

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3839

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn Hoofdhuisbelasting voor mkb-ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3837)

Fiche: Herziening benchmarkverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3838)

Fiche: Verordening voorkoming pelletverlies voor vermindering micro-plasticvervuiling

Fiche: Herziening verordening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3840)

Fiche: Mededeling Demografie Toolbox (Kamerstuk 22 112, nr. 3841)

Fiche: Mededeling EU-stappenplan ter bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3842)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Verordening voorkoming pelletverlies voor vermindering microplasticvervuiling

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing plastic pellet losses to reduce microplastic pollution
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 oktober 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 645
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7daf476c-6c01-11ee-9220-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 332
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 16 oktober 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel gepubliceerd voor de verordening ter voorkoming van pelletverlies om microplasticvervuiling te verminderen. Pellets worden gebruikt bij het maken van plastic deel- of eindproducten. Met de voorgestelde verordening worden partijen die met pellets werken, verplicht om met een uniforme methode informatie te verstrekken over pellets die onbedoeld in het milieu belanden en om beheersmaatregelen te treffen om deze pelletlekkages naar het milieu te verminderen.

De Commissie schat in dat jaarlijks in Europa tussen 52 en 182 kton pellets onbedoeld in het milieu belanden. Pellets zijn volgens de Commissie na zwerfafval en autobanden de grootste bron van onbedoelde microplasticvervuiling. Pellets komen op meerdere momenten in de verwerkings- en transportfase onbedoeld in het milieu terecht, vooral als gevolg van een gebrek aan kennis over de mogelijke effecten van pellets in het milieu of nalatigheid. Eenmaal in het milieu, kunnen pellets negatieve effecten hebben op de gezondheid van ecosystemen en van mensen. Ook kan milieuvervuiling door microplastics afkomstig van pellets negatieve effecten hebben op klimaat en op de lokale economie.

De voorgestelde verordening is een nadere uitwerking van het EU-actieplan uit 2021 «verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul»¹ waarin de Commissie inzet op 30% reductie van microplasticvervuiling in 2030. Eerder is dit jaar een restrictie aangenomen onder de

¹ COM (2021) 400

REACH-verordening² om microplastics te beperken die bewust aan producten worden toegevoegd.³ Met het voorliggende voorstel stelt de Commissie ook maatregelen voor om microplastics te beperken die onbedoeld in het milieu belanden. Volgens de Commissie zorgen de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van pelletlekkages naar het milieu voor 6% vermindering van alle microplastics die onbedoeld in het milieu belanden. Concreet gaat het om een beoogde reductie van tussen de 25.142 en 140.621 ton pellets per jaar. Pellets bestaan uit koolstofmoleculen. De Commissie schat ook in dat met de voorgestelde verordening tussen 106 en 583 kton CO₂-reductie per jaar wordt gerealiseerd. Een Europese aanpak van microplastic-vervuiling uit andere bronnen, zoals uit (auto)banden, verf, textiel, geotextiel en (in mindere mate) wascapsules vergt volgens de Commissie meer data- en impactanalyses. Voor microplastics uit autobanden stelt de Commissie dat deze worden verminderd met voorgestelde maatregelen in de EURO7-verordening.⁴

De voorgestelde verordening richt zich zowel op partijen in de EU die pellets verwerken (hierna: pelletverwerkers) als op partijen die zowel binnen als buiten de EU pellets transporteren (hierna: transporteurs).

De voorgestelde verordening verplicht pelletverwerkers en -transporteurs om hun installaties en transporten te notificeren bij de daarvoor door de lidstaat aangewezen nationale autoriteit. Deze partijen worden verplicht om per installatie en transport het totale volume aan pellets bij te houden en op basis van een nog door of in opdracht van de Commissie te ontwikkelen uniforme meetmethode het volume in te schatten aan pellets dat onbedoeld naar het milieu lekt. Ook worden de verwerkers en transporteurs verplicht om een risicoanalyse voor pelletlekkages te maken en te notificeren bij de betreffende nationale autoriteit met een verklaring aan de gestelde verplichtingen te voldoen. Deze partijen worden daarnaast verplicht om de risicoanalyse jaarlijks bij te houden en deze op navraag te delen met de hiervoor door de lidstaat aan te wijzen nationale autoriteit. Verwerkers en transporteurs worden ook verplicht om passende maatregelen te treffen om het risico op verlies te beperken en in het geval van een lekkage of verlies meteen actie te ondernemen om de vrijgekomen pellets op te ruimen.

In het voorstel is opgenomen dat de gegevens over pellets die onder deze verordening worden gegenereerd ook mogen worden gebruikt voor de rapportageverplichting onder de kaderverordening REACH voor producten waar bewust microplastics aan zijn toegevoegd.⁵ Daarnaast borduurt de Commissie met dit voorstel voort op de aanbeveling van de Conventie ter bescherming van het mariene milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR) die in 2021 is aangenomen voor de aanpak van de reductie van plastic pellets in het mariene milieu.⁶

In het voorstel is een lijst opgenomen met mogelijke maatregelen die verwerkers kunnen nemen om pelletlekkages te voorkomen en te beperken, zoals het plaatsen van installaties die pelletlekkages kunnen afvangen. De pelletverwerkers worden geacht om zelf passende maatre-

² REACH is een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden. De naam «REACH» betekent Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals. De regelgeving (Verordening nr. 1907/2006) hierover dateert van 18 december 2006, en is vanaf 1 juni 2007 van kracht geworden.

³ Verordening van de Commissie (EU) 2023/2055

⁴ COM (2022) 586.

⁵ Verordening (EU) 2023/2055

⁶ OSPAR Recommendation 2021/06 on the reduction of plastic pellet loss into the marine environment

gelen te kiezen en deze te implementeren. Nationale autoriteiten kunnen de verwerkers verplichten tot het treffen van één of meer passende maatregelen. Partijen die minder dan 5 ton pellets per jaar verwerken, zijn uitgezonderd van de verordening. Daarnaast gelden er enkele mildere voorschriften, zoals bij installaties die per jaar minder dan 1.000 ton aan pellets verwerken. Voor (middelgrote of grote) verwerkers met installaties die meer dan 1.000 ton pellets per jaar verwerken geldt ook de verplichting om jaarlijks de risicoanalyse te evalueren en zich conform de voorschriften uit de verordening te certificeren.

In het voorstel is tevens een lijst opgenomen met te implementeren acties voor transporteurs die zowel binnen als buiten de EU actief zijn, om pelletlekkages te voorkomen en te beperken, zoals het opruimen van pellets die bij het overladen zijn vrijgekomen en het repareren van kapotte verpakkingen van pellets. Deze maatregelen staan in lijn met de acties en certificaten die eerder op vrijwillige basis zijn vastgesteld in het *Operation Clean Sweep programma* (OCS) door de plasticindustrie.⁷

De voorgestelde verordening verplicht lidstaten om een of meer autoriteiten aan te wijzen voor toezicht en handhaving en ervoor te zorgen dat er een publiek register komt voor het rapporteren van de risicoanalyses met de verklaringen en certificaten die aantonen dat de analyse voldoet aan de voorschriften. Ook worden lidstaten verplicht om elke drie jaar aan de Commissie te rapporteren over de implementatie van de verordening met informatie over bijvoorbeeld het aantal verwerkers in een lidstaat, inspecties die hebben plaatsgevonden, incidenten die zijn gemeld en maatregelen die zijn getroffen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft op basis van stakeholderconsultaties vier opties onderzocht om pellet-lekkages naar het milieu te voorkomen en te beperken. De opties zijn beoordeeld op basis van effectiviteit en efficiëntie. Ten eerste is de optie verkend om een standaard te verplichten voor het meten van lekkage van pellets naar het milieu. Ten tweede is gekeken naar de optie om juridisch bindende voorschriften in te voeren om pelletlekkages te voorkomen en te beperken, inclusief een paar uitzonderingen gericht op (zeer) kleine ondernemingen. Ten derde is de optie onderzocht voor verbeterde verpakkingen voor pellettransport. Ten vierde is gekeken naar een Europese reductiedoelstelling voor het verminderen van pelletlekkages naar het milieu.

De Commissie komt tot de conclusie dat een combinatie van optie 1 en 2 het meest geschikt is voor het voorkomen en beperken van pelletlekkages. Opties 3 en 4 brengen hoge kosten met zich mee. Het gaat dan bijvoorbeeld om administratieve kosten die te hoog zijn voor kleine bedrijven om te kunnen dragen. Ook vallen de uitvoeringskosten bij optie 3 en 4 voor overheden veel hoger uit voor monitoring, toezicht en handhaving onder meer vanwege een hoger aantal bedrijven dat onder de verordening valt. Tegenover deze hoge kosten voor bedrijven en overheden staat een relatief beperkte milieuwinst.

⁷ <https://www.opcleansweep.org/manual/>

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland belanden jaarlijks naar schatting tussen de circa 700 en 8.000 ton pellets onbedoeld in het milieu. Het grootste aandeel van pelletverlies vindt plaats bij het transport (laden en lossen). Het algemene kabinetsbeleid is dat plastic niet in het milieu thuishoort, dus ook geen microplastics afkomstig van pellets.⁸ De kabinetsdoelstelling is om microplasticvervuiling te verminderen met 30% in 2030 en met 70% in 2050, zoals ook uiteengezet in het Nationaal Programma Circulaire Economie.⁹

Het kabinet treft uit voorzorgmaatregelen om microplastic in het milieu te voorkomen en te beperken, zoals ook is beschreven in de Kamerbrief over microplastics van december 2022.¹⁰ Het kabinetsbeleid is gericht op vier pijlers. Ten eerste werkt het kabinet aan ambitieuze Europese wet- en regelgeving om microplastic in het milieu te voorkomen en te beperken. Ten tweede investeert het kabinet in kennisopbouw over microplastics in het milieu en in het menselijk lichaam. Ten derde treft het kabinet ook nationaal maatregelen om bronnen van microplastics aan te pakken. Ten vierde wil het kabinet ontwikkelingen aanjagen van een nieuwe generatie recyclebaar plastic dat afbreekt wanneer het in het milieu komt. Daarnaast zet het kabinet zich in voor het maken van internationale afspraken over het verminderen van microplasticvervuiling. Bij de lopende onderhandelingen over het Verenigde Naties (VN) verdrag om plasticvervuiling te beëindigen is het kabinet steeds pleitbezorger voor ambitieuze verplichtingen om milieuvervuiling door microplastics te voorkomen en te beperken.¹¹ Ten aanzien van microplastics afkomstig van pellets voert het kabinet binnen de International Maritime Organisation (IMO) gesprekken over transporteisen voor het vervoeren van plastic pellets binnen de zeevaart. Binnen het kader van de IMO en op initiatief van Nederland en andere lidstaten wordt er onder andere gesproken over de optie om plastic pellets aan te merken als gevaarlijke stof. De uitkomsten van deze internationale onderhandelingen en gesprekken zijn nog onzeker, evenals het ambitieniveau van de mogelijke maatregelen. Daarom is het nodig om alvast op Europees niveau maatregelen te treffen om microplastics, uit onder andere pellets, aan te pakken.

Daarnaast heeft Nederland via OSPAR een actieve rol bij de uitvoering van het *Regional Action Plan Marine Litter* (RAPML) waar specifiek een actie is opgenomen voor het voorkomen van pelletverliezen.¹² Ook monitort Nederland sinds 2021 de aanwezigheid en hoeveelheid pellets- en mesoplastics op stranden.¹³ De monitoringsmethodiek wordt momenteel op Europees niveau geharmoniseerd. Ook is de monitoring van pellets opgenomen in het monitoringsprogramma voor rivieroeverafval, dat volgend jaar van start zal gaan.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/31/bijlage-3-rapport-herkomst-kunststofgranulaat>

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 852, nr. 225.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32 852, nr. 230.

¹¹ High Ambition Coalition Joint Ministerial Statement INC-2 – High Ambition Coalition to End Plastic Pollution : High Ambition Coalition to End Plastic Pollution (haccoalition.org)

¹² Overview of OSPAR's 2nd Marine Litter Regional Action Plan | OSPAR Commission

¹³ Pellets en mesoplastics op stranden – Waterinfo Extra ([rws.nl](https://www.rws.nl))

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie juridisch-bindende maatregelen wil treffen om pelletlekkages naar het milieu te voorkomen en te verminderen. Pellets behoren tot de grootste bronnen van microplasticvervuiling. Het voorliggende voorstel van de Commissie levert een bijdrage aan de kabinetsdoelstelling om microplastic vervuiling te verminderen met 30% in 2030 en met 70% in 2050. Tegelijkertijd constateert het kabinet wel dat de voorgestelde maatregelen van de Commissie tekortschieten voor het verminderen van 30% microplastic in 2030. Uit onderzoeksrapporten is bekend dat naast pellets ook plastic zwerfafval, autobanden, textiel, verf, landbouwplastics, geotextiel en wascapsules behoren tot de grootste bronnen van microplastics die onbedoeld in het milieu belanden.¹⁴ Ook is bekend dat bij recycling van plastic onbedoeld microplastics vrijkomen. Het kabinet is van mening dat de Commissie snel met wetgevingsvoorstellen moet komen om alle voornaamste bronnen van microplastics aan te pakken zoals ook dit voorjaar op initiatief van Nederland is beschreven in de politieke oproep aan de Commissie voor een ambitieus, samenhangend maatregelenpakket voor microplastics.¹⁵ Het kabinet zal de Commissie hiertoe blijven oproepen, bijvoorbeeld bij onderhandelingen over de verdere uitwerking van producten en deelproducten onder de Ecodesign-verordening.¹⁶

Het kabinet acht het positief dat de maatregelen opgelegd worden bij de verwerkers en de transporteurs van pellets. Hierdoor wordt het risico op lekkage naar het milieu vroeg in de levenscyclus van pellets aangepakt. Maatregelen vroeg in de levenscyclus van pellets hebben het meeste effect. Het kabinet is ook blij dat de Commissie gehoor geeft aan de Nederlandse oproep voor een juridisch-bindende certificering met voorschriften die aansluiten bij de aanbevelingen die hierover reeds zijn gedaan in het kader van OSPAR.¹⁷ Het kabinet vindt het belangrijk dat de definitie van «pellets» aansluit bij de definitie die wordt gehanteerd in OSPAR zodat naast kleine plastic bolletjes, ook andere vormen van polymeren zoals poeders en vlokken voor de productie van deel- of eindproducten onder de verordening vallen. Het kabinet vindt het ook van belang dat er een certificeringsschema op Europees niveau door of in opdracht van de Commissie wordt ontwikkeld om te voorkomen dat per lidstaat verschillende eisen worden gesteld aan certificaten. Het kabinet zal zich voor deze punten inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rapportage- en meldplicht en in de voorgestelde beheersmaatregelen om pelletlekkages naar het milieu te voorkomen en te beperken. Het kabinet is wel van mening en zet erop in dat het meten en monitoren van de pelletverliezen per milieucapartment gebeurt, zodat ook duidelijk is hoeveel pellets in lucht, water of bodem terechtkomen. Het kabinet kan zich ook vinden in de voorgestelde aanpak waarbij partijen zelf maatregelen kiezen die passend zijn. Het kabinet zou echter wel graag meer duiding willen om te kunnen vaststellen wanneer de maatregelen voldoende of passend zijn om daadwerkelijk een substantiële reductie van onbedoelde pelletverliezen te realiseren. Het kabinet zal de Commissie daarom verzoeken om nadere uitleg over de uitvoerbaarheid van de notificatieplicht bij transporteurs zoals schippers die niet kunnen weten of en hoeveel pellets ze vervoeren. Daarnaast wil het kabinet de Commissie vragen om de drempelwaarde,

¹⁴ TNO, whitepaper microplastics, 2022

¹⁵ Non-paper «Call for ambitious EU measures to reduce and prevent microplastics pollution» | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr.3422.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30 872, nr. 287.

waarbij mildere verplichtingen gelden voor partijen die met minder dan 1.000 ton pellets per jaar werken, beter te onderbouwen. Indien deze drempelwaarde onvoldoende kan worden onderbouwd, dan zet het kabinet met het oog op het gewenste ambitieniveau in de onderhandelingen in op een verlaging van deze drempelwaarde.

Voorts is het voor het kabinet een aandachtspunt dat bedrijven die onder de drempelwaarde vallen ook een inspanningsverplichting en aantoonplicht dienen te hebben om de nodige maatregelen te treffen om lekkages van pellets naar het milieu te voorkomen en te beperken. Het kabinet gaat zich voor een dergelijke verplichting inzetten.

Het kabinet kan zich ook vinden in het voorstel van de Commissie om lidstaten te verplichten om een nationale autoriteit aan te wijzen die zorgt voor passend toezicht en handhaving. De kwaliteit van toezicht en handhaving kan per land verschillen. Daarom steunt het kabinet ook de door de Commissie voorgestelde voorschriften en kaders voor passend toezicht en handhaving. Het kabinet kan zich ook vinden in de verplichting van lidstaten om te rapporteren, maar zou de frequentie van drie jaar hiervan bij de eerstvolgende herziening willen evalueren.

Tot slot deelt het kabinet de mening van de Commissie dat deze voorgestelde verordening kan helpen om het onderwerp microplastics beter te agenderen bij de onderhandelingen over het VN-plasticverdrag.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de *Green Deal* rekening te houden met welvaart in brede zin.¹⁸ Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het effect op kwaliteit van leven is positief. Er zijn aanwijzingen dat microplastics een risico vormen voor de gezondheid, het tegengaan en beperken van microplastics is dus bevorderend voor de kwaliteit van leven voor huidige generaties. Als het gaat om de verdeling van kosten en baten wordt het voorstel ook positief beoordeeld, omdat de vervuiler verantwoordelijk wordt gesteld. Op grensoverschrijdende effecten en kapitaalvoorraden voor latere generaties zijn geen noemenswaardige effecten te verwachten.

Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat consumenten naar verwachting geen negatieve effecten zullen ervaren van de verordening omdat de kosten door de producenten geabsorbeerd zullen worden. Het voorstel leidt tot milieuwinst omdat bedrijven worden verplicht om beter om te gaan met pellets en milieuvuiling daardoor te verminderen. De maatschappelijke kosten van milieuvuiling van microplastics afkomstig van pellets zullen door de maatregelen afnemen. De voorgestelde maatregelen op Europees niveau dragen ook bij aan vermindering van milieuvuiling en daaraan verbonden maatschappelijke kosten buiten Europa voor bijvoorbeeld het opruimen van pelletverliezen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwachting is dat de voorgestelde verordening goed wordt ontvangen door de meeste lidstaten. Eerder dit jaar heeft het kabinet het voortouw genomen voor een politieke oproep van een aantal lidstaten aan de Commissie om snel te komen met een ambitieus, samenhangend

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

maatregelenpakket voor de aanpak van microplastics die onbedoeld in het milieu belanden.¹⁹

Het voorstel zal behandeld worden door het Comité milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur aangesteld. Het is nog niet bekend wat de positie van het Europees Parlement zal zijn, maar naar verwachting zal die overwegend positief zijn, aangezien het Europees Parlement in 2018 de Europese Strategie voor plastics in een circulaire economie positief heeft ontvangen met daarin ook de aankondiging van maatregelen voor het aanpakken van microplastics.²⁰

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de verordening is positief. Het voorstel is gebaseerd op het VWEU-artikel 192, lid 1. Dat artikellid geeft de EU de bevoegdheid de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie, zoals neergelegd in artikel 191, te verwezenlijken. Op basis van artikel 4, lid 2, van het VWEU is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op dit beleidsterrein. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De beschermende maatregelen vastgesteld op deze grondslag beletten niet dat een lidstaat de verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Dit moet – gelet op de ambities van dit kabinet om plastic vervuiling tegen te gaan – ook positief worden beoordeeld.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel het voorkomen van plastic pelletverlies om microplasticvervuiling te verminderen. Met de voorgestelde verordening worden op Europees niveau uniforme verplichtingen gesteld om op een effectieve wijze pelletverliezen te verminderen en daarmee microplasticvervuiling op effectieve wijze in het milieu terug te dringen. De beoogde effecten van de voorgestelde verordening kunnen met maatregelen op nationaal niveau niet in die mate worden gerealiseerd. Milieuvervuiling door microplastics afkomstig van pellets is verder een grensoverschrijdend probleem. Het voorgestelde optreden kan daarom onvolgende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Fragmentatie van maatregelen per lidstaat kan bovendien de werking van de interne markt verstoren. Om die reden is optreden op niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel het voorkomen van plastic pelletverlies om microplasticvervuiling te verminderen. De voorgestelde maatregelen dragen bij aan het voorkomen en het verminderen van pelletlekkages naar het milieu en zijn daarmee geschikt om het doel van het voorgestelde optreden te bereiken. Het kabinet meent ook dat het voorstel niet verder

¹⁹ Non-paper «Call for ambitious EU measures to reduce and prevent microplastics pollution» | Rapport | Rijksoverheid.nl Non-paper 'Call for ambitious EU measures to reduce and prevent microplastics pollution' | Rapport | rijksoverheid.nl

²⁰ 2018/2035(INI).

gaat dan noodzakelijk, bijvoorbeeld vanwege de voorgestelde uitzonderingen voor bedrijven die met minder dan 5 ton pellets per jaar werken.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie schat in dat eenmalige kosten voor de EU-begroting voor het ontwikkelen van een Europese standaardmeetmethode voor pellets tussen € 1,3 en 3,2 miljoen zijn en 3 tot 4 jaar kost om te ontwikkelen. Ook kunnen kosten voortkomen uit de beoordeling van de rapportageverplichting van lidstaten aan de Commissie. Het zou dan kunnen gaan om een aantal fte's. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken huidige financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

De Commissie schat de financiële gevolgen voor het Rijk die gepaard gaan met deze maatregelen in op € 313.000 voor het eerste jaar, en daarna € 125.000 voor de gehele EU in de daaropvolgende jaren. Mogelijk brengt de verordening ook lasten mee voor medeoverheden. Hoe hoog de exacte kosten voor Nederland uitvallen is niet precies te zeggen. Er zullen kosten worden gemaakt voor een register, voor het beoordelen van notificaties en voor toezicht en handhaving. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De kosten voor bedrijven (verwerkers en transporteurs) voor het treffen van beheersmaatregelen bedragen naar schatting € 516 miljoen per jaar. Het gaat dan om kosten die gepaard gaan met administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten. De Commissie schat in dat de totale verwachte kosten voor de bedrijven 0,13% bedragen ten opzichte van de totale omzet van de bedrijven die met pellets werken. De verwachting van de Commissie is dan ook dat de kosten door de bedrijven worden geabsorbeerd en niet worden doorberekend aan de burger. De kosten van deze verordening kunnen hoger uitvallen voor bedrijven wanneer niet wordt voldaan aan de gestelde regels en er in het kader van handhaving boetes worden opgelegd. De maximale boetes bedragen ten minste 4% van de jaarlijkse omzet van de partij in de lidstaat waar de regels zijn overtreden.

De Commissie verwacht ook dat de voorgestelde verordening jaarlijks tussen € 25 en € 141 miljoen oplevert voor bedrijven doordat minder pellets verloren gaan. Ook verwacht de Commissie dat er economische baten voortkomen uit een verbeterd gelijk speelveld. De Commissie verwacht ook dat de voorgestelde verordening 3858 banen zal opleveren, bijvoorbeeld voor het implementeren van beheersmaatregelen. Deze banen kunnen mogelijk extra regeldruk opleveren.

Het voorstel stelt dat mogelijke kosten door de industrie gedragen zouden kunnen worden. Hoe hoog de exacte kosten voor Nederlandse bedrijven uitvallen is niet precies te zeggen. Op basis van CBS-gegevens is af te leiden dat er in Nederland circa 900–1300 bedrijven zijn die polymeren verwerken. Welk aandeel van deze bedrijven pellets verwerkt en binnen de doelgroep valt van de verordening is nu nog niet te achterhalen. Evenmin is precies bekend hoe veel Nederlandse bedrijven pellets transporteren. De voorgestelde verordening zal deze bedrijven en de volumes aan pellets die ze verwerken beter in beeld brengen.

Het is evenwel moeilijk te komen tot een zuivere afweging ten aanzien van de verhouding impact vs. lasten, gelet op de grote onzekerheidsmarges in de milieu impact. Gezien het feit dat de toxiciteit van microplastics (waar pellets een belangrijke bron van zijn) voor mens en natuur in toenemende mate wordt aangetoond (via internationaal onderzoek, maar tevens via Nederlands onderzoekprogramma MOMENTUM²¹) en gezien het feit dat er grote hoeveelheden pellets jaarlijks in het milieu komen, is het kabinet van mening dat kosten en baten hier in verhouding staan.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor de Europese concurrentiekracht zijn naar verwachting minimaal. Op grensoverschrijdende effecten en geopolitieke aspecten zijn geen noemenswaardige effecten te verwachten.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing en behoeven niet in nationale wet- en regelgeving te worden omgezet. Wel verplicht de verordening lidstaten tot het regelen van het toezicht en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Het voorstel bevat wel diverse uitvoeringsverplichtingen voor de lidstaten, zoals het door bevoegde autoriteiten onderhouden van een database waarin de certificaten openbaar te raadplegen zijn. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde regelgeving.

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

Het voorstel kent aan de Commissie twee bevoegdheden tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen toe. Artikel 8, lid 3, voorziet in de bevoegdheid om via uitvoeringshandelingen de formats vast te stellen voor de rapportage door lidstaten aan de Commissie over de uitvoering van de verordening. Artikel 13, lid 2, regelt dat de Commissie via een uitvoeringshandeling de gestandaardiseerde methodologie voor de schatting van de hoeveelheden pellets die verloren gaan in het milieu kan vaststellen. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is mogelijk, omdat de handelingen geen essentiële onderdelen van de verordening betreffen. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet ook wenselijk, omdat dit de snelheid en slagvaardigheid ten goede komt. Bovendien ligt de keuze voor uitvoering in plaats van delegatie voor de hand, omdat de handelingen erop zijn gericht te waarborgen dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Wat betreft de procedure voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen, geeft het voorstel niet aan welke comitologiepro-

²¹ Microplastics and Human Health Consortium (MOMENTUM) | ZonMw Projects

cedure van toepassing is. Dit lijkt erop te duiden dat de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voorstelt. Het kabinet is in het algemeen geen voorstander van een dergelijke zelfstandige uitvoeringbevoegdheid wegens de inperking van de controlebevoegdheden van de lidstaten. Het kabinet ziet in onderhavig geval geen reden om van dit standpunt af te wijken, en zal daarom pleiten voor de toepassing van een comitologieprocedure overeenkomstig Comitologieverordening (EU) 182/2011. Volgens het kabinet zou de onderzoeksprocedure voor de hand liggen gelet op het feit dat de handelingen betrekking hebben op het milieu dan wel van algemene strekking zijn (artikel 2, lid 2, sub a en sub b, iii) van de Comitologieverordening.

Daarnaast bevat het voorstel in artikel 17 de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bijlagen te kunnen aanpassen op basis van de voortschrijdende wetenschappelijke kennis over en beschikbare technologie voor effectieve maatregelen tegen om pellet lekkages naar het milieu. De toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheid is mogelijk, omdat ze geen betrekking heeft op essentiële onderdelen van de verordening. Ook acht het kabinet de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat dit de snelheid en slagvaardigheid ten goede komt. Bovendien ligt delegatie in plaats van uitvoering voor de hand aangezien het gaat om een bevoegdheid tot het wijzigen van de bijlagen van de basishandeling. Het kabinet acht de gedelegeerde bevoegdheid voldoende afgebakend naar inhoud, doelstelling en strekking. Artikel 18 bakent de bevoegdheidsdelegatie procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

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

Op basis van het Commissievoorstel treedt de verordening in werking op de 20e dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en wordt de verordening na 18 maanden na publicatie van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde inwerkingtredingstermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen tijdspad voor een evaluatie of herziening van de verordening. Het kabinet acht een tijdige evaluatie na de eerste driejaarlijkse landenrapportage van het voorstel noodzakelijk en zal zich ervoor inzetten deze op te nemen in de verordening.

Met het oog op de doelmatigheid van de voorgestelde verordening zal het kabinet zich inzetten voor een tijdige evaluatie en herziening van de voorgestelde verordening naar aanleiding van de eerste rapportage na drie jaar na inwerkingtreding. Het kabinet zal zich dan ook inzetten deze op te nemen in de verordening. Daarbij wil het kabinet in elk geval aandacht besteden aan de drempelwaardes in volumes, de voorgestelde uitzonderingen en de effectiviteit van de maatregelen uit bijlagen 1 en 3.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde verordening zal leiden tot nieuwe taken bij de bevoegde instanties, bijvoorbeeld als het gaat om activiteiten gerelateerd aan het inregelen van een register, het beoordelen van de gedeelde informatie, verificatie, toezicht en handhaving. Ook zullen administratieve lasten in de vorm van rapportageverplichtingen bij het bevoegde gezag komen te liggen. De precieze gevolgen voor rijksoverheid en medeoverheden zullen nog nader moeten worden bestudeerd. Het kabinet beoordeelt de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorgestelde verordening op hoofdlijnen positief. Het voorstel is daarbij proportioneel in zoverre zij niet te zware belasting van de betrokken bedrijven meebrengt, maar er bestaat nog ruimte om de voorgestelde maatregelen effectiever en beter handhaafbaar te maken.

De Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de eerdergenoemde REACH-verordening. De exacte vormgeving van de nieuwe taken zal nog nader worden ingevuld in samenspraak met de daarvoor aan te wijzen toezichthouder conform de voorschriften van de verordening.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft mogelijk positieve implicaties voor ontwikkelingslanden omdat deze als gevolg van de verordening minder te maken krijgen met milieuvervuiling door microplastics afkomstig van pellets.