalstof “elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.” De Wet Milieubeheer behelst dus dezelfde criteria als de richtlijn. De in bijlage 1 genoemde categorieën zijn niet doorslaggevend of een stof kan worden beschouwd als een afvalstof. Om te bepalen of het gaat om een afvalstof is doorslaggevend of er sprake is van het ontdoen, het voornemen of de verplichting van de houder om zich van een stof te ontdoen. Dit moet van geval tot geval worden bepaald. In een reeks van arresten heeft het Hof van Justitie factoren aangegeven die kunnen wijzen op een afvalstof. Tot nu toe is er echter geen duidelijke standaard die bepaalt onder welke voorwaarden er sprake is van een afvalstof. De Commissie heeft echter aangekondigd de richtlijn te herzien, waarin mede het opstellen van een duidelijkere definitie en voorwaarden waaronder een stof niet als afvalstof wordt beschouwd, voor ogen wordt gestaan.¹⁰¹

Toepassing

Hoewel de definitie van afvalstof volgens de richtlijn is geïmplementeerd, blijkt in de praktijk dat het toepassingsbereik van het begrip niet altijd duidelijk is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EG dient het begrip afvalstof ruim te worden uitgelegd om de nadelen en schadelijke gevolgen die afvalstoffen met zich mee kunnen brengen te beperken.¹⁰² Het toepassingsgebied van het begrip afvalstof is afhankelijk van de betekenis van de term zich ontdoen van. Deze term doelt zowel op de verwijdering als de nuttige toepassing van een stof of een voorwerp.¹⁰³ Hierbij moet rekening worden

¹⁰¹ Bulletin Quotidien Europe of Thursday 22 December 2005, p. 9.

¹⁰² Gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, ov. 36-40; zaak C-9/00 *Palin Granit* van 18 april 2002, ov. 23.

¹⁰³ Zaak C -129/96 *Inter-Environnement Wallonie* van 18 december 1997, ov. 26, 27; gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, ov. 34; zaak C-121/03 *Cie t. Spanje* van 8 september 2005, ov. 57.

gehouden met de doelstelling van de richtlijn.¹⁰⁴ Kortom, er is sprake van een afvalstof als allereerst als de houder van de stof zich ervan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, en ten tweede indien het een afvalstof betreft die is opgesomd in bijlage I bij de richtlijn.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een stof als residu van een productieproces als de kenmerken van een grondstof belangrijke aanwijzingen zijn om vast te stellen of er sprake is van een afvalstof:

- residu van een productieproces, en dat die stof voor geen enkel gebruik dan verwijdering in aanmerking komt, en zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan gemaakt wordt, of dat er bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden genomen.¹⁰⁵
- stoffen die nuttig zijn toegepast als brandstof en die dezelfde eigenschappen als een grondstof heeft verkregen.¹⁰⁶

Factoren die niet doorslaggevend zijn voor de kwalificatie van stof als afvalstof, maar die wel kunnen aangeven of er sprake is van een afvalstof zijn:

- stoffen die zijn behandeld volgens methode in Bijlage II¹⁰⁷
- stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn.¹⁰⁸
- stoffen en voorwerpen die op milieuhygiënisch verantwoorde wijze en zonder ingrijpende bewerking nuttig kunnen worden toegepast als brandstof.
- Residu, industrieel restproduct of andere bij productieprocessen ontstane stoffen.¹⁰⁹
- Stoffen die geen gevaar blijken te zijn voor de gezondheid van mens of voor het milieu.¹¹⁰

Criteria voor de kwalificatie van een stof als zijnde geen afvalstof door VROM¹¹¹

1. De stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire grondstof.
2. De stof bezit dezelfde kenmerken als een grondstof.
3. In de stof zitten geen andere verontreinigingen dan in de overeenkomstige primaire grondstof.
4. De stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan.
5. De stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat ervan wordt gemaakt.
6. De stof is beoogd geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd.

¹⁰⁴ Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overwegingen 70 en 97.

¹⁰⁵ Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overweging 88.

¹⁰⁶ Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overwegingen 96-97.

¹⁰⁷ *Idem*, ov. 49.

¹⁰⁸ Zaak C -129/96 *Inter-Environnement Wallonie* van 18 december 1997, ov. 31.

¹⁰⁹ Zaak C -129/96 *Inter-Environnement Wallonie* van 18 december 1997, ov. 28.

¹¹⁰ Zaak C -129/96 *Inter-Environnement Wallonie* van 18 december 1997, ov. 30.

¹¹¹ De criteria zijn gepubliceerd in de staatscourant van 25 oktober 2001. Zie ook: <http://www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer/Beleid/Nationaalbeleid/Afvalofniet/Criteria/index.asp>

7. Door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof.
8. Er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof.
9. De stof heeft geen negatieve waarde.
10. Er is een reguliere markt voor de stof.

Het gaat dus allereerst om stoffen die staan in Bijlage I van de richtlijn en die de gezondheid van de mens en het milieu kunnen schaden.¹¹² De methode van behandeling geeft niet aan of het een afvalstof betreft. Een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen als brandstof alsmede een maatschappelijke opvatting dat stoffen afvalstoffen zijn, kunnen worden gezien als een aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof.¹¹³ Ten tweede gaat het ook om de vraag of een restproduct (residu) een afvalstof kan zijn. In de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 beantwoordde het Hof van Justitie EG ook de vraag of het verschil maakt of een stof wordt gebruikt als hoofdproduct of bijproduct. Het Hof komt tot de conclusie dat als een bijproduct voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking komt en zich niet leent qua samenstelling voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of als er voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, dit een aanwijzing kan zijn dat er sprake is van een afvalstof. Met andere woorden, zowel een hoofd- als bijproduct kunnen worden aangemerkt als afvalstof wanneer de gebruiker hetzij zich ervan ontdoet hetzij zich ervan wil of moet ontdoen.¹¹⁴ Tenslotte kunnen stoffen die nuttig zijn toegepast als brandstof en die dezelfde eigenschappen als een grondstof heeft verkregen ook een afvalstof zijn.

Een van de klachten van Bouwend Nederland is dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van het begrip afvalstof. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het HvJ EG moet dit per stof worden vastgesteld. Dit betekent dat ook de uitleg in Nederland van het begrip afvalstof casuïstisch van aard is.

Beoordeling “kop(pen)”

Alhoewel de definitie van afvalstof in de Wet Milieubeheer een-op-een implementatie, is het niet altijd even duidelijk wat valt onder het toepassingsbereik. Omdat met de kwalificatie van een stof als afvalstof zwaardere administratieve en financiële verplichtingen gepaard gaan, kunnen handelsbelemmeringen zich voordoen, als stoffen ten onrechte als afvalstof worden aangemerkt. De criteria van VROM lijken in overeenstemming te zijn met de criteria van het Hof. Met name het criterium of een stof de eigenschap van een grondstof heeft verkregen komt overeen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG. Deze regel biedt echter niet voldoende houvast. Of er sprake is van een strengere toepassing door Nederland kan alleen per stof worden vastgesteld.

¹¹² Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overweging 36-40.

¹¹³ Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overweging 73.

¹¹⁴ Zaak C-418/97 en C-419/97 *Arco Chemie Nederland* van 15 juni 2000, overweging 83-88.

Internationale rechtsvergelijking

Duitsland

Volgens artikel 3 van *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung* wordt afval gedefinieerd als „alle goederen in de categorieën van Annex 1 waarvan de houder zich ontdoet, zich wil ontdoen of zich moet ontdoen.”

Frankrijk

In artikel L541-1 van de *Code d'Environnement* wordt afval gedefinieerd als afval “elke reststof voortkomend uit een productieproces, of ander proces van verandering of gebruik, elk substantie, elk materiaal, product of meer in het algemeen elk goed waarvan de houder zich heeft ontdaan of van welke de houder zich wenst te ontdoen.”

België

Voor het Vlaams Gewest voorziet het *Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen* (hierna Vlaams afvalstoffendecreet) in de definitie van afval. Volgens artikel 2 is een afvalstof “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Hoewel er ook een afvalstoffenlijst is opgesteld, is deze voor de vaststelling of er sprake is van een afvalstof niet doorslaggevend. De definitie voor afvalstof in het Waals Gewest is vastgesteld in het *Décret relatif aux déchets* (hierna Waals afvalstoffendecreet) van 27 juni 1996. Volgens artikel 2 sub 1 is een afvalstof “elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I vermelde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteert een dergelijke definitie.¹¹⁵

Verenigd Koninkrijk

Naar aanleiding van zaak C-62/03 waarin Hof van Justitie oordeelde dat het Verenigd Koninkrijk richtlijn 75/442 niet is nagekomen vanwege het niet juist omzetten van de definitie van afval in de nationale regelgeving, is de definitie van afvalstof recentelijk aangepast.¹¹⁶ Volgens Section 75(4) van de *Environment Act 1990* golden de verplichtingen inzake het verwijderen en de nuttige toepassing van afvalstoffen alleen voor zogeheten *controlled waste*. Hieronder vallen huishoudelijk, industrieel en bedrijfsafval. Volgens het Hof was deze definitie te beperkt, omdat de definitie in artikel 1(a) van richtlijn 75/442/EEG alle afvalstoffen omvat.¹¹⁷ De *Environmental Protection Act 1990 (Amendment of Section 57) (England and Wales) Regulations 2005* wijzigd Section 57 van de *Environment Act 1990*, waarbij voor de betekenis van afvalstoffen verwezen naar de definitie in richtlijn 75/442/EEG.¹¹⁸ In de *List of Wastes (England) Regulations 2005* wordt voor de definitie van afval ook verwezen naar de definitie in richtlijn 75/442/EG. Met andere woorden, een stof wordt dan ook als afval beschouwd als

¹¹⁵ Volgens *La prévention et la gestion des déchets en Région de Bruxelles-Capitale. - Le plan 1998-2002* (De preventie en het beheer van afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest)

¹¹⁶ Zaak C-62/03 *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, van 16 december 2004.

¹¹⁷ Zaak C-62/03 *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, van 16 december 2004, par. 10-11.

¹¹⁸ *Environmental Protection Act 1990 (Amendment of Section 57) (England and Wales) Regulations 2005*.

de houder zich ervan ontdoet, zich ervan wil of moet ontdoen.¹¹⁹ Voor de voorwaarden wordt gekeken

Conclusie rechtsvergelijking

In alle vier de lidstaten is de definitie van afval ondertussen een-op-een geïmplementeerd. Op basis van de implementatie van de wettelijke definitie kan er dus geen concurrentienadeel ontstaan. Er is dan ook sprake van een kop.

5.4.4 Uitsluitend of in hoofdzaak criterium

Implementatie

Volgens artikel 9 van richtlijn 75/442/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EG (hierna gewijzigde afvalstoffenrichtlijn genoemd), moeten bedrijven die handelingen verrichten zoals zijn opgesomd in bijlage IIA en B een vergunning hebben. Het beoogt totale harmonisatie met betrekking tot de vergunningseis, maar lidstaten hebben een zekere beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de vergunningsvoorwaarden. Deze handelingen hebben betrekking op verwijderingshandelingen (Bijlage A) en handelingen waardoor nuttige toepassing van afvalstoffen (Bijlage B) mogelijk wordt. Volgens artikel 11 van de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn mogen ondernemingen hiervan worden vrijgesteld als zij afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en als zij die afvalstoffen nuttig toepassen. Nederland heeft de bepalingen inzake de vergunningen geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer en het Inrichtingen- en Vergunningbesluit Milieubeheer. Volgens Wm artikel 8.1 is het verboden om een onderneming op te richten zonder vergunning. Volgens Wm art. 8.17 lid 2 geldt een vergunning voor categorieën van ondernemingen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd alleen voor termijn van ten hoogste tien jaar. In bijlage I van het Ivb staan de verschillende categorieën ondernemingen opgesomd. Categorie 28 heeft betrekking op ondernemingen die afvalstoffen, opslaan, bewerken, verwerken, vernietigen of overslaan. Bedrijven met een capaciteit van 5m³ of meer mbt. huishoudelijke afvalstoffen en 5m³ of meer mbt. Bedrijfsafvalstoffen hebben een vergunning nodig. Nederland heeft geen algemene regels getroffen voor het verlenen van een vrijstelling van bedoelde vergunning, zoals staat in artikel 11 van de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn.¹²⁰

Beoordeling klacht

Volgens artikel 9 en 10 van de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn moet iedere inrichting of onderneming die hetzij stoffen verwijdert hetzij stoffen nuttig toepast een vergunning hebben. In bijlage II staat respectievelijk wat wordt verstaan als verwijdering (bijlage IIA) en nuttige toepassing (bijlage IIB). Hieruit kan echter worden afgeleid dat het gaat om handelingen die specifiek doelen op afvalverwerking door op hetzij afvalverwerkingsbedrijven of grote bedrijven die zelf aan afvalverwerking doen. Voor zover de Wet Milieubeheer en het Inrichtingen- en Vergunningbesluit een vergunning

¹¹⁹ *List of Wastes (England) Regulations 2005*, Annex, introduction, point 1.

¹²⁰ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving Richtlijn 75/442/EE betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, Richtlijn 75/439/EEG betreffende afgewerkte olie, Richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiveringsslib en Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval voor de periode 1998-2000, COM(2003)250def/3, Brussel 11 juli 2003, p.23.

verplicht stellen voor ondernemingen die zich specifiek bezig houden met afvalverwerking is de Nederlandse regelgeving in overeenstemming met de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn. Er is hier dan ook geen sprake van het stellen van strengere eisen door Nederland.

Daarentegen zouden bedrijven die op kleine schaal afval produceren en de afvalverwerking uitbesteden aan andere bedrijven die de verwijderingshandeling verrichten, nl. meer dan 5m³, volgens artikel 9 jo. Bijlage IIA van de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn geen vergunning nodig hebben. De Wet Milieubeheer en het Inrichtingen- en Vergunningbesluit stellen echter een vergunning verplicht voor elke inrichting die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, opgesomd in Bijlage I Ivb. Als men Bijlage IIA van de richtlijn vergelijkt met Bijlage I Ivb is meteen duidelijk dat Bijlage I Ivb een veel grotere groep bedrijven omvat.

Dit kan dus leiden tot extra administratieve lasten en kosten voor bedrijven die zich niet bezig houden met afvalverwijdering of het nuttig toepassen van afval. Echter, in de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de richtlijn niet alleen geldt voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, maar ook voor ondernemingen die de afvalstoffen hebben geproduceerd.¹²¹ Dit betekent dus dat bedrijven die niet als hoofdactiviteit het verwerken van afval hebben, maar deze wel produceren, ook een vergunning moeten hebben. Voor zover het gaat om bedrijven die afval produceren lijkt het Nederlandse beleid in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG. Onder bijlage I van het Ivb vallen echter ook bedrijven die, in theorie, geen afval produceren. Hierna wordt onderzocht hoe de vergunningverlening op het gebied van afval in de andere lidstaten geregeld is. Daarnaast wordt onderzocht of andere lidstaten wel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van artikel 11 van de richtlijn om bepaalde inrichtingen vrij te stellen van de vergunningsplicht.

Wat betreft de klacht van het bedrijfsleven die zich richt op de zwaardere eisen die zijn verbonden aan een vergunning in de Nederlandse regelgeving, geeft de gewijzigde afvalstoffenrichtlijn aan dat vergunningen voor het verwijderen van afvalstoffen voor een bepaalde periode kunnen worden verleend en aan verplichtingen kunnen worden verbonden.¹²² Dit betekent dat lidstaten vrij zijn om aanvullende voorwaarden aan een vergunning te stellen. Of deze aanvullende voorwaarden de concurrentiepositie van de ondernemingen ten opzichte van ondernemingen in andere lidstaten verslechtert, is afhankelijk van de praktijk van vergunningverlening in de andere lidstaten.

Internationale rechtsvergelijking

Duitsland

In Duitsland is de afvalwetgeving niet geïntegreerd in de algemene milieuwetgeving, zoals dat in Nederland het geval is. De Duitse afvalstoffenwet (*Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen*)

¹²¹ Zaak C -129/96 *Inter-Environnement Wallonie* van 18 december 1997, ov. 29.

¹²² Richtlijn 75/442/EEG, art. 9 lid 2.

voorziet in een vergunningsplicht voor bedrijven die afval verwijderen. Daarnaast mag afval ook worden verwijderd in bedrijven die een vergunning hebben op basis van het *Bundesimmissionsgesetz*, de meer algemene milieuwetgeving (artikel 27). Dit betekent dat er in Duitsland geen milieuvergunning nodig is als afvalverwijdering wordt uitbesteed. In de meeste gevallen zullen inrichtingen echter al wel vergunningsplichtig zijn onder de algemene milieuwetgeving omdat onder het *Bundesimmissionsgesetz* alle “Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen” vergunningsplichtig zijn. Wel moeten bedrijven die afval produceren boven bepaalde grenzen afvalverwijderingsplannen opstellen (artikel 19). De Duitse regelgeving voorziet niet in een vrijstelling voor de vergunningsverplichting van ondernemingen die afvalstoffen verwijderen.¹²³

Frankrijk

In de Franse *Code de l'environnement* wordt in de artikelen 214-1 en 214-2 aangegeven welke bedrijven vergunningsplichtig zijn. Dit zijn ten eerste de bedrijven die voorkomen op de zogenaamde *Nomenclature des installations classées*.¹²⁴ Alleen bedrijven die afval vervoeren of verhandelen moeten een vergunning aanvragen. (artikel 541, Code de l'environnement). Het Hof van Justitie EG heeft in maart 2005 uitspraak gedaan in een zaak betreffende de implementatie van de afvalstoffenrichtlijn door Frankrijk en vastgesteld dat Frankrijk op geen enkele manier een systeem heeft ingesteld waarbij een vergunning voor het verwijderen van afval nodig is.¹²⁵ Op dit punt is er in Frankrijk dus nog geen sprake van correcte implementatie. Frankrijk heeft geen algemene regels aangenomen inzake het verlenen van vrijstellingen voor vergunningsverplichtingen.¹²⁶

België

De Vlaamse afvalstoffenwetgeving, *Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en beheer* kent geen aparte vergunningsplicht voor bedrijven die afvalstoffen verwijderen. De drie Gewesten in België voorzien niet in regelgeving waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om te worden vrijgesteld van de verplichting tot een vergunning.¹²⁷

Verenigd Koninkrijk

De *Environmental Protection Act* geeft in artikel 35 en verder de voorwaarden voor vergunningen (licenses) voor de behandeling, opslag en verwijdering van afval. Dit is een andere vergunning dan de vergunning (authorisation) in het kader van de IPPC-normen. Alleen bedrijven die daadwerkelijk afval behandelen, opslaan of verwijderen zijn dus vergunningsplichtig. De wet voorziet niet in een mogelijkheid tot vrijstelling van de vergunning.

Conclusies internationale rechtsvergelijking

In geen van de vier lidstaten is de afvalwetgeving geïntegreerd in de milieuwetgeving. In sommige gevallen is er wel sprake van een aparte vergunningsplicht voor bedrijven die afval verwijderen (VK, Duitsland) of helemaal geen vergunningsplicht (België en Frankrijk). In theorie leidt deze situatie tot de conclusie dat er in Nederland veel meer

¹²³ Zie voetnoot 51.

¹²⁴ Beschikbaar op: <http://aida.ineris.fr/textes/nomenclature/text0527.htm>.

¹²⁵ HvJ EG 10 maart 2005, Zaak nr. C-449/03, Commissie t. Frankrijk, n.n.g.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

vergunningplichtige bedrijven zijn dan in de vier lidstaten, en dus tot een aanzienlijk concurrentienadeel.

5.4.5 Conclusies juridische analyse afval

- a. Definitie afvalstof. Er is een EG-richtlijn, nl. de Afvalstoffenrichtlijn. Deze richtlijn omvat totale harmonisatie wat betreft de definitie van een afvalstof. De overige lidstaten hebben hanteren dezelfde definitie als Nederland..Er is geen sprake van een concurrentienadeel, en een kop.
- b. Volgens de Wet Milieubeheer en de Ivb moeten bedrijven waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd een vergunning hebben. De andere benchmarklanden kennen een dergelijke vergunning niet. Er is sprake van een concurrentienadeel en dus ook van een kop.

5.5 Conclusies 3 cases in de diepte

A. Kop

In de Nederlandse regelgeving is sprake van een duidelijke kop voor de algemene en specifieke recycledoelstellingen. Bij de totale recycledoelstelling in de Verpakkingsrichtlijn gaat het om totale harmonisatie met een bandbreedte. Vastgesteld is dat de Nederlandse AMvB inzake verpakkingen aan de bovenkant van de bandbreedte voor de totale recycledoelstelling zit, en ten opzichte van Duitsland, België en Frankrijk strengere recycledoelstellingen hanteert hetgeen een concurrentienadeel oplevert ten opzichte van deze landen. Met betrekking tot de specifieke recycledoelstellingen, is vastgesteld dat de recycledoelstellingen in de AMvB inzake verpakkingen strenger zijn dan de minimumnormen die de Verpakkingsrichtlijn vaststelt. Nederland hanteert bovendien strengere normen dan de overige lidstaten in het rechtsvergelijkend onderzoek hetgeen een concurrentienadeel in het leven roept.

Met betrekking tot de eventuele inwerkingtreding van de AMvB waarbij een systeem van statiegeld voor kleine flesjes en blikjes zal worden ingevoerd, is er sprake van een kop indien de AMvB een systeem van statiegeld invoert. Alleen Duitsland kent een systeem van statiegeld, de andere benchmark landen niet. Ten opzichte van deze landen is er dan ook een concurrentienadeel.

Tenslotte is er sprake van een kop bij de vergunningseisen in de Wet Milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningbesluit Milieubeheer. Nederland stelt een vergunning verplicht voor bedrijven waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kennen alleen een vergunningsverplichting voor bedrijven die afval verwijderen, terwijl België en Frankrijk geen vergunning voorschrijven. Er is dan ook sprake van een concurrentienadeel.

B. Tijdelijke kop

Er is sprake van een tijdelijke kop bij de recycledoelstellingen in de AMvB inzake verpakkingen en een tijdelijke kop bij de vergunningsvoorwaarden in de Wet Milieubeheer. Krachtens de Verpakkingsrichtlijn zijn lidstaten gehouden om op uiterlijk

31 december 2008 de voorgeschreven recycle doelstellingen te hebben bereikt. Aangezien in de AMvB inzake verpakkingen de te bereiken recycle doelstellingen sinds 1 januari 2006 in werking is getreden, is vastgesteld dat Nederland op een eerder tijdstip dan de Verpakkingrichtlijn voorschrijft de recycle doelstellingen implementeert. Het Verenigd Koninkrijk heeft de recycle doelstellingen al vastgelegd in haar wetgeving, maar Duitsland, Frankrijk hanteren voor het bereiken van de recycle doelstellingen de implementatiedatum van de richtlijn, en België heeft de richtlijn op dit punt nog niet omgezet. Er is dan ook sprake van een tijdelijk concurrentienadeel ten opzichte van Duitsland, België en Frankrijk.

Er is ook sprake van een tijdelijke kop bij de vergunningsvoorwaarden in de Wet Milieubeheer. De IPPC richtlijn geeft aan welke voorwaarden een vergunning moet voldoen. De lidstaten hebben echter een bepaalde beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de vergunningsvereisten. Vastgesteld is dat Nederland voldoet aan de normen van de richtlijn. Het is echter waarschijnlijk dat Duitsland, België en Frankrijk, de norm verkeerd hebben geïmplementeerd. Ten opzichte van deze lidstaten is er momenteel tijdelijk een concurrentienadeel.

C. Geen kop

Er is geen kop bij de definitie van een afvalstof in de Wet Milieubeheer en de individuele producentverantwoordelijkheid in de AMvB voor het verzamelen van verpakkingen. De individuele producentverantwoordelijkheid zoals die in de Verpakkingrichtlijn staat en die in de AMvB is opgenomen, is ook vastgelegd in de regelgeving van de benchmark landen. Er is dan ook geen sprake van een concurrentienadeel.

Met betrekking tot de definitie van afvalstof neemt de Wet Milieubeheer de definitie van de Afvalstoffenrichtlijn over. Aangezien de lidstaten in het rechtsvergelijkend onderzoek dezelfde definitie overnemen in hun nationale wetgeving, is er geen sprake van een concurrentienadeel.

D. Nationaal beleid

Zowel bij de individuele producentverantwoordelijkheid voor papier en karton niet zijnde verpakkingen als de vergunningsvoorwaarden voor kleine installaties is er sprake van nationaal beleid. Met betrekking tot de individuele producentverantwoordelijkheid voor het verzamelen van papier en karton niet zijnde verpakkingen, is vastgesteld dat deze buiten het toepassingsbereik van de Verpakkingrichtlijn valt. Het toepassingsbereik van de Verpakkingrichtlijn strekt zich alleen tot verpakkingen en dus niet tot papier en karton niet zijnde verpakkingen.

Met betrekking tot de kleine installaties, blijkt uit bijlage I van de IPPC richtlijn dat de communautaire grenswaarden van toepassing zijn vanaf een bepaalde productiecapaciteit die per industriële sector is vastgesteld. Kleine installaties die onder deze productiecapaciteit produceren, vallen dan ook buiten de richtlijn.

NB. Of de emissiegrenswaarden in de een kop opleveren is niet vast te stellen in het kader van dit onderzoek, omdat de best beschikbare technieken en de hierop gebaseerde emissiegrenswaarden per industriële sector worden vastgesteld. In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om dit voor elke sector vast te stellen, alsmede in het

rechtsvergelijkend onderzoek deze emissiegrenswaarden te vergelijken met de verschillende emissiegrenswaarden in de andere benchmark landen.