



Advies Raad van State betreffende het besluit van houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014)

Nader Rapport

21 oktober 2014

lenM/BSK-2014/231884

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2014, nr. 2014001452, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2014, nr. W14.14.0269/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

Artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit houden een verbod in om verpakkingen, die niet aan de eisen inzake samenstelling en preventie voldoen, in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben. Door de toevoeging 'in de Europese Unie' wordt ook de export vanuit Nederland van verpakkingen die niet aan die eisen voldoen, verboden. Volgens de Afdeling hebben deze verbodsbepalingen door de toevoeging 'in de Europese Unie' een te ruime strekking omdat zij ook gelden voor overtredingen die door buitenlandse producenten en importeurs zijn begaan op het grondgebied van andere lidstaten. Daarnaast is de toevoeging 'in de Europese Unie' ter implementatie van de richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1994, L 365)(hierna: richtlijn verpakkingen) niet noodzakelijk om de export vanuit Nederland specifiek te verbieden. Ervan uitgaande dat andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn verpakkingen eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving vastleggen. De Afdeling adviseert om de toevoeging 'in de Europese Unie' te schrappen uit de artikelen 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

Het advies van de Afdeling op dit punt is in het onderhavige ontwerpbesluit niet overgenomen. Met de toevoeging 'in de Europese Unie' in artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, is beoogd om de export van verpakkingen die niet aan de eisen van het ontwerpbesluit voldoen, aan te kunnen pakken. De Afdeling stelt dat de toevoeging 'in de Europese Unie' ter implementatie van de Richtlijn verpakkingen niet noodzakelijk is om de export vanuit Nederland specifiek te verbieden indien andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van die richtlijn eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving hebben vastgelegd. De opvatting dat de toevoeging 'in de Europese Unie' niet noodzakelijk is, wordt niet gedeeld. Die opvatting gaat er namelijk vanuit dat er bij export vanuit Nederland in de andere lidstaat een (rechts-)persoon is die bedrijfsmatig de ondeugdelijke verpakkingen importeert. Bij verkoop via internet wordt er rechtstreeks aan de eindgebruiker geleverd en is er in de importerende lidstaat dus geen (rechts-)persoon die op de import van de ondeugdelijke verpakkingen kan worden aangesproken. Van belang wordt dus geacht dat Nederland de export, of het met dat doel voorhanden hebben, wel kan aanpakken. In de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit is uitdrukkelijk aangegeven dat de betreffende verbodsbepalingen alleen gelden voor overtredingen die op het Nederlandse grondgebied zijn begaan.

2. Eisen aan de samenstelling van verpakkingen

a. Verhouding tot de Richtlijn verpakkingen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, dat bij ministeriële regeling aan te wijzen stoffen die bij 'verwerking' in verpakkingen nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, niet in verpakkingen toegepast mogen worden en dat het verboden is verpakkingen die dergelijke stoffen bevatten op de markt aan te bieden. Dit artikel strekt tot implementatie van de in



bijlage II van de Richtlijn verpakkingen opgenomen 'essentiële eis' dat verpakkingen zodanig moeten worden vervaardigd en samengesteld dat het milieueffect bij het 'verwijderen' van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt beperkt.

Volgens de Afdeling gaat het gestelde in artikel 2, eerste lid, aanhef, onder b, van het ontwerpbesluit verder dan Bijlage II van de Richtlijn verpakkingen, omdat 'verwerking' volgens Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312). (hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen) meer handelingen omvat dan 'verwijdering'.

De Afdeling adviseert het begrip 'verwerking' in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit te vervangen door: verwijdering.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt en enkele reacties van andere lidstaten naar aanleiding van de melding (2014/0336/NL) op grond van artikel 16 van de richtlijn verpakkingen is de keuze gemaakt om artikel 2, eerste lid, onder b, te schrappen uit het onderhavige ontwerpbesluit.

b. Mededeling aan de Europese Commissie

De Afdeling is van mening dat ten onrechte in de nota van toelichting staat vermeld dat maatregelen op grond van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit genotificeerd moeten worden op grond van Richtlijn 98/34 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PBEG L 204) (hierna: technische notificatierichtlijn). De Afdeling is van mening dat indien de regeling is toegestaan op grond van de richtlijn, kennisgeving aan de Europese Commissie plaatsvindt op grond van artikel 9, derde lid en 22, derde lid, van de Richtlijn verpakkingen, en niet op basis van de technische notificatierichtlijn. De Afdeling adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te passen.

Zoals hierboven is aangegeven, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling artikel 2, eerste lid, onder b, geschrapt uit het onderhavige ontwerpbesluit. Om die reden is ook de passage in de nota van toelichting over de voorgenomen technische notificatie van maatregelen op grond van artikel 2, eerste lid, onder b, geschrapt.

3. Verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 3, zesde lid, dat een producent bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen ongefulde verpakkingen niet om niet aan de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mag verstrekken. De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Volgens de Afdeling staat het voorgestelde verbod op de gratis verstrekking van plastic draagtassen, zoals opgenomen in artikel 3, zesde lid, op gespannen voet met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen (ter bescherming van de interne markt van de Europese Unie) en is daarom alleen te rechtvaardigen als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 114 VWEU. De Afdeling is van mening dat aan die voorwaarden in het geval van een verbod op gratis plastic draagtassen en andere ongefulde verpakkingen niet kan worden voldaan en adviseert daarom artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

Op dit punt wordt het advies van de Afdeling niet overgenomen. Op grond van het voorgestelde artikel 3, zesde lid, kan alleen de gratis verstrekking van bepaalde plastic tasjes worden verboden. De maatregel is dus gericht op de voorwaarden waaronder een tasje wordt verstrekt en verbiedt dus niet de verstrekking van een plastic tasje. Door deze maatregel mag het bedrijfsleven dus alleen tegen betaling een tasje verstrekken.

Qua effect op de interne markt is deze maatregel uit het ontwerpbesluit hetzelfde als de verplichting voor bedrijven om een heffing op plastic tasjes op te leggen. Een dergelijke heffingsverplichting op plastic tasjes geldt in verschillende landen van de Europese Unie, zoals Ierland, België en Italië. In het ontwerpbesluit is er niet voor gekozen om een dergelijke heffingsverplichting op te nemen, maar is er voor gekozen om het aan het bedrijfsleven over te laten de verstrekking van gratis tassen tegen te gaan.

Opgemerkt dient te worden dat naar aanleiding van de eerder aangehaalde melding op grond van artikel 16 van de richtlijn verpakkingen aan de Europese Commissie is toegezonden. De Europese Commissie heeft twee opmerkingen gemaakt naar aanleiding van die melding. De opmerkingen hebben echter geen betrekking op artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit inzake de gratis verstrekking van tasjes.

Op grond van artikel 3, zesde lid, kunnen bij ministeriële regeling de gratis ongefulde verpakkingen



worden aangewezen waarvoor het verbod tot gratis verstrekking geldt en kunnen de omstandigheden worden aangegeven waaronder het verbod geldt, bijvoorbeeld de winkels waarvoor het verbod geldt. Een ontwerp van deze regeling zal op grond van de technische notificatierichtlijn gemeld worden bij de Europese Commissie.

Zoals de Afdeling ook aangeeft is er Europese regelgeving in voorbereiding waarmee beoogd wordt de verstrekking van bepaalde plastic tasjes terug te dringen. De Afdeling verwijst in haar advies naar een passage uit de toelichting bij een voorstel van de Europese Commissie ter beperking van de verstrekking van plastic tasjes waarin de vraag staat of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met de Richtlijn verpakkingen in haar huidige vorm (COM 2013, 0761). In het voorstel van de Commissie staat tevens in artikel 1 dat lidstaten maatregelen moeten nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied te verminderen en dat het bij die maatregelen ook kan gaan om handelsbeperkingen in afwijking van artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. Met artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit wordt beoogd aan te sluiten bij hetgeen door de Europese Unie ten aanzien van plastic tasjes mogelijk geregeld gaat worden. Er is niet voor gekozen om pas regelgeving op te stellen ten aanzien van tasjes op het moment dat de EU-regelgeving hierover is vastgesteld. Ik acht het van belang dat de EU hierover regelgeving vaststelt, maar daarop vooruitlopend wil ik, indien zelfregulering ter terugdringing van plastic tasjes te weinig effect heeft, regelgeving kunnen vaststellen waarmee de terugdringing van plastic tasjes gerealiseerd kan worden.

b. Normadressaat

De Afdeling is van mening dat ten onrechte de producent of importeur in de zin van het ontwerpbesluit de normadressaat is van het verbod tot verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen, zoals opgenomen in artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit. De verstrekking van met name gratis plastic tassen zal veelal geschieden door een detaillist. De Afdeling adviseert de normadressaat van het voorgestelde verbod nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 3, zesde lid, van het onderhavige ontwerpbesluit zodanig aangepast dat het verbod niet langer gericht is tot de producent of importeur in de zin van het ontwerpbesluit. Door het aangepaste artikel 3, zesde lid, wordt de bedrijfsmatige verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen verboden zonder expliciet een geadresseerde van dat verbod te noemen. In het ontwerpbesluit zijn meerdere verbodsbepalingen, zoals die in artikel 2, eerste lid, onder a, en artikel 3, eerste lid, opgenomen. Deze artikelleden verbieden het op de markt brengen van verpakkingen die niet aan bepaalde eisen voldoen. Die verboden zijn ook niet expliciet tot de producent of importeur gericht.

4. Gescheiden inzameling

Het voorgestelde artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziet net als het huidige besluit Beheer verpakkingen in de mogelijkheid om verpakkingen na te scheiden in plaats van gescheiden in te zamelen. De Kaderrichtlijn afvalstoffen schrijft voor dat indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied tegen 2015 gescheiden inzameling moet zijn ingevoerd van ten minste papier, metaal, kunststof en glas.

De toelichting op artikel 5 van het ontwerpbesluit vermeldt volgens de Afdeling niet veel meer dan dat gescheiden inzameling van de genoemde afvalstromen nog niet in alle gevallen mogelijk is wegens lokale omstandigheden en dat voor zover dit nog niet mogelijk is, hierover afspraken zijn gemaakt in de Raamovereenkomst. Uit deze motivering blijkt volgens de Afdeling niet waarom gescheiden inzameling op technisch, milieu- en economisch gebied niet uitvoerbaar is. De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de nota van toelichting op dit punt aangevuld. In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal stromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn, gezien de praktijk in Nederland, namelijk dat in sommige gemeenten nascheiding het maximum haalbare is vanwege de lokale omstandigheden en nascheiding dezelfde resultaten heeft als bronscheiding. Uitgangspunt daarbij is dat de eisen die op grond van de Raamovereenkomst gesteld zijn aan de kwaliteit van het gerecyclede materiaal die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding moet kunnen worden behaald. Deze nascheiding kan voor bepaalde verpakkingsmaterialen, zoals metaal en kunststof, voldoende zijn om aan de in dit het huidige Besluit beheer verpakkingen en die in het ontwerpbesluit neergelegde verplichtingen voor recycling te voldoen. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat voor papier en karton bronscheiding de norm is. Voor glas en hout zijn er geen afspraken gemaakt omdat hier geen noodzaak toe was. Deze worden in Nederland door middel van bronscheiding ingezameld.



5. Vrijstelling 'kleine' producenten en importeurs

Het ontwerpbesluit voorziet in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, net als in artikel 4a, van het huidige Besluit beheer verpakkingen, in de mogelijkheid om bepaalde verplichtingen van producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie.

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, echter ook dat producenten en importeurs die 50.000 kg of minder aan verpakkingen per jaar in de handel brengen kunnen worden uitgezonderd van de verplichtingen, indien hun verplichtingen op grond van het ontwerpbesluit door een collectieve organisatie worden uitgevoerd.

Volgens de Afdeling wordt er in de nota van toelichting geen onderbouwing gegeven voor de mogelijke uitzondering van de verplichtingen voor producenten en importeurs die 50.000 kg verpakkingen of minder per jaar in de handel brengen. Deze onderbouwing acht de Afdeling wel noodzakelijk, omdat hiermee volgens het eerder geldende uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die 50.000 kg of minder aan verpakkingen per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen valt in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval en een algehele vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen de prikkel daartoe wegneemt. De Afdeling adviseert de nota van toelichting over het bovenstaande aan te vullen.

De veronderstelling dat met artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, het uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die 50.000 kg verpakkingen of minder per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen, wordt niet onderschreven. Ook niet dat daarmee een prikkel voor kleine producenten en importeurs wordt weggenomen om de totale hoeveelheid verpakkingsafval te reduceren.

Van belang is te benadrukken dat op grond van het huidige Besluit beheer verpakkingen en papier en karton en op grond van het ontwerpbesluit alleen verplichtingen van producenten en importeurs kunnen overgaan op een collectieve organisatie onder de voorwaarde dat er overeenkomst inzake een afvalbeheersbijdrage voor verpakkingen algemeen verbindend is verklaard. De algemeenverbindendverklaring van een afvalbeheersbijdrageovereenkomst is mogelijk op grond van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer. Door die algemeenverbindendverklaring zijn ook producenten en importeurs die geen partij waren bij die overeenkomst, gebonden aan die afvalbeheersbijdrageovereenkomst. In de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen is bepaald dat de collectieve organisatie voor alle producenten en importeurs van verpakkingen bepaalde verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen uitvoert. Het gaat dan om de inzameling en recycling van verpakkingsafval en het daarover verslag doen. Vanwege uitvoeringstechnische redenen hebben alleen producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen, een verplichting tot betaling van een afvalbeheersbijdrage aan de collectieve uitvoeringsorganisatie. Daardoor ontvangt de uitvoeringsorganisatie voldoende financiële middelen om voor alle producenten en importeurs genoemde verplichtingen uit te voeren. Omdat door de collectieve uitvoeringsorganisatie ook voor 'kleine' producenten en importeurs die verplichtingen worden uitgevoerd is het niet meer dan vanzelfsprekend dat zij, net als de 'grote' producenten en importeurs, van die verplichtingen worden uitgezonderd. Dat geldt uiteraard, zoals reeds gezegd, alleen onder de voorwaarde dat een afvalbeheersbijdrageovereenkomst algemeen verbindend is verklaard. Met die algemeenverbindendverklaring wordt namelijk gewaarborgd dat de uitvoeringsorganisatie voldoende financiële middelen heeft om de betreffende verplichtingen uit te voeren. Indien de algemeenverbindendverklaring inzake verpakkingen ophoudt te bestaan, vallen de verplichtingen terug op de individuele producent en importeur.

Tevens dient opgemerkt te worden dat de in het ontwerpbesluit gestelde eisen aan verpakkingen (artikel 2) en de verlichtingen ter preventie van verpakkingsafval (artikel 3) niet kunnen overgaan op een collectieve organisatie. Daarvoor blijft te allen tijde de individuele producenten of importeur verantwoordelijk, dus ook de producent of importeur die jaarlijks 50.000 kg of minder aan verpakkingen op de markt brengt. Vanwege deze preventieve eisen uit het ontwerpbesluit blijft er ook voor de 'kleine' producent of importeur voldoende prikkel bestaan om de reductie van verpakkingsafval te na te streven.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting op onderdelen aangevuld om het bovenstaande te verduidelijken.

Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen met uitzondering van de opmerkingen bij het eerste, vierde en vijfde gedachtestreepje. Deze opmerkingen zijn niet overgenomen vanwege het volgende:

- eerste gedachtestreepje: De Afdeling adviseert om in artikel 1 te omschrijven wat moet worden verstaan onder 'bedrijfsafval' en dit eventueel toe te lichten in de nota van toelichting. Deze opmerking is niet overgenomen omdat in de Wet milieubeheer, waar het ontwerpbesluit op is



gebaseerd, reeds een begripsomschrijving van 'bedrijfsafvalstoffen' is opgenomen. In de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit zal nadrukkelijk naar die begripsomschrijving worden verwezen.

- Vierde gedachtestreepje: De Afdeling adviseert de formulering van artikel 9, tweede lid, aan te passen. De onderdelen a en b van dat tweede lid zijn volgens de Afdeling overbodig, omdat in beide gevallen de verplichtingen in het eerste lid van artikel 9 niet van toepassing zijn. Deze opmerking wordt niet overgenomen, omdat de onderdelen a en b van artikel 9, tweede lid, niet overbodig zijn. In die onderdelen wordt de overgang van verplichtingen van producenten en importeurs naar een collectieve organisatie verbonden aan voorwaarden. Namelijk, voor producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg of meer aan verpakkingen in de handel brengen dat zij op grond van de algemeen verbindendverklaarde afvalbeheersbijdrageovereenkomst een financiële bijdrage aan de collectieve uitvoeringsorganisatie afdragen. En voor producenten en importeurs die jaarlijks minder dan 50.000 kg op de markt brengen dat er een algemeenverbindendverklaring van een afvalbeheersbijdrageovereenkomst is. Met die algemeenverbindendverklaring wordt namelijk gewaarborgd dat de collectieve uitvoeringsorganisatie financieel in staat is om namens alle producenten en importeurs bepaalde verplichtingen uit het besluit uit te voeren. Het overnemen van de redactionele opmerking zou ertoe leiden dat bij het enkele bestaan van een uitvoeringsorganisatie verplichtingen overgegaan terwijl er dan geen enkele waarborg is dat zo een organisatie over voldoende financiële middelen beschikt om de betreffende verplichtingen uit te voeren.
- Vijfde gedachtestreepje: de Afdeling adviseert om artikel 9, derde lid, anders te formuleren. Deze opmerking wordt niet overgenomen vanwege de reactie bij het vierde gedachtestreepje.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het artikel inzake de inwerkingtreding (artikel 20) aan te passen. Het ontwerpbesluit treedt niet langer volledig op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. De meeste artikelen treden met ingang van 1 januari 2015 in werking. Het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 7 inzake de recycling van drankenkartons en de artikelen 11 tot en met 15 inzake statiegeld op drankenverpakkingen staat nog niet vast. Dat tijdstip zal wel bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Voor een toelichting over de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit wordt verwezen naar paragraaf 10 van de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.*



Advies Raad van State

No. W14.14.0269/IV
's-Gravenhage, 12 september 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2014, no.2014001452, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot hernieuwde implementatie van de Richtlijn verpakkingen.¹ Aanleiding voor de hernieuwde implementatie is de 'Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022' (hierna: de Raamovereenkomst) van 27 juni 2012. Het huidige Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit beheer verpakkingen) wordt ingetrokken.

Het ontwerpbesluit beoogt net als het Besluit beheer verpakkingen regels te stellen ter vermindering van de milieudruk van verpakkingen. Daartoe bevat het ontwerpbesluit onder meer regels over de samenstelling, inzameling en verwerking van verpakkingen. Ook bevat het ontwerpbesluit een verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen. Voorts voorziet het ontwerpbesluit met het oog op handhaving in de mogelijkheid om wettelijke verplichtingen van producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt onder meer opmerkingen over de territoriale werking van enkele in het ontwerpbesluit gestelde verboden, over een aan samenstelling van verpakkingen gestelde eis die verder gaat dan de Richtlijn verpakkingen, over het van de Richtlijn verpakkingen afwijkende verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen, over de mogelijkheid van nascheiding van verpakkingen, en over de keuze om 'kleine' producenten en importeurs uit te zonderen van de wettelijke verplichtingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

Ingevolge de aanhef van artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit is het verboden om verpakkingen die niet aan de eisen inzake samenstelling en preventie voldoen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben. Deze bepalingen dienen ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de Richtlijn verpakkingen.² Uit de toelichting blijkt dat de toevoeging 'in de Europese Unie' is opgenomen om export vanuit Nederland te verbieden van verpakkingen die niet aan die eisen voldoen.³

De Afdeling merkt op dat het ter implementatie van de Richtlijn verpakkingen niet noodzakelijk is export vanuit Nederland specifiek te verbieden. Ervan uitgaande dat andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving vastleggen, zou een exportverbod naar andere lidstaten van de Europese Unie dubbelop zijn. De enkele verwijzing in de toelichting naar de definities van 'op de markt aanbieden' en 'in de handel brengen' in Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten, overtuigt in dit verband niet. In het onderhavige ontwerpbesluit gaat het immers om de nationale implementatie van een richtlijn en niet om, zoals in de verordening, een uniforme regeling voor de hele Europese Unie. Door de toevoeging 'in de Europese Unie' hebben de verbodsbepalingen in de artikelen 2 en 3 van het ontwerpbesluit bovendien een nog ruimere strekking, in die zin dat zij ook gelden voor overtredingen die door buitenlandse

¹ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG, L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn nr. 2013/2/EU van de Europese Commissie van 7 februari 2013 (PbEU, L 37).

² Artikel 9 van de Richtlijn verpakkingen bepaalt dat, voor zover hier van belang, de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in deze richtlijn omschreven essentiële eisen, met inbegrip van die van bijlage II.

Artikel 11 van de Richtlijn verpakkingen bepaalt dat, voor zover hier van belang, de lidstaten ervoor zorg dragen dat de totale concentraties van lood, cadmium, kwik en zeswaardig chroom in verpakking en verpakkingscomponenten niet meer bedraagt dan 100 ppm-gewicht.

³ Nota van Toelichting, artikelsgewijze deel (artikel 1, onderdeel f).



producenten en importeurs zijn begaan op het grondgebied van andere lidstaten. Een dergelijk verbod valt buiten de Nederlandse rechtsmacht.

De Afdeling adviseert de toevoeging 'in de Europese Unie' in artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

2. Eisen aan de samenstelling van verpakkingen

In het voorgestelde artikel 2 van het ontwerpbesluit worden specifieke eisen gesteld aan de stoffen die verpakkingen mogen bevatten. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, dat bij ministeriële regeling aan te wijzen stoffen die bij 'verwerking' in verpakkingen nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, niet in verpakkingen toegepast mogen worden en dat het verboden is verpakkingen die dergelijke stoffen bevatten op de markt aan te bieden. De toelichting op dit artikel vermeldt dat de bevoegdheid om de toepassing van stoffen te verbieden mogelijk zal worden gebruikt voor PVC. De toelichting op dit artikel vermeldt voorts dat dit artikel strekt tot implementatie van de in bijlage II van de Richtlijn verpakkingen opgenomen 'essentiële eis' dat verpakkingen zodanig moeten worden vervaardigd en samengesteld dat het milieueffect bij het 'verwijderen' van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt beperkt.

De Afdeling merkt op basis van de toelichting op artikel 2 en de definitiebepaling in artikel 3 van de Richtlijn verpakkingen op dat voor de betekenis van de begrippen 'verwerking' en 'verwijdering' niet worden aangesloten bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.⁴ Op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen komt aan het begrip 'verwerken' een ruimere betekenis toe dan aan het begrip 'verwijderen'. Volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁵ moet onder 'verwerking' worden verstaan: nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen. 'Verwerken' omvat dus handelingen met inbegrip van 'verwijdering'. Dit betekent dat artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, op het punt van de samenstelling van verpakkingen verder gaat dan Bijlage II van de Richtlijn verpakkingen eist.

Het gevolg van deze verdergaande maatregel is dat het in Nederland verboden is om bepaalde verpakkingen op de markt te brengen, terwijl die verpakkingen wel voldoen aan de Richtlijn verpakkingen. Dit staat op gespannen voet met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. Dat artikel bepaalt immers dat lidstaten het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan de Richtlijn verpakkingen voldoen, niet mogen beletten.

Een dergelijk beletsel is in dit geval slechts toegestaan indien is voldaan aan de voorwaarden van de rechtsgrondslag van de Richtlijn verpakkingen, te weten artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).⁶ Deze voorwaarden houden kort gezegd in dat een verdergaande maatregel zoals in dit geval aan de orde is, slechts is toegestaan indien die is gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu en die bescherming noodzakelijk is vanwege een specifiek probleem dat zich heeft aangediend nadat de richtlijn is genomen.⁷ Het artikel stelt daarmee zeer strenge voorwaarden waaraan slechts in uitzonderlijke omstandigheden voldaan wordt.⁸ In dit verband merkt de Afdeling op dat uit de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat verdergaande maatregelen alleen zijn toegestaan als het gaat om stoffen die groot gevaar opleveren voor mens en milieu.⁹ De Afdeling acht het onwaarschijnlijk dat aan die voorwaarden kan worden voldaan in het geval van bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van PVC in verpakkingen met het oog op recyclebaarheid.

⁴ Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB EU 2008, L 312).

⁵ Zie artikel 3.

⁶ De richtlijn is gebaseerd op artikel 100A van het EG-Verdrag, een voorganger van artikel 114 VWEU.

⁷ Zie voor een volledige omschrijving van de voorwaarden het vijfde en zesde lid van artikel 114 VWEU.

⁸ Bovendien is op grond van artikel 114, vijfde lid, VWEU voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie vereist.

⁹ Zie bijvoorbeeld de Beschikkingen 1998/832/EG en 2002/884/EG (toestemming strengere Nederlandse regels met betrekking tot creosoot) en Beschikking 94/783/EG (toestemming verbod PCP-wetgeving in Duitsland). Maar zie bijvoorbeeld ook Beschikking 1999/830/EG waarin de Commissie geen goedkeuring verleent voor strengere nationale regelgeving in Denemarken m.b.t. de toepassing van sulfieten, nitraten en nitrieten in levensmiddelen en het arrest over deze beschikking van het HVJ EU van 20 maart 2003 in zaak C3-00 (Denemarken / Commissie). Zie verder de Beschikking 2006/372/EG van de Commissie waarin geen toestemming wordt verleend voor nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor en het arrest hierover van het HVJ EU van 6 november 2008 in zaak C-405/07 (Nederland/Commissie).



De Afdeling adviseert het begrip 'verwerking' in artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit te vervangen door: verwijdering.

Onverminderd het voorafgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Mededeling aan de Europese Commissie

De toelichting op artikel 2 van het ontwerpbesluit vermeldt dat notificatie zal plaatsvinden van bepalingen die ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, in een ministeriële regeling worden opgenomen. De Afdeling wijst er echter op dat indien de regeling is toegestaan op grond van de richtlijn, kennisgeving aan de Europese Commissie plaatsvindt op grond van artikel 9, derde lid en 22, derde lid, van de Richtlijn verpakkingen, en niet op basis van de notificatierichtlijn.¹⁰ Indien de regeling verder gaat dan de Richtlijn verpakkingen toestaat, dan dient kennisgeving plaats te vinden op basis van artikel 114, vijfde lid, WVEU (zie hiervoor onder a).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

3. Verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 3, zesde lid, dat een producent bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen ongefulde verpakkingen niet om niet aan de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mag verstrekken. De toelichting op dit artikel vermeldt dat hierbij gedacht kan worden aan het verbieden van het gratis verstrekken van plastic draagtassen. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Het voorgestelde artikel 3, zesde lid, komt erop neer dat het voor de producent verboden wordt om plastic tassen gratis te verstrekken. Deze maatregel kan ertoe leiden, zoals ook beoogd, dat het consumentengedrag wordt beïnvloed. Dit kan er echter ook weer toe leiden dat er minder plastic draagtassen op de Nederlandse markt komen, terwijl deze tassen op zichzelf wel voldoen aan de eisen van de Richtlijn verpakkingen. Het voorgestelde verbod op de gratis verstrekking van plastic draagtassen lijkt dan ook op gespannen voet te staan met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen (zie hiervoor onder 2a). In dit verband merkt de Afdeling op dat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan tot wijziging van de Richtlijn verpakkingen met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.¹¹ De toelichting op dit voorstel vermeldt expliciet dat het de vraag is of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met de Richtlijn verpakking in haar huidige vorm.¹² Voor zover het verbod in het ontwerpbesluit nog andere ongefulde verpakkingen dan plastic draagtassen zou raken, geldt deze vraag evenzeer.

Het in artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit voorgestelde verbod is dus mogelijk in strijd met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. In dat geval is dit verbod alleen te rechtvaardigen als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 114 WVEU. Naar het oordeel van de Afdeling kan aan die voorwaarden in het geval van een verbod op gratis plastic draagtassen en andere ongefulde verpakkingen niet worden voldaan.

De Afdeling adviseert artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

Onverminderd het voorafgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Normadressaat

Het ontwerpbesluit richt zich op de producenten en importeurs van verpakkingen. Gelet op de omschrijving van het begrip producenten en importeurs in het ontwerpbesluit zal het in de praktijk echter doorgaans niet de producent zijn die aan een eindgebruiker gratis ongefulde verpakkingen verstrekt. Dit zal veelal geschieden door een detaillist. Derhalve is niet duidelijk waarom het in artikel 3, zesde lid, geregelde verbod in het ontwerpbesluit is opgenomen. Evenmin is duidelijk

¹⁰ Zie artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 98/34/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PBEG L 204).

¹¹ Zie het 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen' (COM 2013, 0761) van de Europese Commissie van 4 november 2013.

¹² Zie §3.2 ('Rechtsgrondslag en recht om te handelen'): 'Ook is het de vraag of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met Richtlijn 94/62/EG in haar huidige vorm.'



waarom in het voorgestelde artikel 3 de producenten en importeurs als normadressaat van dit verbod worden aangewezen. De toelichting gaat hier ook niet op in.

De Afdeling adviseert de normadressaat van het in artikel 3, zesde lid, voorgestelde verbod nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

4. Gescheiden inzameling

Het voorgestelde artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziet net als het huidige besluit Beheer verpakkingen¹³ in de mogelijkheid om verpakkingen na te scheiden in plaats van gescheiden in te zamelen. Zoals de toelichting op artikel 5 echter terecht opmerkt is in de Kaderrichtlijn afval¹⁴ voorgeschreven dat indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied tegen 2015 gescheiden inzameling moet zijn ingevoerd van tenminste papier, metaal, kunststof en glas.

De toelichting op artikel 5 van het ontwerpbesluit vermeldt evenwel niet veel meer dan dat gescheiden inzameling van de genoemde afvalstromen nog niet in alle gevallen mogelijk is wegens lokale omstandigheden en dat voor zover dit nog niet mogelijk is, hierover afspraken zijn gemaakt in de Raamovereenkomst. Uit deze motivering blijkt niet waarom gescheiden inzameling op technisch, milieu- en economisch gebied niet uitvoerbaar is.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

5. Vrijstelling 'kleine' producenten en importeurs

Het ontwerpbesluit voorziet in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, net als huidige Besluit beheer verpakkingen,¹⁵ in de mogelijkheid om bepaalde verplichtingen¹⁶ van producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie.¹⁷

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, echter ook dat producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen kunnen worden uitgezonderd van de verplichtingen. Ook hun verplichtingen kunnen nu op grond van het ontwerpbesluit door een collectieve organisatie worden uitgevoerd, omdat er problemen zouden zijn met de handhaving.

De toelichting op artikel 9 van het ontwerpbesluit vermeldt alleen dat deze uitbreiding van de overgang van de wettelijke verplichtingen naar een collectieve organisatie nieuw is, maar geeft hiervoor verder geen onderbouwing. Deze onderbouwing acht de Afdeling wel noodzakelijk, omdat hiermee het eerder geldende uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen valt in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval en een algehele vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen de prikkel daartoe wegneemt.¹⁸ De toelichting maakt niet duidelijk of dit uitgangspunt zijn geldigheid heeft verloren en zo ja, waarom.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

¹³ Zie artikel 2.

¹⁴ Zie de artikelen 10 en 11.

¹⁵ Zie artikel 4a.

¹⁶ Het betreft de verplichtingen uit het ontwerpbesluit om zorg te dragen voor gescheiden inname of inname en nascheiding van verpakkingsmateriaal, de verplichting om de kosten hiervoor te dragen, de verplichting om zorg te dragen dat een minimumpercentage van verschillende materialen nuttig wordt toegepast respectievelijk wordt gerecycled en de verplichting tot verslaglegging aan de minister over de uitvoering van het ontwerpbesluit.

¹⁷ Zie ook het advies van de Afdeling van 14 november 2012 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met het verbeteren van de handhaafbaarheid door een collectieve organisatie facultatief een wettelijke verantwoordelijkheid te geven bij de nakoming van enkele verplichtingen (verbetering handhaafbaarheid), (W14.12.0386/IV), Stcr. 2013, nr. 1935.

¹⁸ Zie blz. 6–7 van de Nota van toelichting bij het Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met de verbetering van de regels inzake verpakkingen (Stb. 2010, 324). De nota van toelichting geeft in dit verband aan dat de producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen een niet onaanzienlijk marktaandeel hebben van circa 10%.



6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner.*



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0269/IV

- In artikel 1 omschrijven wat moet worden verstaan onder ‘bedrijfsafval’. Eventueel kan dit in de toelichting nader worden toegelicht.
- In artikel 4, eerste lid, na ‘tweede’ schrappen: ‘lid’.
- In artikel 4, het tweede lid, vanwege de leesbaarheid, als volgt formuleren: In het geval een verpakking niet voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, brengt de producent of importeur van die verpakking Onze Minister onmiddellijk daarvan op de hoogte en neemt hij alle maatregelen om de verpakking alsnog te laten voldoen. Op verzoek van Onze Minister verleent de producent of importeur van een verpakking, die niet voldoet aan die verplichtingen, alle medewerking aan de te nemen maatregelen om te zorgen dat de verpakking alsnog voldoet aan dit besluit.
- In artikel 9, het tweede lid, als volgt formuleren: Indien aan het eerste lid is voldaan, zijn de in het eerste lid bedoelde verplichtingen niet van toepassing.
- De onderdelen a en bij zijn overbodig, omdat in beide gevallen de verplichtingen in het eerste lid niet van toepassing zijn.
- In artikel 9, het derde lid, als volgt formuleren: In het geval de producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, berusten die verplichtingen op de rechtspersoon aan wie de afvalbeheersbijdrage overeenkomstig de op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen, wordt afgedragen.
- In artikel 10, eerste en tweede lid, ‘organisatie’ vervangen door: ‘rechtspersoon’.
- In artikel 10, het derde lid, schrappen: ‘en tweede’.
- In artikel 14, tweede volzin, na ‘statiegeld’ toevoegen ‘worden’ en ‘vaststellen’ vervangen door ‘vastgesteld’.
- In de transponeringstabel, overeenkomstig aanwijzing 338, derde lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, telkens aangeven wat de reden van het niet implementeren is.
- In de transponeringstabel tevens corrigeren dat artikel 5 van de Richtlijn verpakkingen niet meer is geïmplementeerd.
- Voorts aangeven in welk artikel van het ontwerpbesluit het eerste lid van artikel 6 van de Richtlijn verpakkingen is geïmplementeerd.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit van houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 16 juli 2014, nr. IenM/BSK-2014/145462, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1994, L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Europese Commissie van 13 februari 2013 (PbEU 2013, L 37) en de artikelen 9.5.2, eerste lid, 10.41 en 15.32 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. *verpakkingen*: alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van andere producten, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument, wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt daaronder begrepen, waarbij verpakkingen uitsluitend omvatten verkoop- of primaire verpakkingen, verzamel- of secundaire verpakkingen en verzend- of tertiaire verpakkingen, en
 - 1°. waarbij producten als verpakking worden beschouwd indien zij aan het vorenstaande voldoen, ongeacht andere functies die de verpakking ook kan vervullen, tenzij het product integraal deel uitmaakt van een ander product en het nodig is om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren en alle elementen bedoeld zijn om samen gebruikt, verbruikt of verwijderd te worden;
 - 2°. waarbij producten die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld alsmede wegwerpartikelen die in gevulde toestand worden verkocht of die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld, slechts als verpakking worden beschouwd indien zij een verpakkingsfunctie hebben, en
 - 3°. waarbij de componenten van een verpakking en de bijbehorende in de verpakking verwerkte elementen worden beschouwd als deel van de verpakking waarin ze verwerkt zijn en waarbij de bijbehorende elementen die aan een verpakt product hangen of bevestigd zijn en die een verpakkingsfunctie hebben, als verpakking worden beschouwd, tenzij zij integraal deel uitmaken van dit product en alle elementen bedoeld zijn om samen verbruikt of verwijderd te worden;
 - b. *verkoop- of primaire verpakking*: verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopheenheid vormt;
 - c. *verzamel- of secundaire verpakking*: verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopheenheden vormt, ongeacht of deze als dusdanig aan de eindgebruiker of consument wordt verkocht, dan wel alleen dient om de rekken op het verkooppunt bij te vullen en die van het product kan worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt;
 - d. *verzend- of tertiaire verpakking*: verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopheenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen, weg-, spoor-, scheeps- of vliegcontainers daaronder niet begrepen;
 - e. *op de markt aanbieden*: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van verpakkingen met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt;
 - f. *in de handel brengen*: voor het eerst beroepsmatig op de markt aanbieden van een product;
 - g. *producent of importeur*: degene die:
 - 1°. stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking in de handel brengt;
 - 2°. beroepsmatig stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking invoert en zich van de verpakking ontdoet;



- 3°. beroepsmatig een ander opdracht geeft de verpakking van stoffen, preparaten of andere producten te voorzien van zijn naam, logo of merkteken;
 - 4°. een verpakking in de handel brengt die is bestemd om bij het aan de gebruiker ter beschikking stellen van stoffen, preparaten of andere producten daaraan te worden toegevoegd;
 - h. *richtlijn verpakkingen*: richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1994, L 365);
 - i. *recycling*: het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie;
 - j. *drankenkartons*: verpakkingen, geschikt voor het verpakken van vloeibare levensmiddelen, bestaande voor ten minste 70% uit papier en karton en voor het overige uit een ander materiaal of andere materialen;
 - k. *wet*: Wet milieubeheer.
2. Als verpakkingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, worden in ieder geval aangemerkt die verpakkingen die zijn genoemd in bijlage I bij de richtlijn verpakkingen.
 3. De eisen die gelden bij of krachtens dit besluit gelden onverminderd het bepaalde bij of krachtens het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen en het bepaalde in bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen.

§ 2. Eisen aan verpakkingen en preventie

Artikel 2

1. Het is verboden een verpakking in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben:
 - a. waarvan de totale concentratie van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan in die verpakking of in een verpakkingscomponent meer dan 100 ppm-gewicht bedraagt;
 - b. die een bij ministeriële regeling bepaalde stof bevat of een bij die regeling bepaalde hoeveelheid van een stof bevat en de verwerking van de verpakking met die stof of met die hoeveelheid stof, nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.
2. Het eerste lid, onder a, is niet van toepassing op:
 - a. verpakkingen die zijn vervaardigd uit kristalglas als bedoeld in richtlijn nr. 69/493/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 december 1969 voor de onderlinge aanpassing der wetgeving van de Lid-Staten inzake kristalglas (PbEG L 326);
 - b. kunststofkratten en -pallets die voldoen aan de voorschriften gesteld in beschikking nr. 2009/292/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 maart 2009 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking ten aanzien van de bij Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde concentraties van zware metalen in kunststof kratten en kunststof paletten (PbEU L 79);
 - c. glazen verpakkingen die voldoen aan de voorschriften gesteld bij beschikking nr. 2001/171/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 19 februari 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking voor glazen verpakkingen van de bij richtlijn nr. 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van zware metalen (PbEG L 62).
3. Indien de producent of importeur op de verpakking, dan wel op het etiket van de verpakking, de aard van het verpakkingsmateriaal vermeldt en hierbij afkortingen en cijfercodes gebruikt, is beschikking nr. 97/129/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 januari 1997 tot vaststelling van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen overeenkomstig Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 50) van toepassing.
4. De vermelding, bedoeld in het derde lid is duidelijk zichtbaar, goed leesbaar en blijvend herkenbaar, ook wanneer de verpakking is geopend.

Artikel 3

1. Het is verboden om een verpakking die niet voldoet aan bijlage II van de richtlijn verpakkingen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben.



2. Onverminderd het eerste lid is een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.
3. Verpakkingen voldoen in ieder geval aan één of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen of aan het tweede lid, indien zij voldoen aan de bij ministeriële regeling per verpakkingensoort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product, vastgestelde specificatie voor zover die specificatie betrekking heeft op een bepaalde in bijlage II van de richtlijn verpakkingen opgenomen eis of het tweede lid.
4. Bij de vaststelling van de specificaties, bedoeld in het derde lid, worden een of meer van de volgende uitgangspunten in acht genomen:
 - a. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat recycling wordt vergemakkelijkt;
 - b. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat, indien het te verpakken product daarvoor geschikt is, hergebruik van de verpakking mogelijk is;
 - c. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat het zoveel mogelijk de houdbaarheid van het verpakte product verlengt;
 - d. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat het gewicht van de verpakking of van de combinatie van de verpakking en het verpakte product zo laag mogelijk is;
 - e. bij de vervaardiging van een verpakking wordt zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal gebruikt;
 - f. bij de vervaardiging van een verpakking wordt zoveel mogelijk gerecycled materiaal toegepast.
5. Onverminderd het derde lid voldoen verpakkingen in ieder geval aan één of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen of aan het tweede lid, indien zij overeenstemmen met de door Onze Minister aangewezen norm voor zover die norm betrekking heeft op een bepaalde in bijlage II van de richtlijn verpakkingen opgenomen eis of het tweede lid.
6. Bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen ongevolde verpakkingen worden door een producent of importeur niet om niet onder de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker verstrekt.

Artikel 4

1. Een producent of importeur verstrekt op een met redenen omkleed verzoek van Onze Minister, binnen een bij dat verzoek te bepalen termijn, aan hem alle benodigde informatie en documentatie om het voldoen aan de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en artikel 3, eerste, tweede lid en vijfde lid, aan te tonen.
2. In het geval een verpakking niet voldoet aan de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en 3, eerste, tweede en vijfde lid, brengt de producent of importeur van die verpakking Onze Minister onmiddellijk daarvan op de hoogte en neemt hij alle maatregelen om de verpakking alsnog te laten voldoen. Op verzoek van Onze Minister verleent de producent of importeur van een verpakking, die niet voldoet aan de in de vorige volzin bedoelde artikelen, alle medewerking aan de te nemen maatregelen om te zorgen dat de verpakking alsnog voldoet aan dit besluit.

§ 3. Inname, recycling en overig afvalbeheer

Artikel 5

1. De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de artikelen 6 en 7.
2. De kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen komen voor rekening van de producent of importeur.
3. In afwijking van het tweede lid komen de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen voor rekening van degene die zich van de desbetreffende afvalstoffen ontdoet.

Artikel 6

1. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de in dat kalenderjaar door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan ten minste 75



gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en 70 gewichtsprocent wordt gerecycled.

2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in dat kalenderjaar in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:
 - a. van de kunststof verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:
 - 1°. in 2015: 45 gewichtsprocent,
 - 2°. in 2016: 46 gewichtsprocent,
 - 3°. in 2017: 47 gewichtsprocent,
 - 4°. in 2018: 48 gewichtsprocent,
 - 5°. in 2019: 49 gewichtsprocent,
 - 6°. in 2020: 50 gewichtsprocent,
 - 7°. in 2021: 51 gewichtsprocent;
 - b. van de houten verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:
 - 1°. in 2015: 31 gewichtsprocent,
 - 2°. in 2016: 33 gewichtsprocent,
 - 3°. in 2017: 35 gewichtsprocent,
 - 4°. in 2018: 37 gewichtsprocent,
 - 5°. in 2019: 39 gewichtsprocent,
 - 6°. in 2020: 41 gewichtsprocent,
 - 7°. in 2021: 43 gewichtsprocent;
 - c. van de overige materiaalsoorten ten minste de volgende gewichtspercentages worden gerecycled:
 - 1°. 90 gewichtsprocent van glazen verpakkingen,
 - 2°. 75 gewichtsprocent van papieren en kartonnen verpakkingen,
 - 3°. 85 gewichtsprocent van metalen verpakkingen.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een producent of importeur die verpakkingen op het moment dat deze aan een ander ter beschikking worden gesteld, aan een stof, preparaat of ander product toevoegt, voor zover het deze verpakkingen betreft en voor zover deze verpakkingen niet zijn voorzien van zijn naam, logo of merkteken.
4. Onverminderd het eerste en tweede lid, onder a, en indien er overeenkomstig artikel 9, eerste lid, gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan het eerste en tweede lid, dragen producenten en importeurs er gezamenlijk zorg voor dat per kalenderjaar ten minste een bij ministeriële regeling bepaalde gewichtshoeveelheid kunststof verpakkingsafval dat bij huishoudens vrijkomt, wordt gerecycled.

Artikel 7

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van de door hem in Nederland in dat kalenderjaar in de handel gebrachte hoeveelheid drankenkartons ten minste het bij ministeriële regeling vastgestelde percentage wordt gerecycled.

§ 4. Verslaglegging

Artikel 8

1. De producent of importeur van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan jaarlijks meer dan 50.000 kilogram bedraagt, zendt elk jaar voor 1 augustus aan Onze Minister een verslag over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar van de artikelen 3, 6, 7, 12 en 15.
2. Het verslag, bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van documenten waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond.
3. Indien de producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 en die eenheid in totaal jaarlijks meer dan 50.000 kilogram verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich daarvan heeft ontdaan, voldoet die fiscale eenheid aan het eerste lid.



§ 5. Collectieve uitvoering en melding aan collectieve uitvoerder door verwerkers en inzamelaars

Artikel 9

1. De producenten en importeurs kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid.
2. Indien aan het eerste lid is voldaan, zijn de in het eerste lid bedoelde verplichtingen niet van toepassing op:
 - a. een producent of importeur die de afvalbeheersbijdrage overeenkomstig de op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen, afdraagt aan een daarbij genoemde rechtspersoon;
 - b. een producent of importeur die vanwege de door hem in de handel gebrachte gewichtshoeveelheid verpakkingen op grond van de onder a genoemde overeenkomst niet verplicht is een afvalbeheersbijdrage af te dragen.
3. In gevallen waarin het tweede lid van toepassing is, berusten de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, op de rechtspersoon aan wie de afvalbeheersbijdrage, bedoeld in het tweede lid, wordt afgedragen.
4. Bij de gezamenlijke uitvoering, bedoeld in het eerste lid, wordt er zorg voor gedragen dat er geen handelsbelemmering of concurrentievervalsing als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen wordt veroorzaakt.

Artikel 10

1. Een persoon als bedoeld in artikel 10.40, eerste lid, van de wet, meldt met betrekking tot de aan hem afgeleverde bedrijfsafvalstoffen, voor zover het verpakkingen betreft, de volgende gegevens aan de organisatie die belast is met de uitvoering van een op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen:
 - a. de datum van afgifte;
 - b. de gebruikelijke benaming van de materiaalsoort van de verpakkingen;
 - c. de hoeveelheid verpakkingen;
 - d. de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden door de in dat lid bedoelde organisatie uitsluitend gebruikt ten behoeve van het verslag, bedoeld in artikel 8.
3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop aan de verplichting, bedoeld in het eerste en tweede lid, uitvoering wordt gegeven.

§ 6. Statiegeld op drankverpakkingen

Artikel 11

In deze paragraaf wordt onder drank verstaan: vloeistof bestemd voor menselijke consumptie en primair bedoeld om te worden gedronken.

Artikel 12

1. Een ieder die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een drank in een verpakking aan een ander ter beschikking stelt, heft op die verpakking statiegeld.
2. De in het eerste lid bedoelde verpakking wordt na gebruik met terugbetaling van het statiegeld in ieder geval ingenomen door degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een verpakking van dezelfde materiaalsoort aan een ander ter beschikking stelt. De inname geschiedt op de plaats waar een dergelijke verpakking ter beschikking wordt gesteld of in de onmiddellijke omgeving.
3. Degene die een drank aan een ander ter beschikking stelt vanuit een plaats van verkoop met een verkoopoppervlakte van minder dan 200 m², kan de inname, bedoeld in het tweede lid, beperken tot verpakkingen die vanuit die plaats van verkoop zelf aan een ander ter beschikking zijn gesteld.



Artikel 13

De verplichting, bedoeld in artikel 12, eerste lid, is niet van toepassing op:

- a. verpakkingen van:
 - 1°. medicinale drank, zijnde een geneesmiddel als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Geneesmiddelenwet,
 - 2°. wijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet, alsmede drank die door alcoholische gisting is verkregen uit het sap van vruchten anders dan van druiven en uitsluitend of ten dele bestanddelen bevat afkomstig van die vruchten
 - 3°. sterke drank, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet
 - 4°. matig-alcoholhoudende drank zijnde alcoholhoudende drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan twaalf en minder dan vijftien volumeprocenten uit alcohol bestaat;
- b. drankkartons;
- c. verpakkingen die direct voor verkoop met een drank worden gevuld;
- d. verpakkingen van dranken met een inhoud van 1 deciliter of minder;
- e. verpakkingen van dranken waarbij de producent of importeur kan aantonen dat er op jaarbasis minder dan 500.000 eenheden consumentenverpakkingen in Nederland aan consumenten ter beschikking worden gesteld.

Artikel 14

Bij ministeriële regeling wordt de hoogte van het statiegeld, bedoeld in artikel 12, eerste lid, bepaald. In die regeling kan per soort drankverpakking of per volume van de drankverpakking de hoogte van het statiegeld vaststellen.

Artikel 15

1. Indien de verplichting, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van toepassing is, voorziet de producent of importeur de verpakking van een aanduiding omtrent het statiegeld. Onze Minister kan vorm en inhoud van deze aanduiding vaststellen.
2. De aanduiding, bedoeld in het eerste lid, wordt duidelijk en onuitwisbaar op de verpakking aangebracht.

§ 7. Slotbepalingen

Artikel 16

Onze Minister zendt uiterlijk in 2018 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit aan de Staten-Generaal.

Artikel 17

Een wijziging van de richtlijn verpakkingen of van de beschikkingen, genoemd in artikel 2, tweede lid, onder b onderscheidenlijk onder c, en in het derde lid, gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan de desbetreffende wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Artikel 18

Met ingang van 1 januari 2022 komt artikel 6, tweede lid, onderdelen a en b, te luiden:

- a. van de kunststofverpakkingen ten minste 52 gewichtsprocent wordt gerecycled;
- b. van de houten verpakkingen ten minste 45 gewichtsprocent wordt gerecycled;

Artikel 19

1. Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton wordt ingetrokken.
2. Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton blijft van toepassing op verplichtingen ten aanzien van kalenderjaren die zijn verstreken voor het tijdstip van intrekking van dat besluit.
3. Artikel 6, tweede lid, onderdelen a en b, zoals gewijzigd ingevolge artikel 18, is niet van toepassing op verplichtingen ten aanzien van kalenderjaren die zijn verstreken voor 1 januari 2022.



Artikel 20

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, met dien verstande dat de artikelen 11 tot en met 15 niet eerder in werking treden dan een jaar na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het koninklijk besluit, waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen wordt bepaald, is geplaatst.

Artikel 21

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beheer verpakkingen 2014.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit is het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: het Besluit) vastgesteld. Het Besluit beheer verpakkingen 2014 vervangt het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit 2005), vastgesteld op 24 maart 2005¹, dat met het onderhavige besluit is ingetrokken.

Het Besluit beoogt net als het Besluit 2005 ter uitvoering van de Europese richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingsafval² (hierna: richtlijn verpakkingen) regels te stellen ter vermindering van de milieudruk van verpakkingen en ten behoeve van een adequaat beheer van verpakkingsafval. Daartoe bevat het Besluit regels over de samenstelling van verpakkingen om schadelijkheid van die verpakkingen in het afvalstadium te voorkomen en om de hoeveelheid verpakkingsafval zoveel mogelijk te beperken. Tevens bevat het Besluit regels over inname en verwerking van verpakkingen die afval zijn geworden.

Het Besluit heeft alleen betrekking op het afvalbeheer van verpakkingen. Dit in tegenstelling tot het Besluit 2005 dat ook ging over het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. De keuze om het Besluit niet langer betrekking te laten hebben op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, wordt toegelicht in paragraaf 3 van deze nota van toelichting. Deze wijziging van het toepassingsgebied is tot uitdrukking gebracht in de citeertitel van dit besluit.

In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op de hoofdlijnen van het Besluit. Daar zal ook worden ingegaan op de verschillen tussen het Besluit en het Besluit 2005.

2. Aanleiding en noodzaak

In deze paragraaf zullen de aanleiding en noodzaak van het Besluit behandeld worden aan de hand van de vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

2.1. Aanleiding

Voor de periode tussen 2008–2012 zijn over het beheer van verpakkingsafval afspraken gemaakt tussen het toenmalige Ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het verpakkende bedrijfsleven over preventie, inzameling en recycling van verpakkingsafval en de financiering van een systeem om uitvoering te kunnen geven aan het Besluit 2005. Na die periode zijn nieuwe afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: I en M), het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022³ (hierna: de Raamovereenkomst). De VNG en het verpakkende bedrijfsleven hebben op de Raamovereenkomst aanvullende afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in het Addendum Raamovereenkomst Verpakkingen over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022⁴. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de afspraken zoveel als mogelijk in regelgeving worden vastgelegd om zo handhavend te kunnen optreden. Dit is de aanleiding voor het opstellen van nieuwe regelgeving inzake verpakkingen. Zoals reeds aangekondigd zal in paragraaf 3.1 worden ingegaan op de keuze om een nieuw besluit vast te stellen en op de keuze om niet het Besluit 2005 aan te passen.

2.2. Betrokkenen

Net als bij het Besluit 2005 is producentenverantwoordelijkheid het uitgangspunt van het Besluit. Die producentenverantwoordelijkheid is in het Besluit zodanig ingevuld dat een producent of importeur er zorg voor dient te dragen dat de verpakkingen zodanig worden gemaakt dat de milieudruk van die verpakking zo min mogelijk is. Dat wil zeggen dat het gebruikte materiaal en de inhoud in verhouding is, dat het ontstaan van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt voorkomen, dat de verpakking zodanig is gemaakt dat recycling ervan bevorderd wordt en dat de schadelijkheid voor het milieu in de afvalfase beperkt is (preventie).

Ook dient de producent of importeur vanwege de producentenverantwoordelijkheid zorg te dragen

¹ Stb. 2005, 183.

² Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

³ Stcrt. 2012, nr. 14475.

⁴ Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2012/13, 28 694, nr. 95.



voor de inname en verwerking (waaronder recycling) van verpakkingsafval dat door de producent of importeur in de handel is gebracht of door hem in Nederland is ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan. De producent of importeur dient tevens door middel van een verslag inzichtelijk te maken op welke wijze hij heeft voldaan aan bepaalde verplichtingen van het Besluit. Voor de uitvoering van deze verplichtingen zijn de producenten en importeurs financieel verantwoordelijk. De praktijk ten tijde van het Besluit 2005 heeft uitgewezen dat de verplichtingen inzake inname en verwerking/recycling in collectief verband werden uitgevoerd door een daarvoor opgerichte organisatie. Met het Besluit van 9 januari 2013⁵ tot wijziging van het Besluit 2005 is de mogelijkheid tot collectieve uitvoering in dat besluit opgenomen. Daardoor is het mogelijk om de collectieve uitvoeringsorganisatie in het kader van de handhaving aan te spreken op de uitvoering van bepaalde verplichtingen uit het Besluit.

Gemeenten zijn op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) verplicht tot inzameling van het huishoudelijk afval, waaronder verpakkingsafval dat bij huishoudens is vrijgekomen. Vanwege de financiële verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor de inname en verwerking/recycling van verpakkingsafval, is in de Raamovereenkomst afgesproken dat gemeenten voor bepaalde taken, zoals de inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval, een vergoeding van producenten en importeurs ontvangen.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het verpakkende bedrijfsleven vanaf 1 januari 2013 zorgt voor een robuust en toereikend financieringsstelsel om uitvoering te kunnen geven aan de in het Besluit 2005 opgenomen verplichtingen zoals de inzameling en verwerking van verpakkingsafval. De afspraak om te voorzien in een financieringsstelsel hangt samen met de met ingang van 1 januari 2013 vervallen Verpakkingenbelasting.

Om de afspraak over de financiering van de afvalbeheersstructuur te realiseren, is er door de Stichting Verpakkingen Fast Moving Consumer Goods (SVF), Stichting Verpakkingen Non Food (SVN), Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL) en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) een afvalbeheersbijdrageovereenkomst verpakkingen (hierna: de ABBO) gesloten. De ABBO dient ter financiering van de gehele afvalbeheersstructuur, als overeengekomen in de Raamovereenkomst, waaronder de financiering van een inzamel- en verwerkingssysteem voor verpakkingen. Op grond van de ABBO worden de door hen vertegenwoordigde producenten en importeurs verplicht een afvalbeheersbijdrage af te dragen. De ABBO vormt de financiële basis voor de uitvoering van de verplichtingen van StAV.

Op 28 juni 2012 hebben SVF, SVN en BVNL een verzoek tot algemeen verbindend verklaring als bedoeld in artikel 15.36 van de Wm van de ABBO ingediend.

De algemeenverbindendverklaring is aangevraagd voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2017. Op 17 december 2012 heeft de Minister van I en M ingestemd met het verzoek tot algemeen verbindendverklaring⁶.

Op grond van de algemeenverbindendverklaring zal StAV uitvoering geven aan de Raamovereenkomst en de algemeen verbindend verklaarde ABBO. De StAV voldoet ten behoeve van de producenten en importeurs aan (de relevante bepalingen) uit het Besluit. Daartoe int de StAV bij producenten en importeurs, die in Nederland meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen of importeren, de afvalbeheersbijdrage. Voor deze grens is vanwege beheersmatige redenen gekozen. Omdat bij de uitvoering van de afvalbeheersactiviteiten (zoals de inzameling en het recycling van verpakkingsafval) veelal niet te achterhalen is welke producent of importeur de verpakkingen in de handel heeft gebracht respectievelijk heeft geïmporteerd, voert de StAV voor alle producenten en importeurs die in Nederland verpakkingen in de handel hebben gebracht of hebben geïmporteerd, de verplichtingen uit het Besluit uit. Echter, de voorschriften die van toepassing zijn op het ontwerp en de vervaardiging van de verpakking ter preventie van verpakkingsafval en ter bevordering van recycling, blijven te allen tijde de verantwoordelijkheid van de individuele producent en importeur. StAV heeft voor wat betreft de preventieverplichtingen alleen de verplichting tot het indienen van een verslag over de uitvoering van die preventieverplichtingen overgenomen.

2.3. *Probleem*

Het Besluit beoogt net als het Besluit 2005 uitvoering te geven aan de richtlijn verpakkingen. Daarnaast beoogt het Besluit een aantal specifieke problemen op te lossen, die hieronder los van elkaar toegelicht zullen worden.

Met de afgesloten Raamovereenkomst zijn er afspraken gemaakt om tegemoet te komen aan de hieronder genoemde problemen en de wens om daar oplossingen voor te realiseren.

⁵ Stb. 2013, 24.

⁶ Stcrt. 2012, 26296.



2.3.1. Te weinig aandacht voor verduurzaming

Vanwege de noodzaak om efficiënter met de grondstoffen om te gaan, hebben de partijen bij de Raamovereenkomst geconstateerd dat er behoefte was aan afspraken die tot structurele verduurzaming van de verpakkingsketen zullen leiden. Deze nieuwe afspraken moeten leiden tot zoveel mogelijk verduurzaming in de hele keten, dus van productiefase tot afvalfase, en tot het sluiten van deze keten op een manier dat het een zichzelf bedruipende keten wordt. Op die manier wordt verstandiger omgegaan met de grondstoffen die nodig zijn voor verpakkingen.

Zowel meer en beter recyclen als verduurzamen van de keten door een beter ontwerp van verpakkingen en minder verspilling van grondstoffen passen goed bij de prioriteit 'Van Afval Naar Grondstof (VANG)', zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris van I en M van 20 juni 2013 en 28 januari 2014 aan de Tweede Kamer⁷.

In de richtlijn verpakkingen zijn eisen opgenomen ten aanzien van preventie. Die richtlijn verstaat onder preventie de vermindering van de hoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van materialen en stoffen gebruikt in verpakkingen, op het niveau van het productieproces en in de fase van het in de handel brengen, de distributie, het gebruik en de verwijdering. De richtlijn verpakkingen verplicht de lidstaten om preventiemaatregelen te nemen ter voorkoming van verpakkingsafval. Tevens verplicht de richtlijn lidstaten erop toe te zien dat alleen verpakkingen in de handel worden gebracht die voldoen aan de in de richtlijn opgenomen essentiële eisen.

Onder 'essentiële eisen' worden onder meer verstaan de eisen aan het maximaal toegestane gehalte aan bepaalde zware metalen in verpakkingen, zoals cadmium en lood. In de richtlijn verpakkingen zijn in bijlage II ook meer open geformuleerde uitgangspunten opgenomen die gelden ten aanzien van de samenstelling en de vervaardiging van verpakkingen. Ter illustratie de volgende twee voorbeelden van essentiële eisen uit bijlage II bij de richtlijn:

- Een verpakking moet zodanig zijn vervaardigd dat het volume en gewicht van de verpakking worden beperkt tot de minimale hoeveelheid die nodig is om het vereiste niveau van veiligheid, hygiëne en aanvaardbaarheid voor het verpakte product en voor de consument te handhaven;
- Een verpakking moet zodanig worden ontworpen, vervaardigd en in de handel gebracht dat hergebruik of terugwinning, met inbegrip van recycling, mogelijk is en dat het milieueffect bij het verwijderen van verpakkingsafval of reststoffen van afvalbeheerverrichtingen zoveel mogelijk wordt beperkt.

Vanwege termen als 'de minimale hoeveelheid' of 'zoveel mogelijk' in de omschrijving van deze essentiële eisen in de richtlijn verpakkingen is het voor het bedrijfsleven, maar ook voor de toezichthouder van de regelgeving inzake verpakkingen, niet altijd duidelijk of een verpakking aan de essentiële eisen voldoet. Daardoor blijkt in de praktijk (Naleving essentiële eisen verpakkingen 2012⁸) dat het beoogde effect tot preventie niet bereikt wordt. Met het beoogde effect wordt bedoeld dat de producenten en importeurs van verpakkingen op een structurele manier werken aan het verduurzamen van de verpakking door hier al bij het productieproces rekening mee te houden. Om die reden zijn er in de Raamovereenkomst afspraken gemaakt om tot verduurzaming van de verpakkingsketen te komen. Hiertoe is eind 2012 het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KiDV) opgericht en is sinds het eerste kwartaal van 2013 operationeel. Dit is een onafhankelijk instituut dat bestaat uit wetenschappers, vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, van het verpakkende bedrijfsleven en van de gemeenten.

2.3.2. Meer recycling gewenst en mogelijk

Naast de verduurzaming van de product-verpakkingscombinaties blijven aandacht voor en afspraken over recycling van verpakkingsafval nodig. Immers, er zullen altijd verpakkingen op de markt worden gebracht en als afval vrijkomen. Een verpakking heeft verschillende functies, namelijk het veilig vervoeren van producten en de bescherming van producten vanuit milieu- en gezondheidsoogpunt en milieuhygiëne. Maar te allen tijde moet er vanuit milieuoogpunt gestreefd worden naar en gewerkt worden aan de vermindering van de milieudruk van verpakkingen.

Verpakkingsafval wordt nog steeds voor een deel verbrand met energieretrouwwinning. Recycling van verpakkingsmaterialen is wenselijk om het gebruik van primaire grondstoffen te verminderen en het ontstaan van afval zoveel mogelijk te voorkomen. Dit uitgangspunt volgt ook uit de in de artikel 10.4, eerste lid, van Wm vastgelegde prioriteitsvolgorde voor afvalbeheer (ook wel de ladder van Lansink genoemd).

De marktwaarde van de gebruikte materialen is niet altijd zodanig dat deze recycling automatisch voldoende plaatsvindt. Daarom zijn er recycledoelen in het Besluit opgenomen. In Nederland zijn die

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 043, nr. 15 en nr. 28.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 30 872, nr. 132, bijlage 1 en op www.ilt.nl.



hoger dan de doelen van de richtlijn verpakkingen. De recycledoelen in het Besluit zijn voor een aantal verpakkingsmaterialen op hetzelfde, reeds hoge niveau gebleven als die van het Besluit 2005. Voor kunststof en hout zijn meer ambitieuze doelen afgesproken in de Raamovereenkomst. De inzameling van kunststof bij bedrijven en met name bij de huishoudens is voor verbetering vatbaar. Dat geldt zowel voor het meer gescheiden inzamelen vooraf als voor het achteraf scheiden uit het restafval waardoor er minder recyclebaar materiaal in het restafval blijft zitten. In de praktijk is gebleken dat ook door middel van nascheiding kunststof gescheiden kan worden die dezelfde kwaliteit heeft als kunststof verpakkingsafval dat door middel van bronscheiding is ingezameld. De recycling van hout is in de praktijk al een stuk hoger dan de 25% uit het Besluit 2005. Hierbij speelt wel dat er recyclebaar verpakkingshout wordt verbrand ten behoeve van energierugwinning. De recycling van hout is in de praktijk hoger dan de 25% uit het Besluit 2005. Hierbij speelt wel dat het percentage sinds 2009 daalt.

Voor drankenkartons bestaan recyclingsmogelijkheden die in de praktijk nauwelijks benut worden. De drie ondertekenende partijen hebben hierover afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst. Specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda is het uitvoeren van een pilot naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons, inhoudende dat er vóór 2014 in een representatief aantal gemeenten een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons, inhoudende dat zowel de inzamelsystemen in bronscheidende als in nascheidende gemeenten worden onderzocht. De pilot vindt plaats onder de toezicht van het KiDV en levert geschikte informatie op over:

- de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons;
- de met de in onderdeel a genoemde aspecten samenhangende kosten;
- milieuprestaties van de inzameling en recycling, en
- het effect op andere inzamelsystemen.

Met deze informatie kan bepaald worden of en hoe er omgegaan kan worden met drankenkartons.

2.3.3. Vrijheid gewenst bij keuze inzamelmethode kunststof

Een ander uitgangspunt bij het maken van de afspraken voor de periode van 2013–2022 was dat het Ministerie van I en M zoveel mogelijk op doelen ten aanzien van recycling stuurde en de middelen daarbij aan de verantwoordelijke partijen overlaat.

De gemeenten hebben aangegeven dat ze zelf willen bepalen op welke manier de inzameling van verpakkingsafval gebeurt, bijvoorbeeld door bronscheiding of nascheiding uit het restafval.

Het bedrijfsleven heeft aangegeven zelf te willen bepalen of statiegeld op PET-frisdrankflessen als inzamelinstrument zal worden gebruikt. Bij de inzameling via statiegeld worden de flessen niet hervuld maar versnipperd en gerecycled. Er bestaat een inzamelingsroute voor overige kunststof verpakkingsafval, namelijk het systeem van Plastic Heroes. Het kan efficiënter zijn om de inzameling van de PET frisdrankflessen ook via de Plastic Heroes inzameling te laten lopen.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de bewindspersonen van Economische Zaken en I en M statiegeld zouden vrijgeven indien eraan bepaalde prestatiegaranties zou zijn voldaan. Met een brief van 11 juni 2014 heb ik de Tweede Kamer bericht geconstateerd te hebben dat niet voldaan is aan alle prestatiegaranties en daarom statiegeld niet vrij kan worden gegeven⁹.

Het huidige statiegeldsysteem op grote frisdrankflessen is geruime tijd via productschapverordeningen geregeld. In het Regeerakkoord 'Bruggen slaan'¹⁰ is afgesproken dat de productschappen worden opgeheven. Na de opheffing van de productschappen wordt statiegeld privaats geborgd door StAV. In een brief van 2007 van het Productschap Dranken heeft het productschap toegezegd statiegeld pas af te schaffen na instemming van de betrokken bewindspersonen¹¹.

In het Besluit 2005 stonden enkele artikelen over het heffen van statiegeld op drankverpakkingen. Die bepalingen zijn nooit in werking getreden. De bedoeling van die artikelen was dat de Minister van I en M een verplichting tot het heffen van statiegeld op drankverpakkingen kon invoeren als het verpakende bedrijfsleven niet zou voldoen aan de doelstellingen voor de recycling van kunststof verpakkingsafval. Over het schrappen van de artikelen over statiegeld uit het Besluit 2005 gaat de aangenomen motie van Tweede Kamerleden Leege, Van der Werff, de Mos¹². In de Raamovereenkomst is expliciet opgenomen dat deze artikelen geschrapt worden. Op 3 juli 2014 is er echter een motie van de Tweede Kamerleden, Van Veldhoven, Cegerek, Dik-Faber, van Tongeren en Ouwehand, aangenomen

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 117.

¹⁰ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 117.

¹² Kamerstukken II 2011/12, 30 872, nr. 101.



om de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen uit het Besluit 2005 in het Besluit te plaatsen¹³.

2.3.4. Problemen bij verslaglegging

In het kader van verslaglegging rapporteren de producenten en importeurs jaarlijks onder andere over de recycling van verpakkingsafval. De producenten en importeurs hadden één organisatie belast met het doen van de verslaglegging, Nedvang. Deze organisatie heeft aan deze verplichting voor de periode 2008–2012 voldaan.

De verslagen werden in het kader van toezicht en handhaving getoetst door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De ILT heeft naar aanleiding van de verslagen van de afgelopen jaren onder andere geconcludeerd dat de gegevens over het deel ingezameld en gerecycled bedrijfsmatig verpakkingsafval (met name kunststof en glas) regelmatig niet volledig en niet betrouwbaar zijn.

Om te komen tot een goede en betrouwbare kwaliteit van gegevens over de hoeveelheid ingezameld en hergebruikt verpakkingsafval, heeft Nedvang een uitvoerings- en monitoringsprotocol (UMP) en een Certificeringsrichtlijn Verpakkingen (CRV)¹⁴ opgesteld.

Maar om volledige en betrouwbare gegevens te krijgen, was Nedvang wel afhankelijk van de medewerking van de verschillende bedrijven, betrokken bij de inzameling en verwerking van verpakkingsafval, die de beschikking hadden over deze gegevens en deze konden aanleveren. In de periode tussen 2008 en 2012 is gebleken dat het aanleveren door die bedrijven van die gegevens een moeizaam proces is geweest met onvoldoende resultaat.

De producenten en importeurs hebben dit probleem al sinds 2008 kenbaar gemaakt en op verschillende manieren heeft het Ministerie van I en M geprobeerd om te faciliteren in het verkrijgen van die gegevens, zonder goede resultaten.

Mede hierdoor was de verslaglegging in de afgelopen jaren een veel besproken onderwerp zowel met de stakeholders als in overleggen met de Tweede Kamer. Om die reden hebben de partijen bij de Raamovereenkomst 2013–2022 afspraken gemaakt om deze problematiek op te lossen. Door die partijen is een Basisdocument Monitoring Verpakkingen¹⁵ (hierna: Basisdocument) opgesteld waarin de randvoorwaarden en uitgangspunten voor een transparante, verifieerbare, betrouwbare en onafhankelijke monitoring zijn vastgelegd. Deze zijn vervolgens in een ministeriële regeling opgenomen zodat ook de ILT kan handhaven. Daarnaast is in dit besluit, om het collectief in staat te stellen een goede verslaglegging te doen met betrouwbare gegevens, een artikel opgenomen dat de inzamelaars en verwerkers verplicht om hun gegevens inzake de inzameling en verwerking van als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingsafval aan het StAV te melden.

2.4. Doelen van het Besluit

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke doelen het Besluit beoogt te realiseren met betrekking tot de hierboven aangegeven specifieke problemen.

2.4.1. Verduurzaming van verpakkingen

De essentiële eisen, opgenomen in bijlage II in de Europese richtlijn en in het Besluit 2005, zijn geformuleerd als doelvoorschriften en zijn niet uitgewerkt tot een specifieke technische eis. In de Raamovereenkomst zijn afspraken gemaakt ten behoeve van verduurzaming van de verpakkingsketen die concretisering van deze essentiële eisen mogelijk maken. Er is daarin afgesproken om voor verpakkingen concrete, afrekenbare doelen vast te stellen die vanuit verduurzamingsoogpunt het hoogst haalbaar zijn. Deze doelen komen te staan in een Verduurzamingsagenda verpakkingen, die vastgesteld wordt door het KiDV. De Verduurzamingsagenda heeft een structureel karakter en zal regelmatig geactualiseerd worden.

Om verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren heeft het KiDV in 2013 de Verduurzamingsagenda verpakkingen vastgesteld. Daarin zijn concrete en afrekenbare doelen opgenomen, met re-use, reduce, recycling en re-new als uitgangspunten. De Verduurzamingsagenda bevat de bouwstenen om de *hoogst haalbare doelen* vast te stellen op het gebied van grondstoffengebruik, ketenbeheer en recycling door:

- Voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- Verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- Terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- Inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 121.

¹⁴ UMP en CRV zijn te raadplegen via: <http://www.nedvang.nl/downloads>.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 30 872, nr. 148.



Er worden in de Verduurzamingsagenda ook meetbare voorschriften voor product-verpakkingscombinaties vastgesteld. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het bedrijfsleven naar deze doelen toe gaat werken.

Het KiDV heeft een systematiek opgenomen in de Verduurzamingsagenda om samen met de producenten en importeurs tot de hoogst haalbare doelen te komen. Per branche, die door het KiDV bepaald zal worden, bestaande uit een groep producenten en importeurs, worden verduurzamingsplannen opgesteld door de branche zelf. Dit gebeurt als gevolg van de afspraken die in het Addendum zijn gemaakt.

Door het Kennisinstituut wordt een methodiek ontwikkeld om de hoogst haalbare doelen binnen branches te bepalen. Deze branches kunnen dan met behulp van deze methodiek en de bijbehorende tools een nulmeting uitvoeren en hun brancheplannen opstellen.

Het KiDV toetst, met input vanuit de wetenschap en andere kennisinstellingen, de hoogst haalbare doelen voor product-verpakkingscombinaties en bepaalt op basis van onderzoek of dit daadwerkelijk de hoogst haalbare doelen zijn. Zo niet, dan wordt een ander hoogst haalbaar doel vastgesteld door het Kennisinstituut. Dit wordt eerst voor commentaar voorgelegd aan de desbetreffende bedrijven. De individuele producent of importeur blijft verantwoordelijk voor de invulling van de essentiële eisen.

Om de essentiële eisen voor bepaalde verpakkingssoorten in wetgeving te concretiseren, is in het Besluit bepaald dat in een ministeriële regeling specificaties worden vastgesteld waarmee in ieder geval aan de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen wordt voldaan.

De doelen die het KiDV in de Verduurzamingsagenda vaststelt, zullen als input dienen voor de technische specificaties.

Hierbij wordt onder andere gekeken naar de volgende aspecten:

- Verpakkingen die beter recyclebaar zijn;
- Verpakkingen met een groter aandeel gerecycled materiaal;
- Navulverpakkingen waardoor grondstof bespaard wordt;
- Verpakkingen die minder grondstoffen nodig hebben (lichtere verpakkingen);
- Verpakkingen van producten, die minder water of lucht bevatten;
- Verpakkingen die de houdbaarheid van het product verlengen;
- Verpakkingen die productverspilling, -beschadiging of -uitval tegengaan;
- Verpakkingen die minder overlast als zwerfafval geven.

Een verpakking die aan die specificaties voldoet, voldoet daarmee aan die eisen waar de specificaties voor gelden.

In de richtlijn verpakkingen is bepaald dat een verpakking aan de essentiële eisen voldoet, als een verpakking in overeenstemming met Europese geharmoniseerde normen of nationale normen is ontworpen en vervaardigd. In een ministeriële regeling zullen de nationale relevante normen worden aangewezen. Verpakkingen die volgens die norm ontworpen en vervaardigd zijn, voldoen aan de essentiële eisen waar de norm voor geldt. De producent of importeur hoeft dan dus alleen aan te tonen dat een product volgens de norm is ontwikkeld om aan te tonen dat voldaan wordt aan de eis waar die norm voor geldt.

Van een producent of importeur wordt verwacht doorlopend aan het verduurzamen van de verpakkingen te werken op basis van de essentiële eisen en de hoogst haalbare doelen die als concrete technische specificaties in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen.

Het doel van dit deel van het Besluit is om een betere en structurele uitvoering van de essentiële eisen te bewerkstelligen. Dat gebeurt door de concretisering in de regeling van de technische specificaties die goed toetsbaar moeten zijn waardoor handhaving van de essentiële eisen eenvoudiger zal zijn. Op deze manier is het ook voor de producent of importeur duidelijk hoe hij aan de essentiële eisen kan voldoen. De meetbare voorschriften die door het KiDV als hoogst haalbare doel worden vastgesteld voor de product-verpakkingscombinaties kunnen als input dienen voor de technische specificaties. Omdat deze aanpak direct voortvloeit uit de Raamovereenkomst ondersteunt het verpakkende bedrijfsleven de aanpak.

2.4.2. Hogere doelstellingen voor recycling van kunststof en hout en pilot drankenkartons

Het Besluit stelt vast welk percentage van de totaal in de handel gebrachte hoeveelheid verpakkingen gerecycled moet worden. Voor de diverse materiaalstromen zijn er ook specifieke percentages voor recycling opgenomen in dit Besluit. In de praktijk neemt de mate waarin verpakkingen gerecycled kunnen worden steeds toe en bovendien kunnen ambitieuze doelstellingen ook innovatie bevorderen. Voor kunststof en hout zijn daarom ten opzichte van het Besluit 2005 hogere doelstellingen afgespro-



ken. De eisen voor metaal, glas en papier/karton zijn onveranderd gebleven ten opzichte van het Besluit 2005.

De recyclingsdoelstellingen zijn hoger dan de doelstellingen voor recycling die in de richtlijn verpakkingen zijn opgenomen. In het Besluit 2005 waren al hogere doelstellingen opgenomen dan die in de richtlijn zijn opgenomen.

De doelstellingen zijn per materiaalsoort geformuleerd als een percentage van de totale hoeveelheid (in ktonnen) die in de handel is gebracht. Voor kunststof verpakkingsafval is er sprake van een ketendeficit. Dit betekent dat de kosten die gemaakt moeten worden om de doelstellingen te halen hoger zijn dan de opbrengsten van de te recyclen materialen. De transitie naar een circulaire economie vraagt dat er stapsgewijs toegewerkt wordt naar een systeem waarbij de kosten niet hoger zijn dan de opbrengsten.

Om die reden zijn niet alleen afspraken gemaakt ten behoeve van verduurzaming maar zijn er in de Raamovereenkomst ook afspraken gemaakt om bijvoorbeeld de recyclingsdoelstellingen voor kunststof en hout te verhogen en om te werken aan kwaliteitsverbetering van gerecycled kunststof. De geformuleerde recycledoelen in Nederland zijn hoger dan de doelen van de richtlijn verpakkingen. De recycledoelen zijn voor een aantal verpakkingsmaterialen op het reeds hoge niveau gebleven. Voor kunststof en hout zijn meer ambitieuze doelen afgesproken.

Voor kunststof is het onder andere van belang dat er een stabiel aanbod is van verpakkingsafval, zowel het volume als de kwaliteit. Op deze manier hebben zowel de gemeenten als de marktpartijen een basis om investeringen te doen en een systeem op te zetten voor inzameling, recycling en vermarkting van het materiaal. Het aanbod uit de huishoudens was ten tijde van het afsluiten van de Raamovereenkomst ongeveer 85 kton/jaar. Dit is de som van de hoeveelheid die uit inzameling gerecycled kan worden plus de hoeveelheid kunststof statiegeldflessen.

In de Raamovereenkomst zijn onder andere afspraken gemaakt over het verbeteren van de verslaglegging, het verhogen van de kwaliteitseisen aan gerecycled materiaal en het eventueel vrijgeven van de keuze tot heffen van statiegeld op grote PET- frisdrankflessen. Dit laatste kan effect hebben op de uitvoeringspraktijk waarbij een absolute daling van de hoeveelheid verpakkingsafval (in ktonnen) onwenselijk is. Daarom is voor kunststof aanvullend op het recyclingpercentage een doelstelling vastgesteld die bepaalt dat er een minimale gewichtshoeveelheid gerecycled moet worden. Hierdoor kan de hoeveelheid te recyclen kunststof geborgd worden. Zie voor meer informatie over de vaststelling van de gewichtshoeveelheid de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6, vierde lid.

De kwaliteitseisen voor gerecycled materiaal zijn van belang voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen, hoe beter het toegepast kan worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is.

Voor het tegengaan van de onwenselijke situatie bij hout, namelijk dat er recyclebaar verpakkingshout weglekt naar energietेरugwinning, wordt een werkgroep opgericht. Onder eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van I en M, waaraan vertegenwoordigers van partijen deelnemen, wordt onderzocht welke concrete afspraken er gemaakt kunnen worden om de hierboven geschetste onwenselijke situatie aan te pakken en te regelen.

Als specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda hebben de drie partijen bij de Raamovereenkomst afgesproken dat er een pilot wordt uitgevoerd naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons, inhoudende dat er vóór 2014 in een representatief aantal gemeenten een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons, inhoudende dat zowel de inzamelsystemen in bronscheidende als in nascheidende gemeenten worden onderzocht. De pilot vindt plaats onder de toezicht van het kennisinstituut en levert geschikte informatie op over:

- de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons;
- de met de in onderdeel a genoemde aspecten samenhangende kosten;
- milieuprestaties van de inzameling en recycling, en
- het effect op andere inzamelsystemen.

Op basis van de informatie uit de pilot en de vervolgonderzoeken, om onder andere de milieuprestaties naar en de kosten door te vertalen naar een reguliere praktijksituatie, zal besloten worden of de producentenverantwoordelijkheid uitgebreid wordt tot de recycling van drankenkartons. Het Besluit voorziet hier al in, echter de inwerkingtreding van het artikel dat hier over gaat (artikel 7) zal pas plaats vinden nadat de resultaten van de pilot bekend zijn en de Staatssecretaris hierover een standpunt heeft bepaald.

Het doel van dit deel van de wijziging is dat de nieuwe en hogere doelstellingen die in de Raamovereenkomst zijn afgesproken, opgenomen worden en daarmee ook handhaafbaar zijn.



2.4.3. Artikelen over statiegeld

Vanwege de in paragraaf 2.3.3. van deze nota van toelichting aangehaalde motie, zijn in het Besluit de artikelen inzake statiegeld in het Besluit opgenomen.

2.4.4. Keuzevrijheid inzamelmethode kunststof

In de Raamovereenkomst is bepaald dat zowel de gemeenten als het verpakkende bedrijfsleven keuzevrijheid hebben in het kiezen van middelen om de afgesproken doelen voor kunststof te realiseren. Er is afgesproken dat gemeenten de vrijheid hebben om te kiezen voor bronscheiding of nascheiding. In de Raamovereenkomst zijn er afspraken gemaakt over de kwaliteit waaraan de stromen die uit kunststof verpakkingsafval van huishoudens bestaan, moeten voldoen. Deze eisen zijn gelijk voor zowel bronscheiding als nascheiding.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het verpakkende bedrijfsleven zelf kan kiezen hoe de grote PET-frisdrankflessen ingezameld gaan worden als voldaan wordt aan een aantal prestatiegaranties. Aan deze afspraak kan nu geen invulling worden gegeven, omdat het verpakkende bedrijfsleven niet heeft voldaan aan de afgesproken prestatiegaranties.

2.4.5. Rol verwerkers en inzamelaars bij verslaglegging

Dit besluit gaat uit van producentenverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid betreft ook het doen van een verslag over de uitvoering van de verplichtingen. Producenten en importeurs zullen veelal niet zelf de inzameling en verwerking van de door hen op in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen verzorgen indien die afval zijn geworden. Om betrouwbare gegevens te krijgen over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval is betrokkenheid van de partijen vereist die dergelijke activiteiten verrichten. Daartoe is in dit besluit de meldplicht, die reeds geldt op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm, toegespitst op het verkrijgen van informatie over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval.

Op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm zijn partijen, die bevoegd zijn afvalstoffen in te zamelen of nuttig toe te passen of te verwerken, verplicht een melding te doen van de aan hen afgegeven bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. In het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden) zijn op grond van artikel 10.41 van de Wm regels gesteld over de uitvoering van die meldplicht. Door het Besluit melden worden niet de noodzakelijke gegevens over de inzameling en verwerking (o.a. recycling) van verpakkingsafval verkregen. Vandaar dat door artikel 10 van het onderhavige besluit de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, Wm specifiek op verpakkingsafval is gericht. Die melding inzake verpakkingsafval is alleen bedoeld om de producenten en importeurs in staat te stellen om een volledig en betrouwbaar verslag te laten indienen. Bij die melding inzake verpakkingsafval worden dus alleen gegevens gevraagd over de datum van afgifte, de hoeveelheid, de materiaalsoort en de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Gegevens over de ontdoener worden niet gevraagd. Door geen gegevens over de ontdoener te vragen is getracht de te verstrekken gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn.

In paragraaf 3.5 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de aard van deze nieuwe meldplicht. In paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de melding inzake verpakkingen, opgenomen in het Besluit en het Besluit melden.

2.5. Waarom zijn regels nodig?

Allereerst zijn regels nodig omdat de richtlijn verpakkingen daartoe verplicht. In artikel 22 van die richtlijn is de verplichting opgenomen dat de lidstaat de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doet treden om aan de richtlijn te voldoen.

Het is nodig om regels inzake preventie, inzameling en recycling in regelgeving vast te leggen om op de naleving daarvan toezicht te kunnen houden en indien nodig handhavend op te kunnen treden. In de Raamovereenkomst zijn over deze onderwerpen afspraken gemaakt, maar het is voor een consistente implementatie van de richtlijn verpakkingen en voor de handhaving van belang dat er regels zijn gesteld inzake de preventie, inname en recycling van verpakkingsafval.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Reden nieuw besluit

Op veel onderdelen komt het Besluit overeen met het Besluit 2005. Beide besluiten dienen ter implementatie van de richtlijn verpakkingen. Met het Besluit is de keuze gemaakt om een nieuw



besluit inzake verpakkingen en verpakkingsafval vast te stellen en niet om het Besluit 2005 te wijzigen¹⁶. Er zijn verschillende redenen waarom ervoor gekozen is om een nieuw besluit op te stellen.

Over een aantal onderwerpen zijn in het Besluit anders dan in het Besluit 2005 geen regels gesteld. Verschillende artikelen in het Besluit 2005 hadden mede betrekking op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. In de inleiding van deze toelichting is aangegeven dat het Besluit geen betrekking heeft op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. Artikel 5 van het Besluit 2005 hield een hergebruikpercentage in voor papier en karton, niet zijnde verpakkingen. Dat artikel is nooit in werking getreden. De richtlijn verpakkingen verplicht niet tot het stellen van regels inzake afvalbeheer van papier en karton. In Nederland kennen we geen verschil in verwerking tussen papier en karton dat van verpakkingen komt en ander papier en karton. Beide stromen worden samen als één geheel gerecycled en gemonitord voor verslaglegging. Specifiek voor de verslagleggingsverplichting in het Besluit wordt administratief bepaald welk aandeel afkomstig is van verpakkingsafval. Gezien die praktijk wordt er dus gemonitord voor het totaal en daarmee krijgen we ook inzicht in het totaal. Beleidsmatig is er geen noodzaak om regels zoals een verplicht minimumpercentage voor recycling van papier en karton te stellen over papier en karton die niet van verpakkingen komen.

In het op 15 mei 2014 in de Staatscourant voorgepubliceerde ontwerp van het Besluit waren geen artikelen over statiegeld opgenomen¹⁷. Het niet opnemen van die artikelen was één van de redenen om een nieuw besluit over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval op te stellen. Vanwege de in paragraaf 2.3.3. van het algemene deel van deze nota van toelichting aangehaalde motie, zijn in het onderhavige besluit wel artikelen over statiegeld opgenomen. Die artikelen zijn vrijwel identiek aan de artikelen inzake statiegeld zoals opgenomen in het Besluit 2005. Voor de niet-inhoudelijke verschillen tussen de artikelen inzake statiegeld uit het Besluit en Besluit 2005 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 11 en 12. Vanwege de hierboven beschreven redenen is de keuze voor het opstellen van een nieuw besluit door de aangenomen motie niet heroverwogen.

De verplichting om statiegeld in rekening te brengen, geldt voor dranken in alle soorten verpakkingen met uitzondering van drankenkartons, drankverpakkingen met een inhoud van 1 deciliter of minder en drankverpakkingen die direct voor verkoop met een drank worden gevuld en die bedoeld zijn om direct na aankoop te worden geconsumeerd, zoals bijvoorbeeld koffie die in een bekertje wordt geschonken om ter plaatse, bijvoorbeeld bij een kiosk, te worden genuttigd. Tevens worden nog andere dranken of verpakkingssoorten en verpakkingen die in relatief zeer kleine hoeveelheden op de markt worden gebracht op grond van artikel 9 ontheven van de statiegeldverplichting. Daarbij is voor deze laatste categorie een grens van 500.000 eenheden gesteld. Dit om te voorkomen dat degene die relatief weinig verpakkingen importeert, wordt geconfronteerd met, gezien de geringe omzet, relatief hoge kosten van het opzetten van een statiegeldsysteem. Hetzelfde geldt voor de introductie van nieuwe dranken in relatief zeer kleine marktsegmenten. Verpakkingen van medicinale dranken (zoals een hoestdrank), wijn, sterke dranken en matig-alcoholhoudende dranken met een alcoholpercentage van meer dan twaalf en minder dan vijftien zijn ook expliciet uitgezonderd van de statiegeldverplichting (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 13).

De statiegeldheffing betreft verpakkingen van dranken als bijvoorbeeld bier, fris, water, sap of melk, maar ook bijvoorbeeld zuivel dranken, sportdranken, alcoholische mixdranken en gezondheidsdranken. Slasauzen, oliën, azijn en dergelijke zijn niet bedoeld om te drinken en vallen niet onder de definitie van een drank.

Artikel 6 van het Besluit 2005 inzake de mededeling is per 1 oktober 2010 komen te vervallen¹⁸.

Artikel 7a van het Besluit 2005¹⁹ inzake de gegevensoverdracht door de Belastingdienst aan een collectieve uitvoeringsorganisatie is niet in het Besluit overgenomen. Het betrof een eenmalige overdracht die begin 2013 nodig was om StAV in staat te stellen de ABBO adequaat te kunnen uitvoeren. In de nota van toelichting van het reeds aangehaalde Besluit van 9 januari 2013 is aangegeven waarom die gegevensoverdracht destijds van belang was.

In het Besluit 2005 waren de artikelen inzake preventie verspreid over dat besluit²⁰. Met het Besluit is ervoor gekozen om de artikelen die zien op preventie bij elkaar te zetten in de artikelen 2 tot en met 4.

In de paragrafen hieronder zal aandacht worden besteed aan de onderwerpen in het Besluit die nieuw

¹⁶ De keuze om een nieuw besluit op te stellen, sluit aan bij Aanwijzing 224 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Stcrt. 2014, 11354.

¹⁸ Stb. 2010, 324.

¹⁹ Ingevoerd met Stb. 2013, 24.

²⁰ Zie bijv. art. 3 en 12 van het Besluit 2005.



zijn ten opzichte van het Besluit 2005 en die samenhangen met de wens om onderdelen van de Raamovereenkomst in het Besluit vast te leggen.

3.2. Verduurzaming van verpakkingen

Om de beoogde verduurzaming te realiseren zijn de volgende zaken afgesproken:

Er is een onafhankelijk Kennisinstituut opgericht om structurele verduurzaming van de gehele verpakkingketen te bevorderen. Dit instituut heeft een Verduurzamingsagenda opgesteld die de bouwstenen bevat om de hoogst haalbare doelen vast te stellen op het gebied van grondstoffengebruik, ketenbeheer en recycling door:

- Voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- Verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- Terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- Inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

Het Kennisinstituut zal voor relevante product/verpakkingscombinaties hoogst haalbare doelen vaststellen. Alle benodigde kennis wordt benut bij het opstellen van de hoogst haalbare doelen. Deze doelen dienen waar mogelijk als input voor de in een ministeriële regeling op te nemen specificaties. Omdat de specificaties als input de hoogst haalbare doelen hebben, ontstaat een dynamiek. De stand der techniek verandert, wat betekent dat het hoogst haalbare met de jaren verandert. De Minister van I en M kan hier met behulp van een ministeriële regeling snel op inspringen. Het vaststellen van specificaties gebeurt voor een grote diversiteit aan verpakkingen. In de tijd gezien zal dit verspreid plaatsvinden. Met een regeling kan deze fasering goed gevolgd worden.

De producent of importeur kan voor een bepaalde verpakking aan de essentiële eisen voldoen door de specificaties uit de regeling in acht te nemen. In het kader van de verplichte verslaglegging dient de producent of importeur aan te geven hoe hij aan de essentiële eisen voldoet. Als hij voor zijn verpakkingen voldoet aan de specificaties uit de regeling, dan kan hij dat op eenvoudige wijze vermelden in het verslag. Indien de producent of importeur anders dan door het volgen van de specificaties voldoet aan de essentiële eisen, dan zal hij dat op verzoek van een toezichthouder moeten kunnen aantonen. En dat zal hij ook in het verslag moeten aangeven. Als de producent of importeur met betrekking tot een bepaalde specifieke eis een geharmoniseerde norm voor zijn verpakkingen in acht neemt, dan kan hij door verwijzing naar die norm aantonen te voldoen aan de betreffende essentiële eis.

In het Besluit (artikel 2, eerste lid, onder b) is geregeld dat bepaalde bij ministeriële regeling aangewezene stoffen (in een bepaalde hoeveelheid) niet in verpakkingen mogen worden toegepast.

3.3 Verhogen van doelstellingen voor recycling van kunststof en hout en pilot drankenkartons

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat een aantal doelstellingen voor recycling opgehoogd wordt. De nieuwe doelstellingen voor kunststof en hout zijn op gelijke wijze opgenomen in het Besluit. De aanvullende doelstelling voor het recyclen van een bepaalde gewichtshoeveelheid aan kunststof is toegevoegd als extra voorwaarde. Er is gekozen voor het verhogen van de recyclingsdoelstellingen omdat op die manier het een verplichting wordt om meer te recyclen zodat er minder kunststofafval en hout verbrand wordt. In een ministeriële regeling worden op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm eisen opgenomen waaraan gerecycled materiaal moet voldoen om meegeteld te worden voor het behalen van de percentages, bedoeld in het eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in het vierde lid van dat artikel.

Als specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda hebben de drie partijen bij de Raamovereenkomst afgesproken dat er een pilot wordt uitgevoerd naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons.

3.4. Meldplicht door inzamelaars en verwerkers

Om producenten en importeurs (namens hen StAV) in staat te stellen te voldoen aan de verslagleggingsverplichting, opgenomen in artikel 8, is er voor verwerkers en inzamelaars van verpakkingsafval de plicht opgenomen om melding te doen van de aan hen aangeboden bedrijfsverpakkingen. Zoals al is aangegeven bestaat er reeds op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm een meldplicht voor inzamelaars en verwerkers van bedrijfsafval. Door het Besluit melden en alle uitzonderingen die in dat besluit zijn opgenomen, worden niet alle relevante gegevens inzake de inzameling en verwerking van verpakkingsafval verkregen die nodig zijn voor het doen van volledig en betrouwbaar verslag als bedoeld in artikel 8 van dit besluit.

De meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm geldt voor de in artikel 10.37, tweede



lid, onder a en b, van de Wm bedoelde rechtspersonen. Dat zijn kort gezegd rechtspersonen die bevoegd zijn afvalstoffen in te zamelen of afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).

In artikel 10.40, eerste lid, van de Wm staat dat de melding moet worden gedaan aan een door de Minister van I en M aan te wijzen instantie. Daartoe is de Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, gevestigd te 's-Gravenhage, aangewezen²¹. De melding inzake verpakkingsafval dient te worden gedaan aan StAV. StAV is als collectieve uitvoerder belast met het doen van het verslag. Het is daarom van belang dat StAV kan beschikken over de relevante gegevens over inzameling en recycling, zodat StAV in staat is een volledig en betrouwbaar verslag bij het Ministerie I en M in te dienen.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

4.1. Verhouding tot Wet milieubeheer

Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 9.5.2, eerste lid, 10.41 en 15.32 van de Wm.

Op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm kunnen regels gesteld worden ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling en andere nuttige toepassing, van een doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bepaalde stoffen, preparaten of producten of afvalstoffen.

Artikel 10.41 van de Wm dient als grondslag voor het stellen van regels in dit besluit over de wijze waarop aan de meldplicht op grond van 10.40 moet worden voldaan. In paragraaf 4.3 zal worden ingegaan op de verhouding tussen de in het Besluit opgenomen meldplicht en het Besluit melden.

Artikel 15.32 van de Wm dient als grondslag voor de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen, opgenomen in paragraaf 7 van het Besluit.

Het Besluit houdt verband met bepaalde regels inzake afvalstoffen die in hoofdstuk 10 van de Wm zijn opgenomen. In titel 10.4 van de Wm zijn regels opgenomen inzake het beheer van afvalstoffen waaronder huishoudelijk afval. In die titel van de Wm zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten vastgelegd. De gemeenten hebben een verplichting tot inzameling van huishoudelijk afval.

4.2. Uitwerking in een ministeriële regeling

Het Besluit is onder meer gebaseerd op artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm. Op grond van het zevende lid van artikel 9.5.2 van de Wm zijn of worden voor enkele onderdelen van het Besluit 2015 in een ministeriële nadere regels gesteld. Het betreft de volgende artikelliden of -onderdelen van het Besluit:

- *Artikel 2, eerste lid, onder a:* In een ministeriële regeling is bepaald op welke de wijze de vaststelling van de maximaal toegestane concentratie van de in artikel 2, eerste lid, genoemde stoffen dient plaats te vinden. In de praktijk is er onduidelijkheid of de concentratie-eis geldt voor de gehele verpakking of alleen voor de verpakkingcomponenten.
- *Artikel 6, eerste, tweede en vierde lid:* bij ministeriële regeling worden (kwaliteits-) eisen vastgesteld waaraan gesorteerd materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in artikel 6, vierde lid.

Voor bepaalde onderwerpen uit het Besluit is uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen om nadere regels vast te stellen en die regels zullen niet rechtstreeks op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm worden gebaseerd. Dit is gedaan om in het Besluit te kunnen vastleggen waarvoor de bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regels kan worden gebruikt. Het betreft de volgende onderwerpen:

- *Artikel 2, eerste lid, onder b:* in een ministeriële regeling aangewezen stoffen mogen niet (in een bepaalde hoeveelheid) in een verpakking worden toegepast. Mogelijk worden stoffen pas in de regeling aangewezen na de inwerkingtreding van het Besluit. Op dit moment is er nog geen reden stoffen aan te wijzen, maar in de toekomst mogelijk wel. Dat zal afhangen van de stand van de techniek of er voldoende alternatieven zijn voor de toepassing van mogelijk milieuschadelijke stoffen in verpakkingen.
- *Artikel 3, derde lid:* betreft de vaststelling van technische specificaties waarmee verpakkingen in ieder geval voldoen aan de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen. Voor verschillende

²¹ Besluit aanwijzing instantie melden afgifte afvalstoffen, Stcrt. 2004, 242.



product-verpakkingencombinaties kunnen (gedetailleerde) specificaties worden vastgesteld. Afhankelijk van de stand der techniek kunnen daar specificaties bij komen. In artikel 3, vierde lid, van het Besluit 2014 zijn de uitgangspunten vermeld, die bij de vaststelling van die technische specificaties worden gehanteerd.

- *Artikel 3, vijfde lid:* in een ministeriële regeling zijn de nationale normen vermeld waarmee aan een bepaalde essentiële eis, opgenomen in bijlage II bij de richtlijn verpakkingen, wordt voldaan.
- *Artikel 3, zesde lid:* In dat artikellid wordt de verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen verboden. In een ministeriële regeling zal worden bepaald voor welke verpakkingen dat verbod geldt en onder welke omstandigheden.
- *Artikel 6, vierde lid:* in een regeling wordt de minimale gewichtshoeveelheid kunststof verpakingsafval die moet worden gerecycled, vastgesteld. Het betreft kunststof verpakingsafval dat bij huishoudens vrijkomt. De vaststelling van de gewichtshoeveelheid bij regeling is bedoeld om te waarborgen dat er voldoende gerecycled kunststofafval in omloop blijft en die hoeveelheid realistisch is ten opzichte van de in de handel gebrachte hoeveelheid kunststof verpakkingen.

4.3. Verhouding meldplicht tot het Besluit melden

In de nota van toelichting bij het Besluit melden²² is aangegeven dat de nadere uitwerking van het stelsel van het melden van afvalstoffen in belangrijke mate afhankelijk is van de doelstellingen van het meldingstelsel in het kader van het afvalstoffenbeleid. Het meldingstelsel beoogt primair gegevens te genereren ten behoeve van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Het meldingstelsel is echter ook van belang voor de monitoring van het afvalstoffenbeleid. In de aangehaalde nota van toelichting bij het Besluit melden is gewezen op de rapportageverplichtingen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de diverse richtlijnen ten aanzien van producten (batterijen, elektrische apparatuur en verpakkingen).

In het Besluit melden zijn echter diverse uitzonderingen op de meldplicht opgenomen waardoor niet de gegevens worden verkregen die nodig zijn voor het kunnen doen van een goed en betrouwbaar verslag over verpakingsafval.

In artikel 2, tweede lid, van het Besluit melden zijn uitzonderingen op de meldplicht opgenomen voor inrichtingen die handelingen, zoals het opslaan, overslaan of verwerken, verrichten met bijvoorbeeld schone kunststoffen, glas, papier en bepaalde metalen. Die materiaalsoorten worden veel gebruikt voor verpakkingen.

Vandaar dat ervoor gekozen is de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm via artikel 10 van het onderhavige besluit toe te spitsen op verpakingsafval. Op grond van artikel 10 van het Besluit worden alleen die gegevens gemeld die nodig zijn om gegevens te ontvangen over het ingezamelde en verwerkte verpakingsafval.

Op grond van artikel 10.40 van de Wm moeten bepaalde (rechts)personen aan wie bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden afgegeven, de volgende gegevens melden aan een daartoe aangewezen instantie:

- de datum van afgifte;
- de naam en het adres van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn;
- de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen;
- de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven;
- de wijze waarop de afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd;
- ingeval de afgifte geschiedt door tussenkomst van een ander die opdracht had de afvalstoffen naar hem te vervoeren: diens naam en adres en de naam en het adres van degene in wiens opdracht het vervoer geschiedt.

Zoals aangegeven dient de melding inzake verpakingsafval uitsluitend om producenten en importeurs in staat te stellen betrouwbare gegevens aan te leveren over verpakingsafval. Daardoor zijn er bij de melding inzake verpakingsafval minder, maar wel meer specifieke gegevens nodig dan die op grond van artikel 10.40 van de Wm worden gevraagd.

De instantie waaraan de gegevens inzake verpakkingen gemeld moeten worden, is een andere instantie dan de instantie waaraan de in het kader van artikel 10.40 van de Wm gemeld moeten worden, Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

Vanwege de volgende redenen is ervoor gekozen om de melding inzake verpakkingen niet aan Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen te laten plaatsvinden, maar direct aan StAV te laten doen:

- Zoals reeds aangegeven is de melding inzake verpakkingen alleen bedoeld om het verslag, bedoeld in artikel 7 van het Besluit, volledig en betrouwbaar te laten zijn. Niet alle gegevens die op grond van artikel 10.40 van de Wm worden gemeld, zijn nodig voor het doen van een goed verslag inzake verpakkingen.
- Omdat StAV als collectieve uitvoerder verantwoordelijk is voor het doen van het verslag op grond

²² Stb. 2004, 522.



van artikel 7 van het Besluit, wordt het efficiënt geacht om de inzamelaars en verwerkers van verpakkingsafval direct te laten melden aan StAV.

- Ter verwezenlijking van het doel van de melding inzake verpakkingen is het niet nodig om in dit besluit aan te sluiten bij de termijn waarbinnen op grond van het Besluit melden gemeld moet worden aan de Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. Op grond van artikel 3, vijfde lid, van het Besluit melden geschiedt de melding binnen vier weken na afloop van de maand waarin een afgifte van de afvalstoffen heeft plaatsgevonden. Voor het doen van een betrouwbaar en volledig verslag inzake verpakkingen wordt het voorsnog voldoende geacht dat er één keer per kalenderjaar aan StAV wordt gemeld. Op grond van artikel 10, derde lid, van het Besluit wordt bij ministeriële regeling vastgesteld op welke wijze voldaan moet worden aan de melding inzake verpakkingen. In die ministeriële regeling zal worden bepaald voor welke datum aan de meldingsplicht moet worden voldaan. Het zal voorsnog een jaarlijkse verplichting zijn.

5. Uitvoering en handhaving

5.1. Uitvoering

In de Raamovereenkomst hebben de betrokken partijen, namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en het Ministerie van I en M afspraken gemaakt over de uitvoering van de vastgestelde doelen, zowel voor de verduurzaming, voor de inzameling en recycling als voor de vermindering van de kosten voor kunststof verpakkingsafval.

Omdat dit Besluit Producentenverantwoordelijkheid als uitgangspunt heeft, zijn de verplichtingen tot de producent of importeur gericht. De gemeenten zijn op grond van de Wm verantwoordelijk voor het ophalen van afval bij de burger. Om die reden zijn ook de gemeenten bij deze afspraken betrokken. Zij leveren tegen betaling een dienst aan de producenten of importeurs door verpakkingsafval gescheiden bij de burger op te halen of achteraf uit het restafval te scheiden zodanig dat dit een gelijkwaardig niveau heeft als het verpakkingsafval dat via bronscheiding is ingezameld. Het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten maken hiertoe private contractuele afspraken.

Het beleid van de Minister van I en M is gericht op het vaststellen van doelen en kaders waarbinnen de betrokken partijen de vrijheid hebben om de doelen te realiseren met de middelen die zij geschikt achten. Daarnaast zal er in de komende jaren gewerkt worden aan de vermindering van de kosten voor inzameling en recycling van kunststof verpakkingsafval.

5.2. Handhaving

De wijze waarop het Besluit kan worden gehandhaafd is gelijk aan die van het Besluit 2005. Het Besluit is gebaseerd op de Wm. Die wet is bepalend voor de wijze waarop zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wm, zoals bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Krachtens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van dit besluit strafbaar. Op grond van die wet kunnen bijvoorbeeld geldboetes worden opgelegd of kan een onderneming worden stilgelegd.

Toezicht op de naleving van dit besluit en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de Minister van I en M. De uitvoering ervan is gemandateerd aan de ILT. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie.

Bij het opstellen van dit besluit was de ILT betrokken in de vorm van de uitvoering van een Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets, om de gevolgen van dit besluit op het toezicht dat door de ILT wordt gehouden in kaart te brengen.

De ILT houdt toezicht op de naleving van het Besluit vanuit het beginsel 'vertrouwen tenzij'. Basis daarvoor vormt een nalevings- en risicoselectiesysteem. Objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits vormen het instrumentarium. Bij correcte naleving krijgt de ondertoezichtstaande minder toezicht en kunnen handhavingsconvenanten worden gesloten (horizontaal toezicht). Zo wordt het toezicht zoveel mogelijk toegespitst op die bedrijven waar (het gebrek aan) naleving dat vereist.

De volgende onderdelen uit het Besluit behoeven een nadere toelichting met betrekking tot de handhaving:

- De plicht om aan te tonen dat verpakking voldoet aan de essentiële eisen (art.4);
- Collectieve uitvoering (art. 9).

5.2.1. De plicht om aan te tonen dat verpakking voldoet aan essentiële eisen

Op grond van de artikelen 2 en 3 moet een verpakking voldoen aan de eisen uit de richtlijn verpakkin-



gen, waaronder het gebruik van zware metalen in verpakkingen en de essentiële eisen. In artikel 4, eerste lid, is uitdrukkelijk bepaald dat de producent of importeur alle informatie en documentatie moet aanleveren waaruit blijkt dat de verpakking aan de eisen voldoet. Deze eis is een nadere invulling van de artikelen 5.16 (vorderen van inlichtingen) en 5.17 (inzage van gegevens en bescheiden) van de Algemene wet bestuursrecht. Indien een verpakking niet voldoet aan de eisen uit de richtlijn, dan kan de toezichthouder maatregelen opleggen om het verder op de markt brengen van die verpakkingen die niet voldoen te voorkomen en om die verpakkingen uit de handel te laten nemen.

5.2.2. Collectieve uitvoering

In 2011 is in opdracht van het Ministerie van I en M het Besluit 2005 geëvalueerd. Een van de conclusies uit die evaluatie is dat met name de handhaving van de hergebruikdoelstellingen problematisch was, omdat aan die recyclingsdoelstellingen uit het besluit alleen collectief kan worden voldaan. Met de reeds aangehaalde wijziging van het Besluit 2005 van januari 2013 is voorzien in de mogelijkheid om enkele verplichtingen collectief uit te voeren. Daarmee is het Besluit 2005 gaan aansluiten op de praktijk van collectieve uitvoering. De ILT heeft daardoor de mogelijkheid om de collectieve uitvoerder aan te spreken op de uitvoering van enkele verplichtingen uit het Besluit. In paragraaf 2.2 is ingegaan op de wijze waarop het Besluit collectief zal worden uitgevoerd door StAV. De mogelijkheid om bepaalde verplichtingen collectief uit te voeren is in het Besluit overgenomen. De ILT kan dus voor enkele verplichtingen StAV aanspreken op de correcte uitvoering van die verplichtingen.

6. Gevolgen

6.1. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

6.1.1. Verduurzaming van verpakkingen

Het verduurzamen van verpakkingen waarover in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt, valt samen met het streven om de essentiële eisen, opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen, te concretiseren. Die concretisering zal plaatsvinden door per verpakkingensoort of product-verpakkingscombinatie specificaties vast te stellen waarmee in ieder geval aan de essentiële eisen wordt voldaan. Door deze concretisering wordt het voor het verpakkende bedrijfsleven duidelijker hoe zij in ieder geval op een duurzame wijze aan de essentiële eisen kunnen voldoen. Ook op grond van het Besluit 2005 bestond de verplichting om aan de essentiële eisen te voldoen.

6.1.2. Verslaglegging

Artikel 8 van het Besluit schrijft voor dat producenten dan wel importeurs verplicht zijn om verslag te doen over de wijze waarop zij aan enkele verplichtingen uitvoering geven. Daartoe dienen zij elk kalenderjaar gegevens te verstrekken over de in het vorige kalenderjaar in de handel gebrachte hoeveelheid verpakkingen, de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval en over de preventiemaatregelen.

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de in de verslaglegging gerapporteerde cijfers en daarom hebben de drie ondertekenende partijen bij de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 afspraken gemaakt over hoe de betrouwbaarheid van de gegevens verbeterd kan worden. De afspraken zijn erop gericht om de transparantie, verifieerbaarheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de verslaglegging te waarborgen. Daartoe is in het Basisdocument een systematiek voor verslaglegging vastgelegd.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm zijn eisen gesteld waaraan de verslaglegging moet voldoen, onder meer bestaande uit een verplicht verslagleggingsformulier. Bij de invulling van die eisen en de vaststelling van het formulier is getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de systematiek die is vastgelegd in het Basisdocument. Hierdoor is er sprake van intensivering van de lasten voor het verpakkende bedrijfsleven ten opzichte van de lasten die ze hadden ter uitvoering van de verslagleggingsverplichting op grond van het Besluit 2005 en de Regeling formulieren verpakkingen. Zonder deze intensivering is het niet mogelijk om de gewenste resultaten met betrekking tot de verbetering van de verslaglegging te bereiken. Betrouwbare cijfers inzake recycling zijn tevens nodig om te kunnen voldoen aan de voor de lidstaten geldende verplichting uit de richtlijn verpakkingen om de Europese Commissie te informeren over de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de richtlijn verpakkingen.

Het Basisdocument beschrijft o.a. de uitgangspunten en randvoorwaarden volgens welke de gegevens



verzameld en gerapporteerd dienen te worden. Bij het opstellen van het Basisdocument is uitgegaan van het toen geldende Besluit 2005.

Het Basisdocument dient als input voor de ministeriële regeling voor wat betreft de verslaglegging. In die ministeriële regeling wordt uitgewerkt door wie welke gegevens precies op welke manier moeten worden aangeleverd.

Bij het opstellen van het Basisdocument zijn uitgangspunten gehanteerd die allemaal betrekking hebben op het eenduidig formuleren van de kaders waarbinnen het vastleggen van de gegevens dient plaats te vinden en voor het zo laag mogelijk houden van de lasten voor de betrokkenen. Zo is er in het Basisdocument afgesproken dat alleen noodzakelijke gegevens gevraagd worden en dat er voor de verslaglegging over verpakkingen en verpakkingsafval vooral aansluiting moet worden gezocht bij de bestaande bedrijfsprocessen.

Omdat er nu een collectief is aangewezen en in de regeling precies beschreven is op welke manier de verslaglegging dient te gebeuren, is daarmee ook de handhaafbaarheid van het Besluit beter, wat ook één van de doelen was bij het maken van de afspraken in het Raamovereenkomst. De ILT heeft in de afgelopen jaren aangegeven dat de handhaafbaarheid van het Besluit 2005 lastig was.

De verplichting tot verslaglegging is tot de producent dan wel importeur gericht. Op grond van artikel 9 kan de verslaglegging ook door het collectief worden gedaan.

De verplichtingen die uit dit besluit voor verslaglegging voortvloeien voor verschillende doelgroepen, luiden als volgt:

De producent of importeur die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich van die ingevoerde verpakkingen ontdoet, is verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over de hoeveelheid in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen, de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval en over uitvoering van de preventieverplichtingen.

StAV heeft, zoals beschreven in paragraaf 2.2, door middel van de ABBO op zich genomen om namens alle producenten of importeurs die verpakkingen in de handel brengen of importeren, de verplichtingen inzake inzameling, recycling en verslaglegging van het besluit uit te voeren. De producent of importeur betaalt daarvoor een afvalbeheersbijdrage.

Vervolgens moet de producent/importeur eenmalig een opgave doen van de geschatte hoeveelheid verpakkingen die hij verwacht in een bepaald jaar in de handel te gaan brengen of te gaan importeren. Deze opgave bepaalt de hoogte van de aan StAV af te dragen voorlopige afvalbeheersbijdrage voor dat jaar.

In de ministeriële regeling op grond van artikel 10, derde lid, wordt bepaald dat de producent of importeur eenmaal per jaar (vóór 1 april) opgave aan StAV moet doen van het werkelijk aantal kilogram verpakkingen dat hij in het voorgaande jaar in de handel heeft gebracht of heeft ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan.

De aangifte dient vervolgens ter bepaling van de hoogte van de afvalbeheersbijdrage voor het volgende jaar.

Deze gegevens worden door StAV gebruikt om te bepalen of de recyclingsdoelstellingen gehaald worden en voor verslaglegging.

De producent of importeur is op grond van de ABBO verplicht om voor verpakkingen een administratie te voeren. De verpakkingenadministratie vormt de basis van de opgaaf en aangifte. De producent of importeur is vrij in de manier waarop hij deze verplichting invult. De producent of importeur kan kiezen voor een redelijk gedetailleerde verpakkingenadministratie of zo mogelijk wellicht op een eenvoudige manier een koppeling maken met de bestaande administratie.

Omdat in ieder geval tot 2017 via de algemeen verbindend verklaring van de ABBO collectief uitvoering gegeven kan worden aan de verplichtingen van dit besluit, zijn de administratieve lasten verbonden aan de verslaglegging aanzienlijk lager dan wanneer alle producenten en importeurs zelfstandig een verslag zouden moeten opstellen en indienen. Mits de gegevens over de in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen uit bestaande administraties gehaald kunnen worden, zullen de lasten hiervan ook beperkt zijn.

Daarnaast is er in artikel 10 van het Besluit een verplichting opgenomen voor inzamelaars en verwerkers voor het melden aan StAV van het aandeel verpakkingen in het ingezamelde en verwerkte verpakkingsmateriaal. De StAV is verantwoordelijk om te voldoen aan de verplichtingen die in het besluit zijn vastgelegd. Eén van de verplichtingen is om verslaglegging te doen over de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval. Voor deze gegevens is het collectief afhankelijk van de medewerking van inzamelaars en verwerkers. Om het collectief in staat te stellen goed verslag te kunnen doen, is besloten om ook voor deze doelgroep een verplichting op te nemen in het besluit.



Het collectief ontvangt van de producent of importeur informatie over de hoeveelheid in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen en over de wijze waarop ze aan de preventieverplichtingen hebben voldaan. Van afvalinzamelaars en verwerkers ontvangt StAV informatie over de hoeveelheid verpakkingsafval die ze ingezameld en verwerkt hebben. Van de gemeenten ontvangt StAV opgave over de hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval. De gemeenten en de inzamelaars en verwerkers doen de opgave via een reeds bestaand systeem, genaamd Waste Tool. Dat systeem is zodanig opgesteld dat de gegevens zo eenvoudig mogelijk kunnen worden gemeld. Dit systeem is onder de vorige Raamovereenkomst tot stand gekomen. In tegenstelling tot het systeem van het Besluit melden is dit systeem specifiek op verpakkingen gericht en sluit zo veel mogelijk aan bij de bedrijfsprocessen van de partijen die dit systeem gebruiken.

De inzamelaars en verwerkers die de verplichting hebben om over het aandeel ingezameld en gerecycled verpakkingsafval te rapporteren, melden één keer per jaar hoeveel verpakkingsafval ze ingezameld en verwerkt hebben. Hiervoor krijgen ze vergoeding van StAV voor de kosten die ze moeten maken voor het bijhouden en aanleveren van deze gegevens. Hierover zijn privaatrechtelijke afspraken gemaakt tussen StAV en de betrokken partijen. De vergoedingen worden door StAV geschat op € 1.000.000,- per jaar. De inzamelaars en verwerkers van verpakkingsafval kunnen ook vaker dan één keer per jaar rapporteren. In dat geval krijgen ze extra vergoeding.

De financiële uitvoeringslasten voor de producent of importeur zijn beperkt tot het betalen van een afvalbeheersbijdrage. Die bijdrage is minder is dan de verpakkingenbelasting die tot 1 januari 2013 geheven werd en beperkt tot lasten voortvloeiend uit het rapporteren van de gegevens (voor bedrijven die meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen of importeren). Waar het niet mogelijk is om de informatie over de hoeveelheid in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen uit de bestaande administratie te halen, zal de producent of importeur naar verwachting ook kosten maken om een administratie hiervoor te onderhouden.

StAV, belast met de verslaglegging, doet jaarlijks een aantal onderzoeken voor het bepalen of controleren van de hoeveelheid in de handel gebrachte gegevens door bedrijven die meer dan 50.000kg verpakkingen in de handel brengen of importeren, de hoeveelheid in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen door bedrijven die ten hoogste 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen/importeren en voor het controleren en verifiëren van de ingezamelde en verwerkte hoeveelheden verpakkingsafval. De kosten en daarmee de administratieve lasten, die hiermee samenhangen voor het collectief worden geschat op € 1.500.000,- op jaarbasis.

Vanuit het oogpunt van administratieve lasten bestaat geen aantrekkelijker alternatief voor periodieke verslaglegging. Er moet jaarlijks vastgesteld worden of de doelstellingen die in het besluit geformuleerd zijn, gehaald worden, zodat ook aan de Europese Commissie gerapporteerd kan worden over de uitvoering van de richtlijn verpakkingen.

6.1.3. Verhogen van doelstellingen voor recycling

Het verhogen van de doelstellingen vraagt meer inspanningen van het verpakkende bedrijfsleven. Deze inspanningen komen vooral terug in het te vergoeden bedrag aan de gemeenten voor de kunststofrecycling. Immers als er meer materiaal wordt gerecycled, en er geen limiet is aan de maximaal te vergoeden gewichtshoeveelheid, dan betekent een toename van de hoeveelheid automatisch een evenredige stijging van de vergoedingen. In de Raamovereenkomst zijn prikkels opgenomen die er naar verwachting voor zullen zorgen dat de kosten per ton te recyclen kunststof steeds minder worden terwijl de opbrengsten van het te recyclen materiaal zullen stijgen. Het verpakkende bedrijfsleven heeft een kostenniveau dat samenhangt met de hoeveelheid gerecycled kunststof. Ook al gaat door de hogere doelstelling de hoeveelheid omhoog, de prikkels worden geacht ervoor te zorgen dat het totale kostenniveau op termijn niet stijgt maar daalt. Daling en stijging van de kosten kan verrekend worden in de afvalbeheersbijdrage. De kosten voor het verpakkende bedrijfsleven komen terug in de afvalbeheersbijdrage die bedrijven afdragen. De verpakkingenbelasting is tegelijk met het ingaan van de ABBO ingetrokken. Voor alle bedrijven is de afvalbeheersbijdrage lager dan het bedrag dat bedrijven aan verpakkingenbelasting betaalden.

6.1.4. Artikelen over statiegeld

In het onderhavige besluit zijn artikelen opgenomen waarmee het heffen van statiegeld op drankverpakkingen verplicht gesteld kan worden. Die artikelen zijn opgenomen vanwege een door de Tweede Kamer aangenomen motie (zie paragraaf 2.3.3. van deze nota van toelichting). Die opgenomen artikelen zijn vrijwel hetzelfde als de artikelen over statiegeld in het Besluit 2005. Voor een beschrijving van de gevolgen van die artikelen over statiegeld wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit 2005.



6.2. Milieueffecten

De gemaakte afspraken dragen bij aan vermindering van de milieudruk van verpakkingen. De afspraken ten aanzien van verduurzaming zullen ervoor zorgen dat er geen verspilling van grondstoffen plaatsvindt, dat de verpakkingen zodanig ontworpen worden dat ze meer en beter dan in het verleden gerecycled kunnen worden en dat ze meer gerecycled materiaal bevatten. De afspraken ten aanzien van de recyclingsdoelen voor kunststof en hout zijn verhoogd, zodat er meer materiaal gerecycled wordt en op die manier in de keten blijft in plaats van dat het nuttig toegepast wordt. Het schrappen van de statiegeldbepalingen heeft geen effect voor het milieu, omdat deze bepalingen niet in werking waren.

De keuze om het Besluit niet langer betrekking te laten hebben op papier en karton, heeft geen negatieve milieueffecten. Papier is namelijk een stroom die geld opbrengt. Daardoor is er een economische stimulans om deze stroom in te zamelen en te recyclen.

7. Inspraakreacties

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit op 13 mei 2014 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden²³. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer op 28 mei 2014 schriftelijke vragen gesteld²⁴. Op 16 juni 2014 zijn die vragen door de Staatssecretaris van I en M beantwoord²⁵. Ook is het ontwerpbesluit op 18 juni besproken tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en Afval²⁶. Per brief zijn door de Staatssecretaris de resterende vragen, gesteld tijdens het AO, beantwoord²⁷.

Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van 15 mei 2014²⁸ zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken.

Inspraakreacties zijn ontvangen van:

- Een gezamenlijke reactie van VMK, PRN, SKB, SDV en SKH (de materiaalorganisaties (hierna: MO));
- Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (hierna: VNCI);
- NRK Daklicht;
- Koninklijke KVGGO;
- NVRD.

Hieronder zullen de reacties afzonderlijk worden besproken.

De materiaalorganisaties (hierna: MO) missen in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit de verhouding tot de Europese regelgeving op het gebied van vrij verkeer van goederen, de richtlijn verpakkingen en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De MO beweren dat de Nederlandse regelgeving verder gaat dan de Europese regelgeving. Dit levert voor bedrijven extra kosten op ten opzichte van Europese concurrenten. Deze extra kosten worden niet genoemd en de gevolgen daarvan worden niet inzichtelijk gemaakt. De MO geven aan dat zij van mening zijn dat artikelen 2 en 3 niet lijken te stroken met de interne markt van de Europese Unie.

Het is, behalve de recycle doelstellingen, niet juist dat het ontwerpbesluit verder gaat dan de richtlijn verpakkingen. Artikel 2, eerste lid, onder b, van het ontwerpbesluit bevat de mogelijkheid om in een ministeriële regeling te bepalen dat een verpakking een bepaalde stof of een bepaalde hoeveelheid daarvan niet mag bevatten indien de verwerking van de verpakking met die stof of met die hoeveelheid, nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Met deze mogelijkheid wordt invulling gegeven aan bepaalde essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 is aangegeven welke eisen dat zijn. Op grond van artikel 9 van de richtlijn verpakkingen moeten lidstaten maatregelen nemen zodat verpakkingen voldoen aan die essentiële eisen. Voor de invulling van de essentiële eis over de toepassing van bepaalde gevaarlijke stoffen (in bepaalde hoeveelheden) ligt het voor de hand om uitdrukkelijk de toepassing van die stoffen (of in bepaalde hoeveelheden) te verbieden omdat het beoogde doel, het voorkomen of beperken van de toepassing van die stoffen in verpakkingen, niet effectief op een andere wijze kan worden gerealiseerd. In de reeds aangehaalde artikelsgewijze toelichting staat ook dat een regeling over dit onderwerp in het kader van de technische notificatie bij de Europese Commissie zal worden gemeld.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 115.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 2014D19688.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 116.

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 2014D23722.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 28 694, nr. 116.

²⁸ Stcr. 2014, 11354.



De vaststelling van mogelijke technische specificaties, op grond van artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit, ter invulling van de essentiële eisen gaat niet verder dan de Europese regelgeving. In paragraaf 8 van het algemeen deel van de nota van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de mogelijkheid tot vaststelling van technische specificaties en de richtlijn verpakkingen. Daarin is ook uiteengezet waarom die mogelijkheid geen afbreuk doet aan de interne markt van de Europese Unie. Op de verhouding met de Kaderrichtlijn afvalstoffen wordt niet uitdrukkelijk ingegaan omdat de richtlijn verpakkingen een specifiekere richtlijn over afval is dan de algemenere Kaderrichtlijn afvalstoffen²⁹.

De MO wijzen op de verschillende mogelijkheden in het ontwerpbesluit om bepaalde onderwerpen uit te werken in een ministeriële regeling. Zij zijn van mening dat dat 'regeren per decreet' is en bijdraagt aan rechtsonzekerheid.

In paragraaf 4.2 van de nota van toelichting is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden tot vaststelling van nadere regels. Artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm geeft al de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over in een algemene maatregel bestuur, gebaseerd op het eerste lid van artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm, geregelde onderwerpen. Het ontwerpbesluit is op artikel 9.5.2, eerste lid, gebaseerd. Er is dus reeds een bevoegdheid nadere regels te stellen over de onderwerpen uit het Besluit. Er is in het ontwerpbesluit voor gekozen om voor bepaalde onderwerpen de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels in het Besluit te omschrijven. Dit is juist gedaan ten behoeve van de rechtszekerheid. De nadere regels die ter uitwerking van bepaalde onderwerpen uit het ontwerpbesluit gesteld kunnen worden, zijn dermate gedetailleerd (bijvoorbeeld de op grond van artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit vastgestelde technische specificaties of de omstandigheden waaronder het verbod tot verstrekking van gratis verpakkingen gaat gelden, artikel 3, zesde lid). Of de nadere regels betreffen zaken die snel gewijzigd of ingevuld moeten kunnen worden (bijvoorbeeld de minimale gewichtshoeveelheid kunststof verpakkingsafval die moet worden gerecycled, artikel 6, vierde lid).

Naast de hierboven genoemde meer algemene opmerkingen maken de MO enkele opmerkingen over de artikelen van het ontwerpbesluit.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i – De MO stellen voor de definitie van 'recycling' uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen te gebruiken in artikel 1.1, eerste lid, onderdeel i, van het ontwerpbesluit in plaats van die uit de richtlijn verpakkingen.

In juni 2012 heeft de Europese Commissie³⁰ de 'Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste' uitgebracht. Daarin is uitdrukkelijk ten aanzien van de definitie van 'recycling' aangegeven dat die uit de richtlijn verpakkingen van toepassing is en niet die uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel b – Op de mogelijke strijdigheid van dit artikelonderdeel (over het verbod tot het toepassen van bepaalde stoffen) met de interne markt is eerder in deze paragraaf al ingegaan.

Artikel 3, tweede lid – Met dit artikellid wordt de producent en importeur van een verpakking verplicht om bij het ontwerpen en de vervaardiging van een verpakking zoveel mogelijk het ontstaan van zwerfafval te voorkomen. Volgens de MO is dit een uitbreiding van de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen. Een dergelijke bepaling zat reeds in het Besluit uit 2005 en werd destijds volgens de transponeringstabel aangemerkt als een artikel ter omzetting van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen. Op grond van dat artikellid van de richtlijn zijn lidstaten verplicht preventieve maatregelen te nemen ter voorkoming van afval. In de transponeringstabel bij het ontwerpbesluit is dat wederom aangegeven. Deze bepaling inzake de voorkoming van zwerfafval wordt dus niet aange-merkt als een uitbreiding van de essentiële eisen, maar als uitvoering van de richtlijn.

Artikel 3, derde lid – In dit artikellid staat dat verpakkingen in ieder geval aan één of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen voldoen, indien zij voldoen aan de ministeriële regeling per verpakkingssoort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product, vastgestelde specificaties. De MO dringen erop aan dat hier de letterlijke tekst van de richtlijn verpakkingen wordt gehanteerd en niet eigen nationale normen worden geïntroduceerd.

Door het ontwerpbesluit worden geen eigen nationale normen geïntroduceerd, maar worden juist ter verduidelijking specificaties vastgesteld waarmee in ieder geval aan de essentiële eisen kan worden voldaan. Het verpakkende bedrijfsleven als partij bij de Raamovereenkomst acht het juist van belang dat die verduidelijking er komt. Daarbij is het van belang te vermelden dat nog steeds op andere wijze dan de technische specificaties aan de essentiële eisen kan worden voldaan.

Artikel 3, zesde lid – Dit artikellid biedt de mogelijkheid om de verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen te verbieden. De MO maken de opmerking dat het vaststellen van de heffing en de

²⁹ Artikel 2, vierde lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

³⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf, zie pagina 40.



implementatie daarvan tot een onaanvaardbaar hoge administratieve last zou kunnen uitgroeien.

Dit artikellid voert geen heffing op gratis verpakkingen in. De hoge administratieve last is hier dus niet aan de orde.

Artikel 6 – De uitgangspunten bij de verduurzaming van verpakkingen zijn de 4 R's: reduce, re-use, recycle en re-new. In de ministeriële regeling wordt echter op geen enkele wijze waarde toegekend aan het feit dat diverse verpakkingen lichter worden. Reduce (minder materiaal) is het hoogste doel. Echter het feit dat er minder materiaal op de markt wordt gezet, wordt in geen enkel cijfer meegewogen.

Hetzelfde geldt voor re-use. Re-use speelt een prominente rol met een positief effect op preventie. In het Besluit wordt hier echter geen waarde aan ontleend. Product- en materiaalhergebruik³¹ versterken elkaar. Zowel reduce als re-use staan hoger in de waste hiërarchie dan recycling en dit dient te worden beloond. Per materiaal moeten de mogelijkheden van de 4 R's worden beloond in het realiseren van de doelstellingen.

In de richtlijn verpakkingen en in de Raamovereenkomst zijn geen kwalitatieve doelen opgenomen voor preventie of hergebruik. Daarom zijn dergelijke doelen ook niet opgenomen in het ontwerpbesluit. Preventie in de zin van minder materiaalgebruik zal er uiteraard ook toe bijdragen dat eerder aan de recycle doelstellingen zal worden voldaan, omdat die doelstelling een percentage betreft van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen.

Artikel 6, tweede lid, onder c – Conform dit artikel dient het minimumpercentage materiaalhergebruik voor glazen verpakkingen 90% te bedragen. Er wordt geconstateerd dat deze doelstelling nog altijd dateert van het Convenant Verpakkingen I. Ondanks de vele inspanningen van alle stakeholders, de gemeenten niet uitgesloten, is dit percentage nooit gerealiseerd.

Het nastreven van de hoogst haalbare doelen wordt volledig door de branche onderschreven. De huidige taakstelling voor glazen verpakkingen lijkt echter niet meer reëel en er wordt aangedrongen op herijking van deze taakstelling.

In de Raamovereenkomst, afgesloten tussen het verpakkende bedrijfsleven, de VNG en het Rijk, zijn ook afspraken gemaakt over de recycle doelstellingen van een aantal materialen. Over de stroom glas zijn er geen nieuwe afspraken gemaakt en daarmee is de recycle doelstelling gelijk gebleven aan de voorgaande jaren. In 2017 zal er een evaluatie van de Raamovereenkomst plaatsvinden. Dan zal moeten blijken of een bijstelling van de doelstelling van glas nodig en wenselijk is.

Artikel 9 – Dit artikel geeft aan dat producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 5, 6 eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid. Uit de samenhang kan worden afgelezen dat ook de plicht te voldoen aan de Essentiële eisen collectief kan worden gedaan. Deze plicht hoort volgens de toelichting bij het individuele bedrijf te liggen.

Het is niet juist dat de uitvoering van de essentiële eisen collectief kan worden gedaan. Omdat de verslaglegging over de uitvoering van het besluit collectief kan worden uitgevoerd, kan daarmee niet worden aangenomen dat ook de uitvoering van de essentiële eisen collectief kan worden gedaan. Het voldoen aan de essentiële eisen zal gebeuren ten tijde van het ontwerpen en vervaardigen van de verpakking. Daarmee is collectieve uitvoering niet mogelijk.

Artikel 9, tweede lid, onder a – De MO's zouden graag toegevoegd zien dat op basis van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst, er een aantal bijzondere regelingen is getroffen met branches ten aanzien van de betalingsverplichting. Denk aan de Regeling bedrijfsverpakkers.

De door de MO genoemde regelingen zijn niet algemeen verbindend verklaard op grond van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer en kan daarom niet aan artikel 9 van het ontwerpbesluit worden toegevoegd.

Artikel 10 – Op grond van dit artikel moeten inzamelaars onder meer informatie verschaffen over de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Volgens de MO zal dat een groot probleem worden voor inzamelaars.

De formulering op dit punt sluit aan bij artikel 10.40, eerste lid, onder e, van de Wm. Ook op grond van dit artikelonderdeel dienen inzamelaars van bedrijfsafvalstoffen gegevens te melden over de wijze waarop de afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd.

De aannahme is dat het materiaal (waarvoor betaald moet worden) ook daadwerkelijk wordt herver-

³¹ In het Besluit worden de begrippen 'product- en materiaalhergebruik' niet gebruikt.



werkt. Echter een absolute zekerheid daarover is er niet. Bovendien is deze eis volgens de MO een herhaling van dezelfde eisen in de EVOA hetgeen tot onnodige dubbelregulering leidt.

De gegevens over verpakkingen zijn nodig voor het verkrijgen van een goed verslag over de uitvoering van het Besluit. Die regels van de EVOA dienen een ander doel en zijn niet direct toepasbaar voor het doen van een goede verslaglegging. De EVOA kent verschillende procedures, zoals een verbod, een vergunning of een begeleidend document. De te volgen procedure hangt af van de wijze van verwerking na transport, het soort afval en het land van bestemming.

De VNCI is van mening dat een ministeriële regeling waarmee de toepassing van bepaalde stoffen, in bepaalde hoeveelheden, verboden zou kunnen worden (artikel 2, eerste lid, onder b) voor inspraak zou moeten worden voorgelegd. Voor de invulling van deze regeling zal gekeken worden naar de door de KiDV vastgestelde hoogst haalbare doelen. Deze doelen komen in samenspraak met de betrokken partijen tot stand. Dus de doelen worden niet eenzijdig vastgesteld. De betrokken bedrijven kunnen hier een actieve rol in nemen en input leveren. De VNCI maakt dezelfde opmerking over de ministeriële regeling op grond van artikel 3, derde lid, om nadere specificaties vast te stellen. Daarop kan dezelfde reactie worden gegeven voor wat betreft de mogelijkheid tot inspreken.

De VNCI vraagt zich af waarom de op grond van de Wm en de eventuele omgevingsvergunning verkregen gegevens niet gebruikt worden voor het monitoren van het beleid maar in plaats daarvan de chemische industrie extra administratieve verplichtingen worden opgelegd.

Allereerst dient benadrukt te worden dat de verslagleggingsplicht voor producenten en importeurs van verpakkingen al geldt sinds de inwerkingtreding van het Besluit 2005. Dus dat er door het ontwerpbesluit een volledig nieuwe administratieve plicht wordt ingevoerd, is niet juist. Daarbij is in par. 6.1.2 van deze nota van toelichting aangegeven dat StAV als collectieve uitvoeringsinstantie zorgt voor de jaarlijkse verslaglegging. Individuele bedrijven dienen alleen voor wat betreft de preventieve eisen uit het Besluit verslag te doen of aan StAV daarover informatie aan te leveren ten behoeve van het collectieve verslag. Daarbij speelt nog dat in het kader van de verslaglegging over de uitvoering van het Besluit specifieke informatie nodig is, bijvoorbeeld gegevens over de hoeveelheid in de handel gebrachte of geïmporteerde verpakkingen en de wijze waarop het verpakkingsafval wordt of is gerecycled.

Het verwondert NRK daklicht dat een privaatrechtelijke instelling als KiDV, waarin lang niet alle organisaties en belangen zijn vertegenwoordigd, een dergelijke rol bij de vaststelling van de hoogst haalbare doelen krijgt. De uitwerking van de essentiële eisen moet gebeuren op basis van Nederlands of Europese normen. Bij het opstellen van deze normen wordt het bedrijfsleven intensief betrokken, alle partijen krijgen de mogelijkheid om in de normcommissie te participeren en daar hun inbreng te leveren. Deze mogelijkheid is er niet als de normering gaat via het KiDV. Daar is geen formele structuur voor, geen open deelname en geen stemrecht.

In de richtlijn verpakkingen is bepaald dat een verpakking aan de essentiële eisen voldoet, als een verpakking in overeenstemming met Europese geharmoniseerde normen of nationale normen is ontworpen en vervaardigd. In een ministeriële regeling zullen de nationale relevante normen worden aangewezen. Verpakkingen die volgens die norm ontworpen en vervaardigd zijn, voldoen aan de essentiële eisen waar de norm voor geldt. De producent of importeur hoeft dan dus alleen aan te tonen dat een product volgens de norm is ontwikkeld om aan te tonen dat voldaan wordt aan de eis waar die norm voor geldt.

Echter, in de afgelopen jaren is gebleken dat de essentiële eisen heel algemeen zijn geformuleerd. Om die reden is het lastig voor het verpakkende bedrijfsleven om aan de hand van deze eisen te werken aan verduurzaming. Ook voor de handhaver is het lastig om vast te stellen of er aan de essentiële eisen is voldaan.

Het doel van dit deel van het ontwerpbesluit is om een betere en structurele uitvoering van de essentiële eisen te bewerkstelligen. Om dit te realiseren, hebben de Raamovereenkomstpartijen afgesproken om als concrete invulling van de essentiële eisen hoogst haalbare doelen vast te stellen voor product-verpakkingscombinaties. De technische specificaties zijn een aanvullende manier waarop voldaan kan worden aan de essentiële eisen.

Per branche, die door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken zijn bepaald, bestaande uit een groep producenten en importeurs, worden verduurzamingsplannen opgesteld door de branche zelf. Door het Kennisinstituut is een methodiek ontwikkeld om de hoogst haalbare doelen binnen branches te bepalen. Deze branches kunnen dan met behulp van deze methodiek en de bijbehorende tools een nulmeting uitvoeren en hun brancheplannen opstellen.

Het KiDV toetst, met input vanuit de wetenschap en andere kennisinstellingen, de hoogst haalbare doelen voor product-verpakkingscombinaties en bepaalt op basis van onderzoek of dit daadwerkelijk de hoogst haalbare doelen zijn. Zo niet, dan wordt een ander hoogst haalbaar doel vastgesteld door het Kennisinstituut. Dit wordt eerst voor commentaar voorgelegd aan de desbetreffende bedrijven.



Deze eisen kunnen vervolgens als input dienen voor de technische specificatie in de ministeriele regeling.

NRK daklicht maakt de opmerking dat de artikelen 2 en 3 van het ontwerpbesluit verder gaan dan de Europese regelgeving toelaat, met name artikel 18 van de richtlijn verpakkingen.

Eerder in deze paragraaf is ingegaan op een vrijwel gelijke opmerking van de MO.

NRK Daklicht pleit er dus voor dat de uitwerking van de essentiële eisen voor Nederland (indien dat Europees is toegestaan) gedaan wordt via de normalisatie-instelling NEN. In de richtlijn verpakkingen is bepaald dat een verpakking aan de essentiële eisen voldoet, als een verpakking in overeenstemming met Europese geharmoniseerde normen of nationale normen is ontworpen en vervaardigd. In een ministeriële regeling zullen de nationale relevante normen worden aangewezen. Verpakkingen die volgens die norm ontworpen en vervaardigd zijn, voldoen aan de essentiële eisen waar de norm voor geldt. De producent of importeur hoeft dan dus alleen aan te tonen dat een product volgens de norm is ontwikkeld om aan te tonen dat voldaan wordt aan de eis waar die norm voor geldt.

De Koninklijke KVGGO maakt een opmerking over de uitleg van het begrip 'verpakkingen' bij de uitvoering van de algemeen verbindendverklarde afvalbeheersbijdrageovereenkomst. De KVGGO vindt het vreemd dat die uitleg wat een verpakking is in de zin van het Besluit wordt overgelaten aan de StAV in het kader van het opleggen van de afvalbeheersbijdrage. De KVGGO is van mening dat deze bevoegdheid om te bepalen of iets wel of niet een verpakking is door het Ministerie van I en M dient te geschieden zodat tegen een besluit van het ministerie een bestuursrechtelijke procedure kan worden gevolgd dan wel dat geregeld wordt dat een uitspraak van de StAV of iets als een verpakking dient te worden beschouwd, aangemerkt wordt als een bestuursrechtelijke beschikking.

In de bekendmaking van de algemeenverbindendverklaring van de afvalbeheersbijdrageovereenkomst (eerder afgekort als: ABBO)³² staat vermeld dat de afvalbeheersbijdrage betrekking heeft op alle in het Besluit onderscheiden verpakkingsmaterialen, ongeacht of deze voorkomen in huishoudelijke of bedrijfsafvalstromen: glas, hout, papier en karton, metaal, kunststof en andere materialen. Verpakkingsafval zijn verpakkingen zoals gedefinieerd in artikel 1, onder a, van het Besluit die door een producent of importeur in Nederland aan een ander ter beschikking zijn gesteld of zijn ingevoerd waarvan de betreffende producent of importeur zich heeft ontdaan. Verpakkingen omvatten zowel consumenten- als bedrijfsverpakkingen. Voor de uitvoering van de ABBO is de omschrijving van 'verpakkingen' uit het Besluit dus bepalend. De uitvoering van de ABBO is een privaatrechtelijke aangelegenheid. Eventuele meningsverschillen tussen StAV en voor de afvalbeheersbijdrage aangeslagen bedrijven dienen privaatrechtelijk beslecht te worden. Het Ministerie van I en M, ofwel de ILT, zal de beoordeling of iets wel of geen verpakking is in de zin van het Besluit doen bij het toezicht op de naleving van het Besluit. Door artikel 9 van het ontwerpbesluit is de afdracht van een afvalbeheersbijdrage door een bedrijf van belang bij het toezicht door de ILT op de naleving van het Besluit. Door de afdracht van die bijdrage zijn bepaalde verplichtingen uit het Besluit (op grond van artikel 9, tweede lid, van het Besluit) immers niet meer van toepassing op de individuele producent of importeur, maar berusten die verplichtingen op de collectieve uitvoerder, StAV. Dit geldt ook voor een producent of importeur die 50.000 KG of minder aan verpakkingen in de handel brengt of importeert. Hij hoeft immers op grond van de ABBO geen bijdrage te betalen. In het kader van het toezicht op de naleving zal de ILT nagaan of het bedrijf de betreffende verplichtingen uit het Besluit dient na te leven. Dat is alleen het geval indien het bedrijf verpakkingen in de zin van het Besluit in de handel brengt of die importeert en zich daarvan ontdoet.

De NVRD is van mening dat artikel 10 van het ontwerpbesluit, inhoudende een meldingsplicht voor inzamelaars en verwerkers, niet goed aansluit op de Wm. In artikel 10.36 van de Wm wordt, voor de toepassing van de bepalingen met betrekking tot het beheer van bedrijfsafval, ingezameld of afgegeven huishoudelijk afval gelijkgesteld met bedrijfsafval. In het ontwerpbesluit wordt echter gesproken over 'als bedrijfsafval in Nederland vrijgekomen verpakkingen'.

Om onduidelijkheid te voorkomen is artikel 10, eerste lid, aangepast ten opzichte van artikel 10, zoals opgenomen in het voorgepubliceerde ontwerpbesluit. In artikel 10 van het onderhavige besluit wordt niet gesproken over als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingen, maar over 'fgeleverde bedrijfsafvalstoffen, voor zover het verpakkingen betreft'. Daarmee wordt beoogd de onduidelijkheid weg te nemen over de wijze waarop het verpakkingsafval moet zijn ontstaan. De aangehaalde gelijkstelling van ingezameld en afgegeven huishoudelijke afvalstoffen, zijnde verpakkingen, blijft overeind.

³² Stcrt. 2012, 20994.



De NVRD is van mening dat de positie van gemeenten in het ontwerpbesluit zwak is vorm gegeven. Volgens de NVRD moet het ontwerpbesluit het overleg tussen gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven faciliteren. Doordat gemeenten in het ontwerpbesluit geen positie hebben, blijkt volgens de NVRD het proces van overleg en onderhandeling in de praktijk steeds moeizaam te zijn. Onderhandelingstrajecten van jaren over vergoedingen en inzamelmethoden blijken geen uitzondering. In het ontwerpbesluit kunnen volgens de NVRD bepalingen worden opgenomen die de positie van gemeenten verduidelijken en die onderhandelingen met producenten kunnen vergemakkelijken.

De verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van onder meer huishoudelijk afval zijn geregeld in titel 10.4 van de Wm. Het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen, evenals het huidige Besluit, gaan uit van producentenverantwoordelijkheid. Om die reden kunnen de gemeenten niet een rol krijgen in het Ontwerpbesluit. Daarnaast is er op dit moment geen aanleiding om gemeenten naast de verantwoordelijkheden op grond van de Wm een rol te geven in het ontwerpbesluit. Ik zal uiteraard de uitvoering van de afspraken voor het beheer van verpakingsafval door gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven nauwgezet volgen en indien nodig maatregelen nemen.

8. Richtlijn verpakkingen

Het Besluit dient net als het Besluit 2005 ter uitvoering van de richtlijn verpakkingen. In de transponeringstabel hieronder is per artikel van de richtlijn aangegeven hoe het was geïmplementeerd in het Besluit 2005 en hoe dat is gedaan in het Besluit.

Transponeringstabel

Artikel richtlijn verpakkingen ¹	Artikel Besluit 2005	Artikel Besluit	Opmerkingen
Art. 1 – Doelstellingen	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 2 – Werkingssfeer			
<i>Eerste lid</i>	Art. 2, eerste lid	Art. 5, eerste lid	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 3 – Definities			
<i>Onder 1 – verpakking</i>	Art. 1, eerste lid, onder a t/m d	Art. 1, eerste lid, onder a t/m d	
<i>Onder 2 – verpakingsafval</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 3 – beheer van verpakingsafval</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 4 – preventie</i>	Art. 3	Via art. 3, eerste lid	In het Besluit 2014 wordt handelen cf. bijlage voorgeschreven.
<i>Onder 5 – hergebruik</i>	Implementatie van deze definitie is niet nodig, zie art. 8	Implementatie van deze definitie is niet nodig	Hergebruik als product wordt in besluit niet verplicht voorgeschreven
<i>Onder 6 – terugwinning</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 7 – recycling</i>	Art. 1, onder d (als hergebruik als materiaal)	Art. 1, eerste lid, onder j	
<i>Onder 8 – terugwinning van energie</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 9 – organische recyclage</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 10 – verwijdering</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 11 – ondernemingen</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 12 – vrijwillige overeenkomst</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 4 – Preventie			
<i>Eerste lid</i>	Art. 3	Art. 3	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 5 – hergebruik	Art. 8	Niet meer geïmplementeerd	Is facultatief (bevorderen systemen voor hergebruik, zoals statiegeld)
Art. 6 – terugwinning en recycling			
<i>Eerste lid</i>	Art. 4 en 18		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 3, eerste lid, onder b en c	In een ministeriële regeling (o.g.v. 9.5.2. Wm) ter uitwerking van art. 6	(kwaliteits-)eisen voor recycling komen in een regeling
<i>Derde t/m elfde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	



Artikel richtlijn verpakkingen ¹	Artikel Besluit 2005	Artikel Besluit	Opmerkingen
Art. 7 – retour, inzamel- en terugwinnings-systemen			
<i>Eerste lid</i>	Art. 2 en 8	Art. 5 en 9, vierde lid	Art. 9, vierde lid, verbiedt handelsbelemmering bij collectieve uitvoering
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 8 – Systeem van merktekens en identificatie			
<i>Eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Tweede lid</i>	Art. 12, eerste lid	Art. 2, derde lid	
<i>Derde lid</i>	Art. 12, tweede lid	Art. 2, vierde lid	
Art. 9 – Essentiële eisen			
<i>Eerste lid</i>	Art. 13	Art. 3, eerste lid	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	In de regeling o.g.v. art. 3, vijfde lid	In de regeling worden de normen opgesomd en aangegeven voor welke eis de norm geldt.
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 10 – Normalisatie	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 11 – Concentraties van zware metalen in verpakking			
<i>Eerste lid</i>	Art. 14, eerste lid	Artikel 2, eerste lid, onder a	
<i>Tweede lid</i>	Art. 14, tweede lid	Artikel 2, tweede lid	
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 12 – Informatiesystemen			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Art. 6 en 7	Art. 8	
<i>Derde t/m zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 13 – Voorlichting aan gebruikers van verpakkingen	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 14 – Afvalbeheerplannen	Is uitvoering aan gegeven op grond van het afvalbeheersplan als bedoeld in artikel 10.3 Wm	Is uitvoering aan gegeven op grond van het afvalbeheersplan (LAP) als bedoeld in artikel 10.3 Wm	
Artikelen 15–25	Behoeven geen implementatie	Behoeven geen implementatie	

¹ Uitgaande van versie van de richtlijn verpakkingen inclusief Richtlijn 2013/2/EU van de Commissie van 7 februari 2013 (PbEU 2013, L 37).

Artikel 16 van de richtlijn verpakkingen verplicht de lidstaten de Europese Commissie in kennis te stellen van alle ontwerpmaatregelen die zij in het kader van die richtlijn voornemens zijn te nemen. Het onderhavige besluit is vanwege die verplichting toegezonden aan de Europese Commissie. Die kennisgeving van ontwerpmaatregelen kan samen gaan met de melding op grond van technische notificatierichtlijn³³. Het Besluit bevat geen nieuwe technische voorschriften in de zin van de technische notificatierichtlijn.

In de uitvoeringsregels op grond van het Besluit kunnen wel technische voorschriften opgenomen zijn. Het kan dan gaan om de regels ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, onder b, en artikel 3, derde lid. Die uitvoeringsregels of latere wijzigingen daarvan, zijn of worden in de ontwerpfase op grond van de technische notificatierichtlijn gemeld bij de Europese Commissie.

De wijze waarop in het Besluit uitvoering wordt gegeven aan de eisen inzake preventie verschilt wel ten opzichte van het Besluit 2005. In het Besluit is de verplichting opgenomen dat alle verpakkingen die in de handel worden gebracht moeten voldoen aan de essentiële eisen die in bijlage II van de Richtlijn zijn opgenomen. In het Besluit wordt volstaan met een verwijzing naar die bijlage van de richtlijn verpakkingen en worden de eisen niet (deels) uitgeschreven zoals destijds in artikel 3 van het Besluit 2005 was gedaan.

Eerder in deze nota van toelichting is reeds aangegeven dat die essentiële eisen als doelvoorschriften zijn geformuleerd. Om die voorschriften te concretiseren worden in een ministeriële regeling

³³ Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG 1998, L 217).



technische specificaties per verpakkingensoort of per product-verpakkingscombinatie vastgesteld. Met die specificaties wordt aan het bedrijfsleven de benodigde duidelijkheid gegeven over hoe aan de technische eisen kan worden voldaan en daarbij kunnen vanuit verduurzamingsoogpunt de meest optimale specificaties worden vastgelegd. Met deze vaststelling van technische specificaties wordt geen afbreuk gedaan aan de bescherming van de interne markt van de Europese Unie. In artikel 3, derde lid, van het Besluit is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat met de technische specificaties in ieder geval aan die essentiële eisen van de richtlijn wordt voldaan. Het blijft mogelijk om ook op andere wijze dan de technische specificaties aan de essentiële eisen van de richtlijn verpakkingen te voldoen.

De nieuwe doelstellingen inzake recycling van de materiaalsoorten, kunststof en hout, zijn hoger dan die van de richtlijn verpakkingen. Dit was echter al het geval in het Besluit 2005, dat strengere recyclingsdoelstellingen bevatte dan die door de richtlijn werden voorgeschreven. Volgens de richtlijn verpakkingen zijn strengere doelstellingen toegestaan als daardoor de interne markt of de naleving van de richtlijn verpakkingen door andere lidstaten niet wordt tegengegaan.

9. Evaluatie

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de Raamovereenkomst in 2017 geëvalueerd zal worden. Dit moment wordt ook gebruikt om uiterlijk in 2018 de werking van het Besluit te evalueren om te bezien of aanpassingen nodig zijn en of de doelen die geformuleerd zijn, gerealiseerd zijn. De uitkomsten van de evaluatie van de Raamovereenkomst zullen hiervoor gebruikt worden.

10. Inwerkingtreding

Het Besluit treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Het tijdstip van inwerkingtreding kan voor de verschillende artikelen of onderdelen van het Besluit op verschillende tijdstippen worden vastgesteld. Bij de vaststelling van die tijdstippen zal het beleid inzake de vaste veranderingen in acht worden genomen. De verplichtingen inzake de recyclingsdoelstellingen gelden per kalenderjaar. Die verplichtingen zullen dus aan het begin van een kalenderjaar van kracht worden. Dat geldt ook voor de verplichting om een verslag in te dienen.

Of en wanneer artikel 7 inzake de recycling van drankkartons in werking treedt, wordt bepaald door de uitkomsten van de in de Raamovereenkomst afgesproken pilot over drankkartons.

In de nota van toelichting bij het Besluit 2005 stond aangegeven onder welke omstandigheden de statiegeldartikelen uit dat besluit in werking zouden treden. Die omstandigheden zullen ook de inwerkingtreding van de bepalingen (artikelen 11 tot en met 15) van het onderhavige besluit bepalen. Mochten die omstandigheden zich voordoen, dan zullen de bepalingen met betrekking tot het statiegeld niet eerder in werking treden dan één jaar nadat de inwerkingtreding in het Staatsblad is aangekondigd (zie artikel 20). Dit teneinde het bedrijfsleven in de gelegenheid te stellen de invoering van het statiegeld voor te bereiden. De bepalingen over statiegeld in het Besluit verplichten namelijk tot het heffen van statiegeld op meerdere soorten drankverpakkingen dan de soorten drankverpakkingen waar op grond van productschapsverordeningen en via private borging statiegeld op werd en wordt geheven.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de voor het Besluit 2014 relevante begrippen en de daarbij behorende omschrijving. De begrippen 'verpakkingen' (onderdeel a), 'verkoop- of primaire verpakking' (onderdeel b), 'verzamel- of secundaire verpakking' (onderdeel c), 'verzend- of tertiaire verpakking' (onderdeel d) en 'richtlijn verpakkingen' (onderdeel h) zijn ongewijzigd ten opzichte van het Besluit 2005. Het begrip 'verpakkingen' is in 2010 ingrijpend gewijzigd en de begrippen voor de verschillende soorten verpakkingen (onderdelen b tot en met d) zijn toegevoegd. Voor een toelichting op die begrippen wordt daarom verwezen naar de toelichting bij het Besluit uit 2010³⁴.

Het begrip 'richtlijn verpakkingen' (onderdeel h) is een dynamische verwijzing als bedoeld in Aanwijzing 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, daar waar in het Besluit naar de richtlijn wordt verwezen, is dat met inbegrip van alle wijzigingen van die richtlijn.

Enkele begrippen uit het Besluit 2005 die verband hielden met de daarin opgenomen bepalingen omtrent statiegeld op drankverpakkingen, zijn vervallen omdat die bepalingen zijn vervallen.

³⁴ De definitie van 'verpakkingen' in het Besluit 2005 is ingrijpend gewijzigd door Stb. 2010, 324.



De volgende begrippen en de bijbehorende omschrijvingen zijn nieuw of aangepast ten opzichte van het Besluit 2005.

Onderdelen e en f

In artikel 1, onderdelen e en f, zijn de begrippen 'op de markt aanbieden' respectievelijk 'in de handel brengen' met de daarbij behorende beschrijvingen opgenomen. Die begrippen worden gehanteerd in een EU-verordening inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten³⁵. Onder andere wordt met die verordening binnen de Europese Unie getracht de Europese regelgeving inzake het verhandelen van producten zoveel mogelijk te harmoniseren. Veel begrippen uit die verordening zijn daarom overgenomen in recente Europese regelgeving inzake producten. De richtlijn verpakkingen dateert van vóór de genoemde verordening.

Onder het begrip 'op de markt aanbieden' wordt verstaan de situatie waarin een verpakking wordt geleverd voor distributie, consumptie of ander gebruik ter uitvoering van een commerciële activiteit ongeacht of voor de levering wordt betaald. Deze activiteit kan zowel worden verricht door een producent of importeur als door een detaillist of tussenhandelaar.

Onder het begrip 'in de handel brengen' wordt verstaan het voor het eerst op de markt aanbieden van een verpakking. Deze activiteit kan alleen worden uitgevoerd door de producent of importeur van de verpakking.

Deze begrippen zijn voor verschillende onderdelen van het Besluit van belang; voor de artikelen over de eisen aan verpakkingen en voor de artikelen inzake de inname en recycling van verpakkingen in de afvalfase. In de omschrijving van deze begrippen is niet aangegeven of met de markt 'de markt van de Europese Unie' of alleen 'de Nederlandse markt' wordt bedoeld. Op welke markt een voorschrift uit dit besluit betrekking heeft, is in het voorschrift aangegeven. De eisen aan verpakkingen en inzake preventie (paragraaf 2) gelden voor verpakkingen die in de Europese Unie op de markt worden gebracht, dus ook voor verpakkingen die in Nederland worden vervaardigd en rechtstreeks worden geëxporteerd naar een ander EU-land. Dat is anders bij de voorschriften inzake inname en recycling (paragraaf 3). Die voorschriften gelden alleen voor verpakkingen die in Nederland op de markt zijn gebracht.

Onderdeel g

De omschrijving bij het begrip 'producent of importeur' komt grotendeels overeen met de omschrijving van dat begrip in het Besluit 2005, met dien verstande dat de begrippen 'op de markt aanbieden' en 'in de handel brengen' in de omschrijving van 'producent of importeur' zijn verwerkt. De reikwijdte van het begrip 'producent of importeur' is wel enigszins beperkt ten opzichte van het Besluit 2005. Degene die beroeps- of bedrijfsmatig als eerste papier of karton aan een ander ter beschikking stelt, dat niet gebruikt wordt voor de vervaardiging van verpakkingen, wordt niet meer als 'producent of importeur' in de zin van het Besluit 2014 aangemerkt. Dit hangt samen met de keuze om het Besluit 2014 alleen betrekking te laten hebben op verpakkingen en niet meer op papier en karton, niet zijnde verpakkingen (zie paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting).

Onderdeel i

Het begrip 'recycling' vervangt het begrip 'hergebruik als materiaal'. De omschrijving is hetzelfde gebleven en sluit aan bij het begrip 'recycling' uit de richtlijn verpakkingen, artikel 3, zevende lid.

Onderdeel j

In dit onderdeel is een definitie van 'drankenkartons' opgenomen. Deze definitie wijkt enigszins af van de definitie die in artikel 9, onderdeel b, van het Besluit 2005 was opgenomen. In het Besluit is een drankenkarton een verpakking, geschikt voor het verpakken van vloeibare levensmiddelen. Doorslaggevend voor deze definitie is of de inhoud voor menselijke consumptie bestemd is. Het hoeft dus niet uitsluitend, in tegenstelling tot wat de definitie suggereert, om dranken te gaan. Het kunnen ook vloeibare producten zijn die bestemd zijn om mee te koken (sauzen e.d.). Er is voor gekozen om het begrip 'drankenkartons' te blijven hanteren en niet om levensmiddelenkarton te gebruiken. Het begrip 'drankenkarton' is een gebruikelijk begrip in de verpakkingensector.

Het percentage aan papier of karton (ten minste 70%), waaruit een drankenkarton ten minste moet bestaan is lager vastgesteld dan het percentage in het Besluit 2005.

³⁵ Verordening (EG) Nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PbEU 2008, L 218).



Tweede lid

Het tweede lid is bedoeld om te verduidelijken dat de verpakkingen genoemd in bijlage I bij de richtlijn verpakkingen in ieder geval maar niet uitsluitend aan te merken zijn als verpakkingen omschreven in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het Besluit 2014. In die bijlage bij de richtlijn verpakkingen zijn ter illustratie producten vermeld die vallen onder de algemene definitie van 'verpakkingen', opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen. Die definitie is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het Besluit 2014.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat de voorschriften die in het Besluit ten aanzien van verpakkingen zijn gesteld, gelden onverminderd het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen en de EU-regelgeving inzake materialen en voorwerpen die in contact komen met levensmiddelen. Het betreft dan de volgende EU-verordeningen:

- Verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van Richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG (PbEU 2004, L 338);
- Verordening (EG) nr. 282/2008 van de Commissie van 27 maart 2008 betreffende materialen en voorwerpen van gerecycleerde kunststof bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2023/2006 (PbEU 2008, L 86);
- Verordening (EG) nr. 2023/2006 van de Commissie van 22 december 2006 betreffende goede fabricagemethoden voor materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2006, L 384);
- Verordening (EG) nr. 450/2009 van de Commissie van 29 mei 2009 betreffende actieve en intelligente materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2009, L 135);
- Verordening (EG) nr. 1895/2005 van de Commissie van 18 november 2005 inzake de beperking van het gebruik van bepaalde epoxyderivaten in materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen (PbEU 2005, L 302);
- Verordening (EU) nr. 10/2011 van de Commissie van 14 januari 2011 betreffende materialen en voorwerpen van kunststof, bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2011, L 12).

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, onder a, is de toegestane concentratie in verpakkingen van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan genoemd. Die concentratie-eis was reeds opgenomen in artikel 14 van het Besluit 2005. In het tweede lid zijn enkele verpakkingen uitgezonderd van de concentratie-eis. Die uitzonderingen kwamen ook voor in het Besluit 2005 en zijn afkomstig uit de richtlijn verpakkingen.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm wordt vastgelegd hoe de concentratie-eis, bedoeld in het eerste lid, onder a, moet worden vastgesteld. Dat is nodig omdat in de praktijk soms onduidelijk is hoe die concentratie moet worden vastgesteld indien de verpakking uit verschillende componenten bestaat.

In het eerste lid, onder b, is bepaald dat naast de concentratie-eis, opgenomen in onderdeel a, de bij ministeriële regeling te bepalen stoffen of stoffen in een bepaalde hoeveelheid niet in een verpakking mogen worden toegepast. Het gaat dan om stoffen in verpakkingen die bij verwerking van de verpakking als afvalstof nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voor de begrippen 'verwerken' en 'gevolgen voor het milieu' wordt verwezen naar artikel 1.1 van de Wm. Met de mogelijkheid om de toepassing van bepaalde stoffen in verpakkingen te verbieden, wordt invulling gegeven aan de volgende essentiële eisen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen:

Verpakking moet zodanig worden ontworpen, vervaardigd en in de handel gebracht dat hergebruik of terugwinning, met inbegrip van recycling, mogelijk is en dat het milieueffect bij het verwijderen van verpakkingsafval of reststoffen van afvalbeheerverrichtingen zoveel mogelijk wordt beperkt. Verpakking moet zodanig worden vervaardigd dat de aanwezigheid van schadelijke en andere gevaarlijke stoffen en materialen als bestanddeel van verpakkingsmateriaal of van de verpakkingscomponenten tot een minimum wordt beperkt in emissies, as of percolaat, wanneer verpakkingen of reststoffen van beheersoperaties of verpakkingsafval verbrand of gestort worden.

De mogelijkheid om de toepassing van stoffen te verbieden zal mogelijk voor PVC worden gebruikt. PVC kan de recyclebaarheid van PVC-houdende verpakkingen beperken. Ook in de Raamovereenkomst is in het kader van verduurzaming afgesproken het gebruik van PVC in verpakkingen in de supermarktbranche terug te dringen.



Bepalingen die ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, onder b, in een ministeriële regeling worden opgenomen, zullen in de ontwerpfase aan de Europese Commissie worden gemeld in het kader van de technische notificatierichtlijn.

In het derde lid van artikel 2 wordt naar een Europese beschikking uit 1997³⁶ verwezen waarin de cijfercodes en afkortingen voor de verschillende verpakkingsmaterialen zijn aangegeven waarmee de aard van het verpakkingsmateriaal wordt aangeduid. Tevens is aangegeven dat op vrijwillige basis ter vermelding van de aard van het verpakkingsmateriaal de codes en afkortingen kunnen worden gebruikt, maar dat, indien afkortingen en cijfercodes worden vermeld, die uit de bijlagen bij de beschikking moeten worden toegepast. Dit bevordert de uniformering van de codes binnen de Europese Unie. Dit artikel heeft geen betrekking op het gebruik van logo's en symbolen. De bestaande logo's, zoals bijvoorbeeld het glasbaklogo, kunnen nog steeds gebruikt worden. Het derde lid van artikel 2 komt overeen met artikel 12, eerste lid, van het Besluit 2005.

In het vierde lid van artikel 2 is bepaald dat de in het derde lid bedoelde vermelding duidelijk zichtbaar, goed leesbaar en blijvend herkenbaar moet zijn, ook na opening van de verpakking. Ook dit vierde lid komt overeen met artikel 12, tweede lid, van het Besluit 2005.

Artikel 3

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat het verboden is een verpakking die niet voldoet aan bijlage II van de richtlijn verpakkingen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben. Die eisen worden in artikel 9 van de richtlijn verpakkingen aangeduid als de essentiële eisen. In het Besluit 2005 was in artikel 13 bepaald dat een verpakking moest voldoen aan de essentiële eisen.

De essentiële eisen zijn veelal geformuleerd als doelvoorschriften. Die essentiële eisen houden onder meer in dat een verpakking in volume en gewicht beperkt moet zijn, dat een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd moet zijn dat hergebruik en recycling mogelijk zijn en dat zo min mogelijk schadelijke stoffen worden gebruikt. Zoals reeds in het algemeen deel van deze nota van toelichting is uiteengezet, bestaat bij het bedrijfsleven en het Rijk de wens om deze essentiële eisen zoveel mogelijk te concretiseren om zo de naleving van die eisen te bevorderen en de toetsbaarheid van die eisen te verbeteren. In het derde en vijfde lid van artikel 3 is bepaald dat onder bepaalde voorwaarden een verpakking in ieder geval voldoet aan een of meer van die essentiële eisen.

Tweede lid

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd moet zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen. Deze eis is aanvullend ten opzichte van de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen, maar sluit wel aan bij de preventiedoelstelling van de richtlijn verpakkingen, namelijk om de schadelijkheid van verpakkingsafval voor het milieu te beperken. Dit artikellid komt overeen met hetgeen over het beperken van zwerfafval was opgenomen in artikel 3, aanhef en onderdeel d, van het Besluit 2005. Maatregelen ter vermindering van het ontstaan van zwerfafval zijn bijvoorbeeld gericht op het vermelden van een (afvalbak)logo op de verpakking of op het ontwerp van een nieuwe verpakking. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het achterwege laten van een verpakking, bijvoorbeeld een plastic folie bij een pakje sigaretten. Uiteraard zullen maatregelen om het ontstaan van zwerfafval te voorkomen voornamelijk worden getroffen door producenten en importeurs in de voedingsmiddelensector.

Derde en vierde lid

Zoals reeds vermeld zijn de essentiële eisen als doelvoorschriften geformuleerd. De wijze waarop aan die voorschriften invulling moet worden gegeven, is niet voorgeschreven door de richtlijn verpakkingen. Vandaar dat in het derde lid de mogelijkheid is opgenomen om per verpakkingensoort (bijvoorbeeld flessen en blikjes) of per product-verpakkingscombinatie (kuipje voor margarine of melkpak) aan te geven hoe in ieder geval voldaan kan worden aan één of meer essentiële eisen. Voor de invulling van deze technische specificaties in de regeling zal gebruik worden gemaakt van de Verduurzamingsagenda. In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat de partijen bij die overeenkomst een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen gewenst vinden en daar een hoge prioriteit aan zullen geven. In de Raamovereenkomst is daarom afgesproken dat er in 2013 een Verduurzamingsa-

³⁶ Beschikking nr. 97/129/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 januari 1997 tot vaststelling van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen overeenkomstig Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1997, L 50).



genda voor de periode tot 2018 wordt opgesteld en in 2018 een agenda voor de periode tot 2022. In die agenda's worden per verpakkingensoort of per product-verpakkingscombinatie de hoogst haalbare doelen vastgesteld. Voor het opstellen van die hoogste haalbare doelen zijn in de Raamovereenkomst de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- a. voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- b. verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- c. terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- d. inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

In de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, kunnen de in de Verduurzamingsagenda vastgestelde hoogst haalbare doelen per verpakkingensoort (of specifieker per product/verpakkingscombinatie) als technische specificaties worden vastgelegd. Om af te bakenen dat die specificaties moeten dienen ter verduurzaming van verpakkingen, zijn in het vierde lid uitgangspunten opgenomen. Die uitgangspunten zijn afgeleid van die uit de Raamovereenkomst voor de Verduurzamingsagenda. De technische specificaties die in de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, kunnen worden opgenomen, moeten dienen ter verwezenlijking van één of meer van de in het vierde lid opgenomen uitgangspunten.

Onder 'hergebruik' als bedoeld in het vierde lid, onder b, wordt verstaan, hetgeen daaronder in artikel 1.1 van de Wm wordt verstaan.

Een verpakking die overeenkomstig een technische specificatie, opgenomen in de ministeriële regeling, is ontworpen en vervaardigd, voldoet aan een essentiële eis, opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen, voor zover de specificatie betrekking heeft op die bepaalde eis uit de bijlage bij de richtlijn.

De ministeriële regeling met de technische specificaties is voorafgaand aan de vaststelling gemeld aan de Europese Commissie in het kader van de technische notificatierichtlijn.

Vijfde lid

De Europese Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, tweede lid, onder a, van de richtlijn verpakkingen door middel van een beschikking verschillende geharmoniseerde normen bekendgemaakt. Verpakkingen die voldoen aan die beschikking worden geacht in overeenstemming te zijn met de essentiële eisen waarop die geharmoniseerde norm betrekking heeft. In Nederland zijn die normen omgezet in NEN-normen. In een ministeriële regeling als bedoeld in het vijfde lid, is naar die nationale normen worden verwezen en zal worden aangegeven op welke specifieke essentiële eis de nationale normen betrekking hebben.

Zesde lid

Dit artikellid verbiedt de verstrekking om niet (gratis) van de bij ministeriële regeling aangewezen ongevulde verpakkingen aan een eindgebruiker. In een ministeriële regeling worden de omstandigheden aangegeven waaronder dat verbod geldt. Dat is nodig omdat in sommige gevallen de verstrekking van gratis verpakkingen nodig blijft. Hierbij kan gedacht worden aan het verbieden van het verstrekken van gratis plastic draagtassen.

Artikel 4

In artikel 4 is bepaald dat de producent of importeur op verzoek moet kunnen aantonen dat de door hem in de handel of op de markt gebrachte verpakking voldoet aan de in het Besluit opgenomen eisen aan verpakkingen, opgenomen in de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en 3, eerste, tweede en vijfde lid. Daartoe kan de producent of importeur documenten overleggen waaruit blijkt dat de verpakking voldoet, bijvoorbeeld aan de relevante NEN-normen (zie artikel 3, vijfde lid). Indien er geen relevante norm is, kan de producent andere documenten overleggen waaruit de conformiteit met de essentiële eisen blijkt, zoals keuringsrapporten.

In het tweede lid is bepaald dat de producent of importeur verplicht is om corrigerende maatregelen te nemen indien blijkt dat in de handel of op markt gebrachte verpakkingen niet (meer) voldoen aan de eisen van het Besluit. Onderdeel hiervan is het op de hoogte stellen van het bevoegd gezag. Zo nodig moeten de verpakkingen uit de handel worden genomen of terug worden geroepen.



Artikel 5

Eerste lid

Dit artikel komt overeen met artikel 2 van het Besluit 2005. Op grond van dit artikellid is iedere producent of importeur verantwoordelijk voor het gescheiden innemen of nascheiden van de door hem aan een ander ter beschikkinggestelde verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich ontdoet. In artikel 11, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen³⁷ is voorgescreven dat overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van die richtlijn voor papier, metaal, kunststof en glas, voor 2015 gescheiden inzameling wordt ingevoerd. In het tweede lid van artikel 10 staat dat ten behoeve van hoogwaardige recycling gescheiden inname wordt ingevoerd indien dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is.

In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal stromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn, gezien de praktijk in Nederland, namelijk dat in sommige gemeenten nascheiding het maximum haalbare is vanwege de lokale omstandigheden en nascheiding dezelfde resultaten heeft als bronscheiding. Uitgangspunt daarbij is dat de eisen die op grond van de Raamovereenkomst gesteld zijn aan de kwaliteit van het gerecyclede materiaal die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding moet kunnen worden behaald. Deze nascheiding kan voor bepaalde verpakkingsmaterialen, zoals metaal en kunststof, voldoende zijn om aan de in dit besluit neergelegde verplichtingen voor recycling te voldoen. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat voor papier en karton bronscheiding de norm is. Voor glas en hout zijn er geen afspraken gemaakt omdat hier geen noodzaak toe was. Deze worden in Nederland door middel van bronscheiding ingezameld.

Tweede en derde lid

De producent of importeur is verantwoordelijk voor de gescheiden inname of inname en nascheiding en recycling van als bedrijfsafval en huishoudelijk afval vrijkomend verpakkingsafval voor zover dat nodig is om de in artikel 6 aangegeven percentages te bereiken. Voor verpakkingen die als huishoudelijk afval vrijkomen is de producent of importeur niet alleen financieel verantwoordelijk voor de verwerking maar ook voor de gescheiden inname of nascheiding van verpakkingen. Voor verpakkingen die als bedrijfsafvalstoffen vrijkomen, geldt, in tegenstelling tot het als huishoudelijk vrijkomend verpakkingsafval, dat de kosten van het gescheiden innemen en voor het innemen en nascheiden voor rekening komen van degene die zich ervan ontdoet.

Artikel 6

Dit artikel komt deels overeen met artikel 4 van het Besluit 2005. Op een aantal punten wijkt het af. Het betreft de volgende punten:

- In de onderdelen a en b van het tweede lid zijn hogere percentages voor de verplichte recycling van kunststof respectievelijk houten verpakkingen opgenomen. Die hogere percentages zijn overeengekomen in de Raamovereenkomst. Die percentages lopen vanaf 2014 jaarlijks op. Door artikel 13 worden deze onderdelen met betrekking tot kunststof en houten verpakkingen in 2022 voor de laatste keer aangepast en komen de percentages voor de jaren daarvoor, te vervallen.
- In het vierde lid is bepaald dat ongeacht de percentages, bedoeld in het eerste lid en het tweede lid, onder a, per kalenderjaar er een bij ministeriële regeling bepaalde gewichtshoeveelheid aan huishoudelijk kunststof verpakkingsafval moet worden gerecycled. Deze eis komt voort uit artikel 11, eerste lid, van de Raamovereenkomst. In paragraaf 2.4.2 van het algemene deel van deze nota van toelichting is reeds aangegeven dat in de Raamovereenkomst is afgesproken dat de totale hoeveelheid hergebruikt kunststof materiaal vanuit de huishoudens niet onder de 85 kton/jaar zal komen. Er is voor gekozen om die hoeveelheid niet in het Besluit op te nemen. Hoewel de kans daarop gering is, zou de in de handel gebrachte hoeveelheid dusdanig kunnen dalen en rond of lager dan 85 kton kunnen uitkomen, waardoor het onmogelijk is om te kunnen voldoen aan de verplichting om 85 kton te recyclen. Vaststelling van de gewichtshoeveelheid in de ministeriële regeling zorgt ervoor dat er indien nodig tijdig bijstelling van die gewichtshoeveelheid kan plaatsvinden.
- In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm worden eisen vastgesteld waaraan gerecycled materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in het eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in het vierde lid. Met deze eisen kan onder andere gewaarborgd worden dat het gerecyclede materiaal voldoet aan een bepaald kwaliteitsniveau. In artikel 9, vijfde tot en met zevende lid, van de Raamovereenkomst is die eis ten aanzien van gerecycled materiaal ook opgenomen. Deze

³⁷ Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312).



kwaliteitseisen zijn nodig om de keten van de grondstoffen zowel vanuit het perspectief van de grondstoffen als vanuit economisch perspectief te kunnen sluiten.

Artikel 7

In dat artikel is een nieuwe verplichting ten opzichte van het Besluit 2005 opgenomen. In dit artikel is bepaald dat de producent of importeur er zorg voor moet dragen dat een bepaald percentage van de door hem in een kalenderjaar in de handelgebrachte drankenkartons wordt gerecycled. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat er in 2013 een pilot wordt gestart waarmee de mogelijkheden van inzameling en recycling van drankenkartons worden onderzocht. Aan de hand van die pilot kan bepaald worden of er voor drankenkartons een verplichting zal worden ingevoerd om die te recyclen. Omdat ook het percentage op dit moment nog niet vaststaat, is er voor gekozen om het percentage in een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 9.5.2, zevende lid, op te nemen.

Artikel 8

Dit artikel bevat de verplichting om een verslag bij de Minister van I en M in te dienen over de wijze waarop aan bepaalde verplichtingen van het Besluit uitvoering is gegeven. Het eerste en het tweede lid komen overeen met artikel 7, eerste en tweede lid, van het Besluit 2005 met dien verstande dat in het eerste lid naar de relevante artikelen uit het Besluit is verwezen waarover een verslag moet worden ingediend. In het tweede lid is bepaald dat bij het verslag documenten moeten worden gevoegd waarmee de juistheid van de in het verslag opgenomen gegevens wordt aangetoond. Het is van belang dat op een uniforme en nauwkeurige wijze verslag wordt gedaan. Met die regeling zal uitvoering worden gegeven aan artikel 13 van de Raamovereenkomst over monitoring.

De verplichting om een verslag in te dienen geldt, net als op grond van het Besluit 2005, alleen voor de producent of importeur die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich van die ingevoerde verpakkingen ontdoet.

In het derde lid is bepaald dat wanneer een producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid, die eenheid moet voldoen aan verslagleggingsplicht, opgenomen in het eerste lid. Voor het begrip 'fiscale eenheid' wordt verwezen naar hetgeen daar in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, onder wordt verstaan. Het derde lid is opgenomen om zeker te stellen dat vanwege de grens, bedoeld in het eerste lid, bedrijven die individueel onder die grens vallen maar als concern boven die grens uitkomen, als concern voldoen aan de verslagleggingsplicht.

Artikel 9

Reeds in het Besluit 2005 was in artikel 4a voorzien in de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van bepaalde verplichtingen uit dat besluit. Artikel 4a van het Besluit 2005 is ingevoegd bij het reeds aangehaalde besluit van 9 januari 2013³⁸. In de nota van toelichting bij dat besluit is uitvoerig aangegeven waarom het vastleggen van de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van het Besluit 2005 nodig werd geacht. Voor het Besluit wordt de mogelijkheid van collectieve uitvoering nog steeds nodig geacht. Voor de onderbouwing van de vastlegging van collectieve uitvoering wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het besluit van 9 januari 2013. Collectieve uitvoering wordt in dit besluit mogelijk geacht van de verplichtingen inzake de inzameling en recycling van verpakkingenafval en de verslaglegging over de uitvoering van het Besluit. Het voldoen aan de verplichtingen uit het Besluit, gericht op preventie van verpakkingafval (waaronder de essentiële eisen) zijn enkel tot de individuele producent en importeur gericht.

Opgemerkt dient te worden dat het tweede lid, onder b, nieuw is ten opzichte van artikel 4a van het Besluit 2005. In onderdeel a van het tweede lid is, net als in het Besluit 2005, bepaald dat enkele verplichtingen uit het besluit niet gelden voor een producent of importeur die op grond van de algemeen verbindendverklarde ABBO een afvalbeheersbijdrage afdraagt. Het gaat dan om de verplichtingen inzake de inzameling en recycling en de verslagleggingsplicht. Alleen producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg in de handel brengen of importeren (bovendrempelig), zijn op grond van die algemeen verbindendverklarde ABBO verplicht een afvalbeheersbijdrage aan StAV af te dragen. De praktijk laat zien dat deze verplichtingen alleen collectief kunnen worden uitgevoerd. In de ABBO is daarom vastgelegd dat StAV voor alle producenten en importeurs de betreffende verplichtingen uitvoert. Vanwege de in de ABBO vastgelegde taken voor StAV hebben producenten en importeurs, behalve dan door de afdracht van een afvalbeheersbijdrage, geen feitelijke betrokkenheid meer bij de uitvoering van die verplichtingen. In het tweede lid, onder a, is bepaald dat de betreffende

³⁸ Zie voetnoot 5.



verplichtingen van het Besluit niet voor 'bovendrempelige' producenten en importeurs gelden, onder de voorwaarde dat zij een afvalbeheersbijdrage afdragen. Indien zij aan een toezichthouder op verzoek kunnen aantonen dat zij die bijdrage afdragen, hoeven zij niet meer aan te tonen dat zij aan de verplichtingen inzake inzameling en recycling en de verslaglegging voldoen. Voor de bovendrempelige bedrijven was dit reeds bepaald in het Besluit 2005. In het tweede lid, onder b, is bepaald dat onderdrempelige bedrijven (die 50.000 kg of minder in de handel brengt of importeert) die op grond van de algemeen verbindendverklaarde ABBO niet verplicht zijn een afvalbeheersbijdrage af te dragen, niet hoeven te voldoen aan de verplichtingen inzake inzameling en recycling en de verslaglegging. Deze verplichtingen gelden niet voor onder- en bovendrempelige bedrijven zolang de algemeen verbindendverklaring van kracht is. Indien dat niet langer het geval is, zullen alle producenten en importeurs moet kunnen aantonen hoe zij voldoen aan de betreffende verplichtingen uit het Besluit 2014. Op grond van artikel 15.39, tweede lid, van de Wm kan de Minister van I en M, na overleg met de Minister van Economische Zaken, besluiten de algemeen verbindendverklaring in te trekken. Daartoe kan onder meer besloten worden indien de algemeen verbindendverklaring het doelmatige beheer van verpakkingsafval op onaanvaardbare wijze schaadt.

Artikel 10

In het eerste lid is bepaald dat de (rechts)personen waarvoor de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm geldt, bepaalde gegevens inzake verpakkingen moeten melden. In artikel 10.40 Wm wordt verwezen naar de rechtspersonen, bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a of b, van de Wm. Het betreft de volgende (rechts)personen:

- a. (rechts)personen die krachtens de artikelen 10.45 of 10.48 van de Wm bevoegd zijn de betrokken afvalstoffen in te zamelen (o.a. inzamelaars vermeld op de VIHB-lijst³⁹ of die een vergunning hebben op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen);
- b. (rechts)personen die bevoegd zijn de betrokken afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen krachtens hoofdstuk 8 van de Wm of op grond van een omgevingsvergunning. Daaronder worden onder meer begrepen de inrichtingen, bedoeld in categorie 28.1 van bijlage I, onderdeel C, van het Besluit omgevingsrecht. Dit zijn inrichtingen voor:
 1. het opslaan van huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen, die ten aanzien daarvan een capaciteit hebben van 5 m³ of meer;
 2. het verwerken, vernietigen, overslaan of storten van afvalstoffen of het anderszins op of in de bodem brengen van afvalstoffen.

Via het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zijn de geadresseerden van die meldplicht nader aangewezen.

De meldplicht ten aanzien van als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingen geldt op grond van artikel 10.36 van de Wm ook voor ingezamelde en afgegeven huishoudelijke afvalstoffen. Die huishoudelijke afvalstoffen zijn namelijk op grond van genoemd artikel gelijkgesteld met bedrijfsafvalstoffen.

De melding dient te geschieden aan StAV als instantie die belast is met de uitvoering van de algemeen verbindendverklaarde ABBO inzake verpakkingen. Die algemeen verbindendverklaring is gedaan overeenkomstig artikel 15.36 van de Wm.

Zoals in de paragrafen 2.3.4 en 2.4.5 van het algemene deel van deze toelichting is vermeld, is de melding van gegevens over als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingen noodzakelijk in het kader van de verplichting om verslag te doen over de uitvoering van de doelstellingen inzake nuttige toepassing en recycling, opgenomen in artikel 6. De verplichting tot het doen van verslag, opgenomen in artikel 8, is gericht tot de producent of importeur van verpakkingen. Op grond van de algemeen verbindendverklaarde ABBO is StAV belast met de verslaglegging. StAV is voor gegevens over inzameling, nuttige toepassing en recycling afhankelijk van de partijen die daadwerkelijk die activiteiten uitvoeren. Om de betrouwbaarheid van de verslaglegging over inzameling en recycling te vergroten, is ervoor gekozen bedrijven die belast zijn met de inzameling en recycling van verpakkingsafval een meldplicht op te leggen. De melding op grond van artikel 10 ziet op minder gegevens dan die op grond van het genoemde artikel 10.40 van de Wm gemeld moeten worden. Slechts die gegevens moeten op grond van artikel 10 gemeld worden die nodig zijn voor een correcte en volledige verslaglegging over de uitvoering van artikel 6 van het Besluit. Daarvoor worden gegevens nodig geacht over:

- a. de datum van afgifte van het verpakkingsafval;
- b. de gebruikelijke benaming van de materiaalsoort van de verpakkingen;
- c. de hoeveelheid verpakkingen;

³⁹ Betreft de vermelding, bedoeld in artikel 10.45, eerste lid, onder a, van de Wm. Criteria voor vermelding staan in de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen.



- d. de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast (waaronder recycling) of worden verwijderd.

In het tweede lid van artikel 10 is bepaald dat de bij StAV gemelde gegevens alleen gebruikt mogen worden bij het doen van verslag op grond van artikel 8. Die gegevens mogen dus niet voor andere doeleinden worden gebruikt.

In de ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop aan de meldplicht moet worden voldaan. Het zal dan in ieder geval de termijn betreffen waarbinnen de melding moet worden gedaan. Met de betrokken partijen is afgesproken dat in de regeling bepaald zal worden dat er eenmaal per jaar aan StAV gemeld moet worden. Zoals in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze nota van toelichting is aangegeven dat het vooralsnog voldoende wordt geacht dat de gegevens inzake verpakkingen éénmaal per jaar worden gemeld.

Artikel 11

In artikel 11 is een omschrijving van het begrip 'drank' opgenomen. Omdat dat begrip alleen relevant is voor de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen, is die omschrijving niet in artikel 1 (begripsbepalingen) opgenomen. De omschrijving van het begrip 'drank' is gelijk aan die uit het Besluit 2005.

Onder dranken worden verstaan vloeistoffen, zoals bieren, frisdranken, waters, sappen, zuivelranken (ook drinkyoghurt) en sportdranken. Een vloeistof die wordt gebruikt om bijvoorbeeld voedsel te bereiden (zoals olie, azijn, dressings etc.) is geen drank. Vloeibare levensmiddelen die primair beoogd zijn om met een lepel(tje) te nuttigen, zoals soep, yoghurt, vla, etc. zijn evenmin een drank in de zin van dit besluit.

Artikelen 12 tot en met 15

Deze artikelen over statiegeld op drankverpakkingen zijn vanwege een door de Tweede Kamer aangenomen motie in het onderhavige besluit opgenomen. Materieel zijn deze artikelen gelijk aan de artikelen 8 tot en met 11 van het Besluit 2005.

Een verschil met die artikelen uit het Besluit 2005 is dat in het onderhavige besluit de omschrijving van de begrippen 'medicinale drank', 'wijn', 'sterke drank' en 'matig-alcoholhoudende drank' niet in artikel 1 (begripsbepalingen) zijn opgenomen, maar zijn verwerkt in artikel 13 van het Besluit. In artikel 13 is bepaald voor welke drankverpakkingen de plicht tot het heffen van statiegeld, op grond van artikel 12, eerste lid, niet geldt. De aangehaalde begrippen zijn namelijk alleen relevant voor de artikel 13.

Tevens zijn verpakkingen, die direct voor verkoop met een drank worden gevuld, zoals koffiebekers, drankkartons en drankverpakkingen met een inhoud van 1 deciliter en minder zijn ook van de statiegeldplicht uitgezonderd.

Voor deze producten gelden om verschillende redenen uitzonderingen die met name samenhangen met een minder grote milieubelasting (drankkartons) als ook met markteconomische overwegingen. Dit laatste argument geldt bijvoorbeeld voor wijn en sterke dranken, waar grote bezwaren bestaan tegen statiegeld vanwege de zeer grote diversiteit in producten, terwijl per product-marktcombinatie een relatief kleine omzet bestaat. Tevens speelt de transportafstand van de lege verpakking hier een rol. Verder geldt voor sterke dranken dat deze veelal een lage omloopsnelheid hebben waardoor soms pas jaren na aankoop het statiegeld teruggevraagd zou worden. Bovendien komen vrijwel al deze verpakkingen terecht in het huishoudelijk afval of in de glasbak en niet in het zwerfafval. Matig-alcoholhoudende dranken zijn eveneens van de statiegeldplicht vrijgesteld, omdat de verpakkingen van dit soort dranken, zoals advocaat, likorettes en creamdranken, vrijwel niet in het zwerfafval worden aangetroffen en er verder vergelijkbare omstandigheden als bij sterke dranken en wijn gelden. Drankkartons in de zin van dit artikel zijn verpakkingen die voor ten minste 70% uit papier of karton bestaan. Dit percentage van 70% is opgenomen om te voorkomen dat producenten of importeurs met verpakkingen die niet voor het overgrote deel uit papier of karton bestaan, de verplichting met betrekking tot statiegeld kunnen omzeilen. De verpakkingen die direct voor verkoop met een drank worden gevuld, worden veelal ter plekke genuttigd en komen ook op die plekken vrij. Het is dus niet nodig om deze verpakkingen met statiegeld te belasten.

Tot slot wordt de product-verpakkingscombinatie, die in relatief zeer kleine hoeveelheden in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld, vrijgesteld van de statiegeldplicht, omdat de kosten van het statiegeldsysteem voor zulke kleine hoeveelheden relatief zeer hoog zouden worden.

In artikel 14 is bepaald dat in een ministeriële regeling de hoogte van het statiegeld wordt vastgesteld. Die regeling wordt vastgesteld indien besloten wordt tot inwerkingtreding van de statiegeldbepalingen. In het oorspronkelijke Besluit 2005 waren statiegeldtarieven opgenomen. Door een wijziging in



2010 van het Besluit 2005 is er voor gekozen om de tarieven bij ministeriële regeling vast te stellen⁴⁰. In het onderhavige besluit is dat overgenomen.

Artikel 16

Op grond van dit artikel zal het Ministerie van I en M uiterlijk in 2018 een evaluatie uitvoeren over de effecten van Besluit. Die evaluatie zal met name gericht zijn op de onderdelen van het Besluit die nieuw zijn ten opzichte van het Besluit 2005 en die voortkomen uit de Raamovereenkomst en het addendum.

Artikel 18

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.

Artikel 20

Zie paragraaf 10 van het algemeen deel van deze nota van toelichting voor meer informatie over de inwerkingtreding van het Besluit.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

⁴⁰ Stb. 2010, 324.