

Brussel, 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

een wetgevingsvoorstel en aanvullende niet-wetgevingsmaatregelen ter versterking van de controles en de handhaving van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

een wetgevingsvoorstel en aanvullende niet-wetgevingsmaatregelen ter versterking van de controles en de handhaving van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

1.1. Wat is het probleem?

De hoge frequentie van illegale afvaltransporten uit de EU naar bepaalde bestemmingen waarbij de EU-verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen¹ (Waste Shipment Regulation, WSR) wordt geschonden, is een probleem dat moet worden aangepakt. Uit controles in zeehavens, op de weg en in bedrijven is gebleken dat ongeveer 25% van de afvaltransporten in de EU niet aan de WSR voldoen. Uit talrijke tussen 2007 en 2011 gepubliceerde verslagen van ngo's, mediaberichten en studies is gebleken dat grote hoeveelheden afval uit de EU illegaal naar ontwikkelingslanden in Afrika en Azië worden geëxporteerd. De aanzienlijk lagere kosten voor afvalverwerking en -verwijdering in ontwikkelingslanden zijn een belangrijke economische stimulans voor illegale afvaltransporten. Deze lagere kosten zijn vooral het gevolg van minder strenge milieu- en gezondheidsvoorschriften dan in de EU. Illegale handelaren trachten de hogere kosten in de EU te vermijden door afval illegaal te transporteren naar goedkopere maar slechte inrichtingen in ontwikkelingslanden.

De dumping of ontoereikende verwerking van afval na een illegaal transport heeft gewoonlijk ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid. Ontoereikend verwijderde of onverwerkte afvalstoffen kunnen leiden tot ernstige milieu- en gezondheidsproblemen voor de bevolking rond het opslaggebied. Lekkend afval verontreinigt ook de bodem en het water en leidt tot luchtverontreiniging (door de uitstoot van bijvoorbeeld zware metalen en persistente organische verontreinigende stoffen). Naast de gezondheidsrisico's op lange termijn voor burgers en werknemers draagt dit bovendien bij tot de opwarming van de aarde en de aantasting van de ozonlaag. De omvang van deze effecten is nauw verbonden met het gebruik van goede of slechte afvalverwerkingsmethoden. De sowieso al toxische aard van gevaarlijke stoffen kan nog een verhoogd risico vormen als gevolg van een gebrek aan persoonlijke beschermingsmiddelen of ontoereikende maatregelen ter bestrijding van verontreiniging bij de afvalverwerking in landen waar illegale afvaltransporten aankomen.

Illegale afvaltransporten brengen ook aanzienlijke kosten mee voor de lidstaten en de exploitanten. Zo zijn er de kosten voor saneringen nadat afvalstoffen illegaal zijn vervoerd en gedumpt, alsook de kosten voor de repatriëring van afvalstoffen naar het land van herkomst. Bovendien belemmert de ontoereikende verwerking van illegaal vervoerd afval binnen of buiten de EU de toegang tot waardevolle grondstoffen. Grotere hoeveelheden legaal vervoerd afval voor nuttige toepassingen en verwerking zouden leiden tot geoptimaliseerde processen, betere sorteertechnieken en een betere afvalkwaliteit en uiteindelijk tot een betere toegang tot hoogwaardige grondstoffen. Verder zijn de grote verschillen bij de handhaving van de regels economisch nadelig voor bonafide bedrijven. De hoge percentages illegale transporten ondermijnen zo de legale verwerking en verwijdering van afvalstoffen.

1.2. Wie wordt het meest getroffen?

De controles en de handhaving van de WSR zijn vooral van belang voor:

- de autoriteiten van de lidstaten die zich ertoe verbinden de afvaltransporten op nationaal, regionaal of lokaal niveau te controleren;

¹ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen, PB L 190 van 12.7.2006, blz.1.

- afvalhandelaren en expediteurs die aan de WRS voldoen;
- handelaren en expediteurs van illegaal afval die van lacunes bij de handhaving en de controles in de lidstaten gebruikmaken om de WSR te omzeilen ten koste van het milieu en de gezondheid;
- burgers die gezondheidsproblemen ondervinden als gevolg van de dumping of het slecht beheer van afvalstoffen.

1.3. Waarom is overheidsoptreden noodzakelijk?

De voorschriften inzake controles en handhaving zijn in de WSR algemeen geformuleerd (artikel 50). De WSR bevat geen specifieke bepalingen over de wijze waarop de controles moeten worden uitgevoerd. Daardoor zijn er grote verschillen tussen de lidstaten. Sommige lidstaten hebben degelijke en goed functionerende controlesystemen ontwikkeld waarbij afvaltransporten in havens of op sites van afvalproducenten en -inzamelaars worden gecontroleerd. Andere lidstaten ondervinden echter grote problemen bij de handhaving van de regels en beschikken niet over adequate structuren en middelen om afvalstromen te beheersen en controles uit te voeren.

Deze situatie leidt tot "port hopping": exporteurs van illegaal afval verzenden hun afvalstoffen via lidstaten met de minste controles. Als een lidstaat nauwlettender op de handhaving van de regels toeziet, voeren de illegale exporteurs hun afvalstoffen via een andere lidstaat uit. Voor een doeltreffende preventie van illegale afvaltransporten is het bijgevolg noodzakelijk dat in alle lidstaten adequate controles worden uitgevoerd.

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

2.1. Verdragsbasis

De EU heeft het recht op te treden op basis van artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De huidige EU-wetgeving, met inbegrip van artikel 50 van de WSR, bevat een aantal bepalingen inzake handhaving om ervoor te zorgen dat doeltreffende controlesystemen in de lidstaten worden opgezet. De handhaving van de WSR is echter fragmentarisch en aanzienlijke hoeveelheden van allerlei illegaal afval worden nog steeds uit de EU uitgevoerd. Bijzonder problematisch is dat het in de WSR ontbreekt aan specifieke criteria in verband met de planning van controles, de bewijslast, stroomopwaartse controles en opleidingen.

2.2. De 'necessity test'

Afvaltransporten zijn van nature internationaal en het is zaak dat alle lidstaten de voorschriften op dezelfde wijze uitvoeren en handhaven zodat voor iedereen dezelfde regels gelden en het illegale transport van afval – dat de Europese en internationale handel belemmert en gevaren voor de volksgezondheid en het milieu oplevert – wordt beperkt. Daarom lijkt een optreden van de EU noodzakelijk.

Het ontbreekt in de bestaande wetgeving (artikel 50 van de WSR) aan gedetailleerde controlevoorschriften waardoor de wetgeving in de EU slecht en niet op uniforme wijze wordt uitgevoerd en gehandhaafd. De beleidsdoelstellingen van de WSR kunnen daarom momenteel niet worden verwezenlijkt.

De lidstaten hebben er alle belang bij dat de voorschriften van de WSR in andere lidstaten daadwerkelijk worden gehandhaafd. Afval dat naar derde landen wordt uitgevoerd, wordt aanvankelijk immers vaak binnen de EU vervoerd. De gebrekkige handhaving van de voorschriften in bepaalde lidstaten levert daarom extra werk op voor de controlediensten in

andere lidstaten. Bovendien kunnen bedrijven die lidstaten proberen te vermijden waar de WSR goed wordt uitgevoerd, afval naar lidstaten vervoeren waar de WSR minder goed wordt uitgevoerd, zodat hun pakkans verkleint. Om deze problemen aan te pakken moeten op EU-niveau maatregelen worden genomen: de EU als geheel moet de effecten van uit de EU afkomstig afval in derde landen beperken maar de doeltreffendheid van de maatregelen wordt bepaald door de zwakste schakel in de controleketen. Daarom lijken geharmoniseerde controleprocedures in de EU noodzakelijk.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De voorgestelde wettelijke voorschriften inzake controles van afvaltransporten streven de volgende hoofddoelstellingen na:

Algemene doelstelling: de bescherming van het milieu en de gezondheid door het aantal illegale afvaltransporten terug te dringen.

Specifieke doelstellingen: de uitvoering en de handhaving van de WSR verbeteren om zo bij te dragen aan de uitvoering van de bij artikel 17, lid 1, van het EU-Verdrag aan de Commissie opgelegde taak; de kosten in de lidstaten als gevolg van bijvoorbeeld saneringen en repatriëringen van afval terugdringen; de toegang tot grondstoffen verbeteren en aan een efficiënt gebruik van hulpbronnen bijdragen; en gelijke regels in de EU waarborgen voor iedereen die met afval te maken heeft.

Operationele doelstellingen: de doeltreffendheid van de controles van afvaltransporten versterken en verbeteren; en de controlecriteria in de verschillende lidstaten harmoniseren.

4. BELEIDSOPTIES

De stakeholders zijn over de geanalyseerde beleidsopties geraadpleegd en de opties zijn tijdens dit proces uitgebreid besproken. De opties variëren van eventuele wijzigingen van de EU-wetgeving tot niet-wetgevingsmaatregelen. Ze sluiten elkaar niet uit en kunnen dus worden gecombineerd om de handhaving van de WSR te verbeteren. De economische, sociale en milieueffecten van vier belangrijke beleidsopties zijn beoordeeld:

Optie 1 – De EU neemt geen maatregelen

Optie 2 – Er worden specifieke voorschriften en criteria voor controles van afvaltransporten in de EU-wetgeving geïntroduceerd door artikel 50 van de WSR te wijzigen. Doel is de tijdens de effectbeoordeling vastgestelde concrete tekortkomingen te verhelpen: het gebrek aan planning van controles en aan effectbeoordelingen; ontoereikende bepalingen inzake de bewijslast; het gebrek aan stroomopwaartse controles om illegale uitvoer op te sporen; en een gebrek aan opleiding voor de controleurs.

Optie 3 – EU-richtsnoeren voor controles van afvaltransporten. Doel is de aandacht toe te spitsen op de vier specifieke gebieden waar volgens de effectbeoordeling behoefte is aan richtsnoeren: de controles van transporten door de douaneautoriteiten vergemakkelijken; zorgen dat verwerkings- en recyclagebedrijven in derde landen milieuvriendelijk worden beheerd; de traceerbaarheid van afval door technische middelen bevorderen; en samenwerking, coördinatie en monitoring.

Optie 4 — Een combinatie van Europese wettelijke voorschriften en richtsnoeren

5. EFFECTBEOORDELING

Optie 1 - De EU neemt geen maatregelen

De eerste optie houdt geen veranderingen in en laat de lidstaten vrij om de controles van afvaltransporten naar eigen goeddunken te organiseren in het licht van hun specifieke nationale situatie. Deze optie biedt echter geen oplossing voor de in het verslag beschreven problemen. Het gebrek aan precieze en in de hele EU geldende controlevoorschriften leidt tot uiteenlopende interpretaties en verschillen in uitvoering tussen de lidstaten. De ondoeltreffende en ontoereikende controles van afvaltransporten in veel lidstaten kunnen leiden tot hogere percentages illegale afvaltransporten.

De huidige problemen – ernstige, negatieve gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid; hoge kosten voor de lidstaten (opruiming van illegaal vervoerd afval) en voor het bedrijfsleven (geen gelijke regels voor iedereen) – zouden blijven bestaan. De toegang tot grondstoffen zou niet verbeteren en het huidige inefficiënte gebruik van hulpbronnen zou blijven bestaan. Deze optie zou ook kunnen leiden tot een delokalisering van banen naar landen buiten de EU.

Optie 2 - Specifieke voorschriften en criteria voor controles van afvaltransporten in de EU-wetgeving

Lidstaten die al over efficiënte systemen voor de controle van afvaltransporten beschikken, zullen met weinig kosten worden geconfronteerd. Als bij de bron in andere lidstaten adequate controles worden verricht, zullen hun kosten zelfs lager zijn omdat illegale afvaltransporten vaak uit een andere lidstaat afkomstig zijn dan de lidstaat vanwaaruit het afval wordt uitgevoerd. Dit zou de druk op de traditionele punten vanwaaruit afval illegaal uit de EU wordt uitgevoerd, doen afnemen.

Lidstaten met ontoereikende controlecapaciteit en -infrastructuur zouden nieuwe controleurs moeten aanwerven en de nodige capaciteit moeten ontwikkelen om aan de nieuwe wettelijke voorschriften te voldoen. In de effectbeoordeling worden de totale jaarlijkse kosten voor de verbetering van de controlecapaciteit en -infrastructuur voor de gehele EU op 4 000 000 euro geraamd. De kosten zouden niet op de consumenten of legaal werkende ondernemingen worden afgewenteld, maar volledig voor rekening komen van de illegale exporteurs (in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt). Er zijn geen extra kosten voor de economische actoren, behalve voor exploitanten die van illegale transporten worden verdacht: de bewijslast ligt in specifieke gevallen bij hen. De kosten zouden door potentiële inkomsten uit aan illegale exploitanten opgelegde boetes of dwangsommen kunnen worden gedekt en bovendien door besparingen als gevolg van vermeden repatriërings- en saneringskosten kunnen worden gecompenseerd.

Optie 3 - EU-Richtsnoeren voor controles van afvaltransporten

Het is onwaarschijnlijk dat richtsnoeren *alleen* kunnen bijdragen aan betere controles van afvaltransporten in alle lidstaten. Er bestaat al een overvloed aan richtsnoeren inzake afvalvervoer en controles op EU-niveau, maar het niet-bindende karakter ervan vormt een groot probleem met het oog op de handhaving van de WSR. Als een aantal lidstaten de richtsnoeren niet volgen, komt er geen einde aan het zogenaamde "port hopping".

Optie 4 - Een combinatie van Europese wettelijke voorschriften en richtsnoeren

Deze optie heeft dezelfde kosten en baten als opties 2 en 3 samen. Dit betekent dat de extra kosten, de kostenbesparingen en de economische voordelen van bindende wetgeving dezelfde zouden zijn als bij optie 2, met zeer beperkte extra kosten voor richtsnoeren als bij optie 3.

Gezien de nettokosten en -baten van de opties 2 en 3 zouden deze opties als elkaar wederzijds versterkend beschouwd kunnen worden.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Het eerste criterium bestaat erin na te gaan of de optie de in de effectbeoordeling vastgestelde problemen oplost. Het tweede criterium bestaat erin de nettokosten – d.w.z. het geraamde verschil tussen de economische kosten en baten – te beoordelen. Uit de toepassing van deze criteria blijkt dat optie 4 (een combinatie van Europese wettelijke voorschriften en richtsnoeren) de enige optie is die alle in de effectbeoordeling vastgestelde problemen oplost en bovendien de laagste nettokosten meebrengt. Deze optie heeft ook de meest positieve economische, sociale en milieueffecten.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen om het probleem van de illegale afvaltransporten op te lossen moet als volgt worden gemonitord en geëvalueerd:

1) Ontwikkeling van adequate infrastructuur, capaciteit en handhavingssystemen. De voorgestelde planning van controles zou als geslaagd worden beschouwd als de planning resulteert in de ontwikkeling van adequate infrastructuur en capaciteit, goed werkende handhavingssystemen en betere controles van afvaltransporten in de lidstaten.

2) Vermindering van illegale afvaltransporten. De doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen zou kunnen worden gemeten aan de hand van statistieken waaruit verlaagde percentages illegale afvaltransporten blijken.

3) Monitoring door de Commissie. Bij de monitoring van de door de lidstaten verstrekte informatie over de uitvoering van de WSR zou de Commissie de effecten van de wetgevingsmaatregelen op controles en illegale transporten kunnen beoordelen en evalueren en met de resultaten rekening kunnen houden bij het opstellen van haar driejaarlijks verslag over de uitvoering van de WSR.

4) Projecten ter plaatse. Een ander meetinstrument zou erin bestaan de tijdens de controles vastgestelde specifieke niet-conforme gevallen te evalueren in termen van kostenbesparingen (d.w.z. het vermijden van repatriëringen, saneringen, enz.) en ecologische verbeteringen ter plaatse (d.w.z. op de bestemmingen van illegale afvaltransporten). Dit kan in de praktijk via projecten met de ontwikkelingslanden.

5) Ramingen op basis van verhoogde recyclingpercentages. De recyclingspercentages worden in de EU gemonitord uit hoofde van Europese en nationale wetgeving. Stijgingen van de recyclingspercentages zouden kunnen worden beschouwd als een indicator van het succes van de voorgestelde maatregelen: afval wordt gerecycleerd en niet illegaal uitgevoerd en gedumpt.