

Kenmerk	W08.03.0214/V
Datum advies	8 augustus 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 januari 2004, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende vaststelling van regels met betrekking tot het beheer van autobanden, alsmede wijziging van een aantal besluiten in verband met het schrappen van bepalingen met betrekking tot de in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure (Besluit beheer autobanden).

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2003, no.03.002485, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende vaststelling van regels met betrekking tot het beheer van autobanden, alsmede wijziging van een aantal besluiten in verband met het schrappen van bepalingen met betrekking tot de in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure (Besluit beheer autobanden).

Dit ontwerpbesluit vervangt het Besluit beheer personenwagenbanden(*zie noot 1*) uit 1995, dat regels gaf voor de verwijdering van gebruikte autobanden. De milieudoelstellingen op het gebied van hergebruik en recycling bleken met dat besluit niet te kunnen worden gehaald en het illegaal dumpen van banden kon niet afdoende worden tegengegaan. Het nieuwe besluit is uitdrukkelijker dan het oude gebaseerd op producentenverantwoordelijkheid: de producent of importeur(*zie noot 2*) van autobanden is er verantwoordelijk voor dat deze aan het einde van hun levensduur nuttig worden toegepast (gerecycled).

Het besluit bevat de verplichting voor iedereen die beroepshalve banden aan een ander ter beschikking stelt om, wanneer een nieuwe band wordt afgegeven, daarvoor een hem aangeboden oude band in te nemen. Voor dit innemen mag geen vergoeding worden gevraagd. Deze verplichting geldt voor alle schakels in de keten tussen consument en importeur. Op deze manier komen, zo is de verwachting, oude banden vanzelf bij de importeur terecht, die vervolgens zorg moet dragen voor recycling.

Importeurs van aanhangwagens(*zie noot 3*) worden verantwoordelijk voor het terugnemen en nuttig toepassen van de banden die zijn gemonteerd onder aanhangwagens die door hen op de markt zijn gebracht, wanneer deze laatste worden afgedankt.

Ook worden strengere eisen gesteld aan de registratie door bedrijven van door hen ingenomen banden.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het besluit, maar maakt een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van zowel het besluit als de nota van toelichting wenselijk is.

1. Het besluit is mede totstandgekomen omdat met het geldende Besluit beheer

personenwagenbanden de streefpercentages voor hergebruik en nuttige toepassing niet konden worden gehaald. De nota van toelichting meldt dat onder dat besluit product- en materiaalhergebruik door technische, financiële en markteconomische factoren niet op marktconforme wijze van de grond zijn gekomen en dat het aandeel hergebruik zelfs is gedaald ten gunste van verbranding met energierugwinning. (zie noot 4)

De Raad meent dat in de nota van toelichting nader moet worden aangegeven welke technische, financiële en markteconomische factoren hier een rol hebben gespeeld. Voorts zou in de toelichting moeten worden aangegeven welke problemen zich in dit verband voordoen en hoe met het ontwerp-besluit - mede gelet op de inmiddels opgedane ervaringen met het min of meer vergelijkbare Besluit beheer autowrakken - aan deze problemen het hoofd zal worden geboden.

2. Artikel 4 schept een verplichting voor iedere importeur van autobanden om van iedere partij banden die een gemeente aanbiedt, ten minste een deel in te nemen dat overeenkomt met zijn gemiddelde aandeel in de bandenmarkt, berekend over de laatste drie jaar. Inname geschiedt om niet, vanaf een door de gemeente ter beschikking gesteld terrein en binnen negen weken na de aanbieding van de partij door de gemeente.

De nota van toelichting meldt dat het niet gewenst is dat gemeenten voortdurend dezelfde importeur benaderen voor inname van autobanden. (zie noot 5) De bepaling dat inname binnen negen weken moet gebeuren voorkomt weliswaar dat een gemeente te vaak banden aanbiedt aan een importeur, maar niet dat de gemeente steeds dezelfde importeur of dezelfde beperkte groep importeurs benadert (bijvoorbeeld de vijf importeurs met het hoogste marktaandeel). Hierbij speelt een rol dat niet is gedefinieerd wat wordt verstaan onder een "partij" banden.

Het college adviseert in de nota van toelichting nader uiteen te zetten hoe zal worden voorkomen dat gemeenten zich bij het aanbieden van banden in te hoge mate richten tot een bepaalde importeur, of een bepaalde groep importeurs.

3. Volgens artikel 4, tweede lid, onderdeel b, zijn de gemeenten verplicht om een plaats voor de (tijdelijke) opslag van autobanden ter beschikking te stellen. De artikelen 10.15, eerste lid, en 10.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarop het ontwerpbesluit is gebaseerd, bieden daarvoor evenwel geen voldoende rechtsbasis. De Raad acht het nodig dat daarin alsnog wordt voorzien.

4. Artikel 5 van het ontwerpbesluit verplicht importeurs van aanhangwagens ertoe om, wanneer een door hen geïmporteerde aanhangwagen wordt afgedankt, de daaronder gemonteerde banden om niet in te (laten) nemen, waarna de importeur op grond van artikel 6 zal moeten zorgen voor nuttige toepassing. De importeur, of degene die namens hem de banden inneemt ("innemer"), is echter niet verplicht om ook de aanhangwagen zelf in te nemen.

In dit verband wijst de Raad op het volgende:

a. Volgens de nota van toelichting, paragraaf 4.1, voorlaatste tekstblok, is het denkbaar "dat (de producenten en importeurs van aanhangwagens) om invulling te kunnen geven aan (hun) verplichtingen, een inname- en verwerkingsstructuur voor de aanhangwagens als zodanig opzetten ...". Volgens hoofdstuk 8. Inspraakreacties, van dezelfde nota van toelichting wordt echter een systeem voor de inname van caravans en aanhangwagens door de sector niet haalbaar geacht, maar wordt deze zienswijze in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 11 december 2002 aan de

voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zie noot 6) "niet onderschreven". Desalniettemin bevat het ontwerpbesluit geen uitdrukkelijke verplichting tot inname van afgedankte aanhangwagens. De Raad meent evenwel dat het niet realistisch is om ervan uit te gaan dat degene die een aanhangwagen afdankt, na afgifte van de daaronder gemonteerde banden, die wagen weer zal willen meenemen. De Raad adviseert deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid tussen de toelichting en het ontwerpbesluit weg te nemen.

b. In de nota van toelichting wordt over de bedrijfseffecten voor importeurs van aanhangwagens opgemerkt dat de kosten voor inname en verwerking van de onder aanhangwagens gemonteerde banden zijn verwerkt in de kosten zoals die in paragraaf 6.1.2 zijn geanalyseerd. (zie noot 7) Hieruit wordt niet duidelijk of ook rekening is gehouden met de kosten van inname van de aanhangwagens als zodanig. Ook ontbreekt in de toelichting een passage over de administratieve lasten die het besluit voor importeurs van aanhangwagens meebrengt. De toelichting ware op deze punten aan te vullen.

c. Artikel 5 bevat geen expliciete registratieverplichting voor importeurs van aanhangwagens, voor wat betreft de banden die door hen (gemonteerd onder aanhangwagens) in omloop zijn gebracht. Dit bemoeilijkt de controle op de naleving van de in de artikelen 5 en 6 vervatte verplichtingen tot inname en nuttige toepassing, mede doordat onder aanhangers van een bepaald merk banden van verschillende merken kunnen zijn gemonteerd. Het college beveelt aan in de toelichting in te gaan op mogelijke complicaties bij het toezicht en de handhaving, die hiermee samenhangen.

5. Volgens de nota van toelichting zal in geval van een keuze voor collectieve structuren voor inname en verwerking rekening moeten worden gehouden met het mededingingsrecht. Volgens de nota van toelichting bij het Besluit verwijdering wit- en bruingoed werd bij notificatie van dat besluit door de Franse regering de vrees geuit dat de regeling tot concurrentienadelen zou leiden als gevolg van de aan importeurs van wit- en bruingoed geboden mogelijkheid om te kiezen tussen een collectieve of een individuele verwijderingsstructuur. De Nederlandse regering wees er in haar reactie aan de Europese Commissie op dat voor deze vrees geen reden was vanwege het vereiste dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer diende in te stemmen met de mededeling van de importeur waarin deze aangeeft hoe hij aan zijn verplichtingen wil voldoen. In geval van strijdigheid met de mededingingsregeling zou instemming uitblijven, aldus de regering.

Het voorliggende besluit kent geen mededelingsplicht maar slechts een meldingsplicht – die geen ministeriele instemming behoeft.

De Raad adviseert in de nota van toelichting aan te geven hoe kan worden voorkomen dat er inname- en verwerkingsstructuren worden opgezet die niet voldoen aan het mededingingsrecht.

6. Blijkens de aanhef is het besluit mede gebaseerd op artikel 10.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Volgens het vierde lid van dit artikel moet een algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid een termijn stellen die moet zijn verstreken voordat de bij die maatregel gestelde regels gaan gelden ten aanzien van stoffen, preparaten en andere producten die bij het in werking treden van de maatregel reeds vervaardigd en hier te lande aanwezig zijn. Het besluit bevat een dergelijke termijn niet. Het college beveelt aan alsnog een termijn op te nemen.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 3 december 2003

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Hieronder ga ik op die opmerkingen in.

1. In de nota van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad verduidelijkt welke factoren een rol hebben gespeeld bij het feit dat product- en materiaalgebruik niet op marktconforme wijze van de grond is gekomen. Daarbij is tevens aangegeven welke problemen zich in dit verband voordoen en op welke wijze met dit ontwerpbesluit aan deze problemen het hoofd zal worden geboden.
2. De opmerking van het advies van de Raad om in de nota van toelichting nader uiteen te zetten hoe zal worden voorkomen dat gemeenten zich bij het aanbieden van de banden in te hoge mate zullen richten tot een bepaalde importeur, of een bepaalde groep importeurs, heeft ertoe geleid dat de betreffende passage is ver- wijderd. De reden daarvoor is dat het niet aannemelijk is dat in de praktijk zich de geschetste situatie zal voordoen. Immers, van elke partij die een gemeente aanbiedt, is de producent of importeur alleen verantwoordelijk voor zijn marktaandeel en dus niet voor de gehele partij. Ingeval een gemeente telkens dezelfde producent of importeur benadert, zal steeds een deel van zijn banden niet worden meegenomen. Bovendien is de verwachting dat de producenten en importeurs een collectieve organisatie hiermee zullen belasten.
3. Als gevolg van de opmerking van de Raad is artikel 4, tweede lid, onder b, van het ontwerpbesluit aangepast. Dat onderdeel voorziet er thans in dat de inname van autobanden moet geschieden vanaf een plaats die ingevolge artikel 10.22, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer reeds ter beschikking is gesteld om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.
4. a. Artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziet erin dat de producenten en importeurs van aanhangwagens zorgdragen voor de inname van de autobanden die op het moment van afdanking van de aanhangwagen aan deze wagen zijn gemonteerd. De opmerking van de Raad dat het niet realistisch is dat degene die een aanhangwagen afdankt, na afgifte van de daaronder gemonteerde banden, die wagen weer zal meenemen, wordt onderschreven. Met het ontwerpbesluit wordt echter slechts beoogd een sluitende inname- en verwerkingstructuur voor afgedankte autobanden - waaronder die welke vrijkomen bij de afdanking van aanhangwagens- mogelijk te maken. De krachtens artikel 5 van het ontwerpbesluit gestelde verplichting heeft daarom uitsluitend betrekking op de inname van autobanden. Om uitvoering te geven aan die verplichting zou de producent of importeur van een aanhangwagen een systeem kunnen opzetten waarin wordt samengewerkt met inzamelaars en verwerkers van afgedankte aanhangwagens. De door de Raad aangehaalde passage in paragraaf 4.1. van de nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de

Raad aangepast.

b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in paragraaf 6.1.2 van de nota van toelichting verduidelijkt dat uitsluitend de kosten van inname van aan afgedankte aanhangwagens gemonteerde autobanden verdisconteerd zijn in de in die paragraaf geanalyseerde kosten. Daarnaast is in de nota van toelichting een nieuwe paragraaf (paragraaf 6.2.4.) opgenomen waarin wordt ingegaan op de administratieve lasten die het besluit voor de producenten en importeurs van aanhangwagens met zich brengt.

c. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in het ontwerpbesluit een nieuw artikel (artikel 10) opgenomen dat erin voorziet dat de in de artikelen 7 en 8 van het ontwerpbesluit vervatte verplichtingen van overeenkomstige toepassing zijn ten aanzien van de producenten en importeurs van aanhangwagens voorzover het betreft de uitvoering van de krachtens artikel 5 van het ontwerpbesluit gestelde verplichting. Als gevolg van het formulier dat krachtens artikel 8 van het ontwerpbesluit zal worden vastgesteld, zal in het jaarverslag onder meer het aantal ingenomen gebruikte autobanden moeten worden aangegeven. In de toelichting op artikel 8 is dit aangegeven. Door deze wijzigingen kunnen degenen die met de handhaving van dit besluit zijn belast inzicht krijgen in de door de producenten en importeurs van aanhangwagens opgezette inzamelsystemen en het aantal door hen ingenomen gebruikte autobanden. Aangezien een producent of importeur van een aanhangwagen voorzover het betreft de door hem in omloop gebrachte banden, tevens is aan te merken als producent of importeur van die autobanden, dient de betrokken producent of importeur ook uitvoering te geven aan de in de artikelen 7 en 8 van het ontwerpbesluit vervatte verplichtingen voorzover het betreft de krachtens artikel 6 van het ontwerpbesluit gestelde verplichting.

5. Het advies van de Raad heeft aanleiding gegeven in de nota van toelichting te verduidelijken dat de mededingingsrechtelijke aspecten van collectieve structuren ter beoordeling zijn van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit.

6. Artikel 10.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer is in de aanhef van het ontwerpbesluit als rechtsbasis opgenomen voor uitsluitend de artikelen 11 tot en met 13. Aangezien er als gevolg van deze artikelen geen nieuwe regels gaan gelden ten aanzien van stoffen, preparaten of andere producten is aan artikel 10.15, vierde lid, van de Wet milieubeheer geen uitvoering gegeven.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit nog de volgende aanpassingen aan te brengen.

- De datum van inwerkingtreding van het Besluit beheer autobanden is gewijzigd in 1 april 2004 (artikel 14 nieuw).

- In verband met de hiervoor aangegeven wijziging is het tijdvak waarbinnen uitvoering moet worden gegeven aan de krachtens artikel 7 gestelde verplichting, gewijzigd in vier weken nadat het Besluit beheer autobanden op de betrokken producent of importeur van autobanden van toepassing is geworden.

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- (1) Stb.248.
- (2) Waar in het vervolg over “importeur” wordt gesproken wordt ook de producent bedoeld.
- (3) In het besluit vallen onder aanhangwagens ook caravans.
- (4) Nota van toelichting, hoofdstuk 2, laatste tekstblok.
- (5) Nota van toelichting, hoofdstuk 4, paragraaf 4.1. vierde tekstblok.
- (6) Kamerstuk VROM-02-1127.
- (7) Nota van toelichting, hoofdstuk 6, paragraaf 6.1.2, laatste tekstblok.