

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1696

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Horizon 2020 investeringspakket onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1692)

Fiche 2: Mededeling internationalisering van hoger onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 1693)

Fiche 3: Mededeling De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen (Kamerstuk 22 112, nr. 1694)

Fiche 4: Mededeling en richtlijn pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen (Kamerstuk 22 112, nr. 1695)

Fiche 5: Wijziging verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Wijziging Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)

Datum ontvangst Commissiedocument

11-07-2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 516

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=1041077

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 268

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0268:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0268:FIN:EN:PDF)

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 59 van het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Dit wetgevingsvoorstel inzake controles van afvaltransporten beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA door overall in de EU minimumvereisten inzake controles vast te stellen, waarbij vooral aandacht aan problematische afvalstromen wordt geschonken.

Een uniforme en doeltreffende handhaving van de voorschriften en efficiënte controles van afvaltransporten zouden niet alleen ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid als gevolg van illegale afvaltransporten helpen voorkomen en op den duur ook tot aanzienlijke kostenbesparingen leiden en tot directe economische voordelen voor de lidstaten en het bedrijfsleven opleveren.

Verder stelt de Commissie voor om aan EVOA artikel 26 een vijfde lid toe te voegen waarin de Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig het ook nieuw voorgestelde artikel 59 gedelegeerde handelingen vast te

stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord. Zowel het subsidiariteits-oordeel als het proportionaliteitsoordeel worden door Nederland als positief beoordeeld.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Voor de Nederlandse toezichthouder (Inspectie voor de Leefomgevingen Transport – ILT) heeft het voorstel op zich weinig consequenties omdat de ILT al werkt met risicoanalyses en planningen. Op termijn zouden de voorgestelde wijzigingen voor Nederland zelfs kunnen leiden tot kostenbesparing.

In EVOA artikel 50, lid 4, wordt de zinsnede «*in gevallen van verdachte illegale overbrenging*» opgenomen. Voor Nederland kan deze zinsnede de handhaving bemoeilijken, omdat de inspectie in voorkomende gevallen eerst moet bewijzen dat er sprake is van verdenking van illegale export van afvalstoffen.

In EVOA artikel 50, lid 2, wordt de openbaarmaking van jaarplannen opgenomen. In geval deze informatie te gedetailleerd is, kan het voor exporteurs makkelijk worden controles te omzeilen.

• *Nederlandse positie*

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel omdat lidstaten door dit voorstel aangezet worden tot het verbeteren van de handhaving van de EVOA. Dit is van belang omdat Nederland een belangrijk doorvoerland is voor afvalstoffen tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen. Nederland ervaart negatieve gevolgen van onvoldoende handhaving van de EVOA in andere lidstaten.

Nederland vindt de zinsnede «*in gevallen van verdachte illegale overbrenging*» in het voorgestelde artikel 50 lid 4bis en 4 ter EVOA onjuist. Nederland vindt dat de vereisten niet alleen dienen te gelden binnen de sfeer van het strafrecht, maar juist ook op het terrein van toezicht op / controle van mogelijke afvalstoffen. Nederland zal daarom het voorstel doen om de woorden «*verdachte*» en «*illegale*» uit de zinsnede te schrappen.

Nederland mist in dit voorstel andere verbeteringen voor de handhaving van de EVOA, zoals bijvoorbeeld hoe om te gaan met interpretatiekwesaties en minimum normen voor verontreiniging als onderdeel van de discussie over het gelijke speelveld en zal dit inbrengen. Sommige bedrijven maken handig gebruik van de onduidelijkheid van de EVOA op gebied van interpretaties.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Dit wetgevingsvoorstel inzake controles van afvaltransporten beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA door overal in de EU minimumvereisten inzake controles vast te stellen, waarbij vooral aandacht aan problematische afvalstromen wordt geschonken.

Een uniforme en doeltreffende handhaving van de voorschriften en efficiënte controles van afvaltransporten zouden niet alleen ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid als gevolg van illegale

afvaltransporten helpen voorkomen, maar ook tot aanzienlijke kostenbesparingen leiden en directe economische voordelen voor de lidstaten en het bedrijfsleven opleveren.

Voorgesteld wordt dat de lidstaten risicobeoordelingen van specifieke afvalstromen en bronnen van illegaal transport uitvoeren waarbij rekening wordt gehouden met afspraken over de wijze waarop omgegaan wordt met vertrouwelijke informatie, zoals politieonderzoeken en analyses van criminele activiteiten. Elk jaar moeten op basis van deze risicobeoordelingen controleprioriteiten worden vastgesteld en in de jaarlijkse controleplannen worden bekendgemaakt. Deze plannen moeten openbaar worden gemaakt. De controleurs moeten rekening houden met de controleplannen en kunnen informatie eisen van exporteurs van afval overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het voorstel.

Verder stelt de Commissie voor om aan EVOA artikel 26 een vijfde lid toe te voegen waarin de Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig het ook nieuw voorgestelde artikel 59 gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

EVOA artikel 59 en 59 bis worden vervangen door een hierboven aangehaald nieuw artikel 59. Hierin wordt de uitoefening van delegatie geregeld.

• *Impact assessment Commissie*

In de beoordeling is geconcludeerd dat een combinatie van wettelijke verplichtingen en richtsnoeren de meest doeltreffende optie is om de problemen met betrekking tot illegale afvaltransporten aan te pakken. Deze optie zou ook de laagste netto kosten meebrengen en de meest positieve economische, sociale en ecologische effecten hebben. De optie zou tot aanzienlijk minder kosten voor saneringen en repatriëringen leiden en indirecte kostenbesparingen opleveren voor lidstaten waar doorvoer van afval plaatsvindt. De industrie zou ook baat hebben bij een harmonisatie van de wetgeving. Grotere hoeveelheden legaal vervoerd afval zouden leiden tot geoptimaliseerde processen, betere sorteertechnieken en een betere afvalkwaliteit. Een wettelijke verplichting om de controles aan te scherpen zou nieuwe banen kunnen opleveren en de verplaatsing van banen naar derde landen helpen voorkomen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De subsidiariteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. Het voorstel zal het gelijke speelveld voor afvaltransporten in de gehele EU versterken en daarom is het gewenst dat dit vanuit de EU wordt geregeld.

De proportionaliteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. De inhoud van het voorstel beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA en past binnen de wijze van handhaving in Nederland.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nederland kan zich vinden in het bij de Commissie neerleggen van de bevoegdheid voor het vaststellen van handelingen over technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische

gegevensuitwisseling voor het indienen van documenten en informatie, die betrekking hebben op de kennisgevingsprocedure.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
Geen en op termijn mogelijk kostenbesparing. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Omdat Nederland al werkt met risicogericht toezicht worden hier geen gevolgen verwacht.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Er zit minstens 6 maanden tussen het in werking treden en het van toepassing zijn van de wijzigingen. Dat is voldoende.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het is wenselijk na een vastgestelde periode na te gaan of de aanpassingen hebben gezorgd voor een meer gelijk speelveld in de EU met betrekking tot de handhaving van de EVOA.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Voor de Nederlandse toezichthouder (ILT) heeft het voorstel op zich weinig consequenties omdat de ILT al werkt met risicoanalyses, planningen, etc. Op termijn zouden de voorgestelde wijzigingen voor Nederland zelfs kunnen leiden tot kostenbesparing.
De voorgestelde toevoeging in artikel 1, lid 3c, (aan EVOA artikel 50, lid 4 bis en 4ter) waarin de zinsnede «*in gevallen van verdachte illegale overbrenging*» is opgenomen kan de toepassing van de verordening echter ernstig beperken. Deze vertaling van «suspected illegal shipment» lijkt onjuist.
Het gebruik van het woord «verdachte» brengt het in de sfeer van het strafrecht met al haar waarborgen zoals het beginsel dat je niet hoeft mee te werken (aan je eigen veroordeling). Dit in tegenstelling tot de controlesfeer (toezicht) waarbij men wel verplicht is om mee te werken.
Deze zinsnede is mogelijk opgenomen vanwege het feit dat er uiteenlopende regels binnen de EU bestaan met betrekking tot de mogelijkheid van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten om informatie van afvalexporteurs te eisen om de legaliteit van transporten te controleren. Zo staat in de toelichting dat uit de effectbeoordeling bleek dat de op één na belangrijkste maatregel eruit bestaat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten de mogelijkheid te geven

informatie van «suspected» exporteurs van illegaal afval te eisen om de legaliteit van transporten te controleren. Het gaat hier dus om controleren (toezicht) en niet om opsporing. Door het «verdachte» te noemen kan het er voor Nederland toe leiden dat de ILT in voorkomende gevallen eerst moet gaan bewijzen dat er een verdenking is van illegale overbrenging alvorens informatie te mogen eisen. In Nederland zijn toezichthouders bevoegd om in redelijkheid controles uit te oefenen op het gebied waarvoor ze zijn aangewezen. Ook als er nog geen sprake is van een verdenking van illegale overbrenging mag de inspectie informatie opvragen. Of er sprake is van een verdenking wil men dan juist gaan onderzoeken bij de controle. Voor Nederland voegt deze zinsnede dus niets toe, in tegenstelling juist, het kan de handhaving bemoeilijken.

b) *Handhaafbaarheid*

Artikel 1, lid 3b, voegt aan EVOA artikel 50 lid, 2bis, toe dat de inspectieplannen openbaar moeten worden gemaakt conform Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie. Openheid van de plannen van de inspecties is goed teneinde de druk op lidstaten om te handhaven te vergroten. Maar het risico is dat publicatie van gedetailleerde informatie over prioriteiten en controles kan leiden tot *port-hopping*. Exporteurs zouden bij te gedetailleerde informatie over prioriteiten eenvoudig kunnen bepalen waar de kans op controle op een bepaalde afvalstof het kleinst is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een groot deel van de illegale afvaltransporten vanuit de EU heeft als bestemming landen in Afrika en Azië. Door betere controles zal er minder illegaal afval in ontwikkelingslanden terecht komen, hetgeen goed is voor het milieu en de volksgezondheid. Wel kan het verminderde aanbod gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in deze landen.

9. Nederlandse positie

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel omdat lidstaten door dit voorstel aangezet worden tot het verbeteren van de handhaving van de EVOA. Dit is van belang omdat Nederland een belangrijk doorvoerland is voor afvalstoffen tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen. Nederland ervaart negatieve gevolgen van onvoldoende handhaving van de EVOA in andere lidstaten. Verder sluit het voorstel goed aan bij het Nederlandse Position Paper over toezicht zoals dat in het kader van het 7^e Milieu Actie Programma is ingebracht en bij de huidige werkwijze van de ILT. Het voorstel laat enerzijds ruimte voor risicogericht toezicht zoals dat in Nederland wordt uitgeoefend, maar vereist anderzijds dat lidstaten kunnen aantonen dat ze de EVOA handhaven. Nederland verwacht dat het voorstel zal leiden tot een meer gelijke handhavingsdruk in Europa hetgeen Nederland toejuicht. Nederland vindt samenwerking tussen lidstaten voor handhaving van de EVOA van groot belang. Daarvoor is er in de EVOA een verplichting tot samenwerking opgenomen. ILT vult deze verplichting in door participatie in diverse internationale netwerken zoals IMPEL. Enkele lidstaten participeren echter niet in dergelijke netwerken en met die lidstaten verlopen bilaterale contacten ook moeizaam. Voorgesteld wordt de wijze waarop een lidstaat invulling geeft aan de verplichting tot internationale samenwerking op te nemen in het jaarplan dat aan de Commissie gezonden moet worden.

Nederland vindt de zinsnede «in gevallen van verdachte illegale overbrenging» in het voorgestelde artikel 50 lid 4bis en 4ter EVOA onjuist.

Nederland vindt dat de vereisten niet alleen dienen te gelden binnen de sfeer van het strafrecht, maar juist ook op het terrein van toezicht op / controle van mogelijke afvalstoffen. Nederland zal daarom het voorstel doen om de woorden «verdachte» en «illegale» uit de zinsnede te schrappen.

Verder zal Nederland aandringen op een evaluatiebepaling, zodat kan worden beoordeeld of de aanpassingen hebben gezorgd voor een meer gelijk speelveld.

Nederland mist in dit voorstel andere verbeteringen voor de handhaving van de EVOA, zoals bijvoorbeeld hoe om te gaan met interpretatiekwesties en minimum normen voor verontreiniging als onderdeel van de discussie over het gelijke speelveld en zal dit inbrengen. Sommige bedrijven maken namelijk handig gebruik van de onduidelijkheid van de EVOA op gebied van interpretaties.