



584

Besluit van 25 november 1996 tot vaststelling van regels voor het na gebruik innemen en verder verwijderen van landbouwfolie en tuinbouwfolie (Besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 februari 1996, nr. MJZ 96007627, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 10.4, eerste lid, tweede lid, onder e, zesde lid en zevende lid, en 10.8 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 30 juli 1996, no. W08.96.0052);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 november 1996, MJZ 96066031, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. landbouwfolie: kunststoffolie die wordt toegepast in de landbouw voor het in opslag houden van veevoer, waartoe in ieder geval maïs en gemaaid gras worden gerekend, en die behoort tot een door Onze Minister bij ministeriële regeling aangewezen categorie;
- b. tuinbouwfolie: kunststoffolie die wordt toegepast in de glastuinbouw en de vollegrondsgroenteteelt, en die behoort tot een door Onze Minister bij ministeriële regeling aangewezen categorie;
- c. producent: degene die landbouwfolie of tuinbouwfolie vervaardigt en in Nederland aan een ander ter beschikking stelt;
- d. importeur: degene die landbouwfolie of tuinbouwfolie in Nederland invoert en in Nederland aan een ander ter beschikking stelt.

Artikel 2

Een producent of importeur draagt er zorg voor dat de door hem in Nederland op de markt gebrachte landbouwfolie of tuinbouwfolie na gebruik wordt ingenomen en verder wordt verwijderd.

Artikel 3

Een producent of importeur doet binnen twaalf weken nadat de in artikel 2 bedoelde verplichting op hem van toepassing is geworden, aan Onze Minister mededeling over de wijze waarop hij uitvoering zal geven aan de daar bedoelde verplichting. Bij de mededeling wordt in ieder geval aangegeven:

- a. de wijze waarop de inname en verdere verwijdering van de landbouwfolie of tuinbouwfolie plaatsvindt en de daarbij te verwezenlijken percentages;
- b. de wijze van financiering van de verwijderingsstructuur;
- c. de maatregelen die zijn of worden getroffen om de inname en verdere verwijdering zeker te stellen in geval een producent of importeur ophoudt met het in Nederland op de markt brengen van landbouwfolie of tuinbouwfolie;
- d. het meet- en monitoringsysteem.

Artikel 4

1. De mededeling, bedoeld in artikel 3, behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
2. Op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid, is de in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.
3. Onze Minister kan aan de goedkeuring van de mededeling voorschriften of beperkingen verbinden. Hij kan tevens bepalen dat de goedkeuring slechts geldt voor een daarbij vast te stellen termijn.
4. Een producent of importeur voert de in artikel 2 bedoelde verplichting uit overeenkomstig de door Onze Minister goedgekeurde mededeling.
5. Hij zendt jaarlijks vóór 1 juli aan Onze Minister een verslag over de wijze waarop in het voorafgaande kalenderjaar uitvoering is gegeven aan de in artikel 2 bedoelde verplichting.
6. Indien de goedkeuring is verleend voor een bepaalde termijn, doet de betrokken producent of importeur 26 weken voor de afloop van deze termijn opnieuw de mededeling, bedoeld in artikel 3.

Artikel 5

Zolang geen goedkeuring is verleend, draagt een producent of importeur er zorg voor dat de door hem in Nederland op de markt gebrachte landbouwfolie of tuinbouwfolie na gebruik wordt ingenomen en bewaard.

Artikel 6

1. Producenten of importeurs kunnen gezamenlijk een mededeling doen als bedoeld in artikel 3. Artikel 4, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. In afwijking van artikel 3 kan een producent of importeur, indien een mededeling als bedoeld in het eerste lid is goedgekeurd, volstaan met de mededeling dat hij uitvoering geeft aan de in artikel 2 bedoelde verplichting overeenkomstig die goedgekeurde mededeling.

Artikel 7

Dit besluit is niet van toepassing op landbouwfolie of tuinbouwfolie die voor het tijdstip waarop dit besluit daarop van toepassing wordt, is vrijgekomen.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 9

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie.

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

's-Gravenhage, 25 november 1996

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer

Uitgegeven de *tiende* december 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 januari 1997, nr. 9.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Eind 1988 is de «Notitie inzake preventie en hergebruik van afvalstoffen» aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1988/89, 20 877, nrs. 1-2). In deze notitie zijn voor 29 afvalstromen taakstellingen opgenomen voor preventie en hergebruik in het jaar 2000. Eén van deze prioritaire afvalstromen is kunststofafval. Land- en tuinbouwfolie valt onder de categorie kunststofafval.

In 1988 kwam 16 kton land- en tuinbouwfolie vrij na gebruik. Deze hoeveelheid zal, wanneer geen maatregelen worden getroffen, de komende jaren groeien tot circa 26 kton in het jaar 2000. De hoeveelheid afgedankt kuilfolie uit de landbouw zal waarschijnlijk stabiel blijven op circa 10 kton per jaar. De hoeveelheid afgedankte tuinbouwfolie neemt toe tot circa 16 kton in het jaar 2000.

In 1988 werd circa 4 kton land- en tuinbouwfolie verwerkt. Het betrof hier vrijwel uitsluitend landbouwfolie. Naar verwachting zal in 2000 circa 16 kton land- en tuinbouwfolie kunnen worden verwerkt. Door preventieve maatregelen kan folie dat als afval vrijkomt met circa 3 kton worden verminderd in het jaar 2000, zodat circa 7 kton resteert om te worden verbrand.

In 1990 is met alle betrokkenen het project Kunststofafval opgezet. Dit project had als eindresultaat het ontwerp-implementatieplan kunststofafval dat in 1991 is verschenen. Het deelproject kunststofafval uit de land- en tuinbouw heeft uiteindelijk geresulteerd in het convenant «Kunststofafval land- en tuinbouw» (Stcrt. 1993, 51). Het concept-convenant is tezamen met het concept-convenant «Kunststofafval uit de industrie» bij brief van 19 januari 1993 ter informatie aan de Vaste Kamercommissie voor Milieubeheer gestuurd. Het convenant is op 4 maart 1993 ondertekend door drie partijen, te weten het Landbouwschap, de Nederlandse Federatie voor Kunststoffen (hierna: NFK) en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister). In dit convenant zijn de verantwoordelijkheden van de diverse partijen als volgt geregeld:

Het Landbouwschap is onder andere verantwoordelijk voor de inzameling van de gebruikte folie. Daarbij maakt het Landbouwschap gebruik van andere boerenorganisaties en verzorgt de voorlichting aan boer en tuinder over de wijze van inzameling en aanlevering van de gebruikte folie. In verschillende provincies zijn uiteenlopende inzamelstructuren voor met name landbouwfolie opgezet teneinde de verwerking van deze deelstroom te stimuleren. Daarbij was veelal sprake van subsidiëring van dergelijke initiatieven door andere gemeenten en provincies.

De NFK draagt onder andere de verantwoordelijkheid voor de verwerking van de folie. Daarbij moet een zo hoogwaardig mogelijke vorm van verwijdering worden gerealiseerd.

Eén van de verplichtingen voor de minister uit het convenant kunststofafval land- en tuinbouw (art. 16) is het opstellen van een algemene maatregel van bestuur, inhoudende de plicht voor producenten en importeurs van folie om deze folie na gebruik in te nemen en te verwerken. De uitvoering van deze verplichting krijgt vorm door middel van het onderhavige besluit.

Sinds de totstandkoming van het convenant heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan waardoor het bovengenoemde enigszins achterhaald is. In de verdere toelichting zal hier op worden ingegaan.

2. Inhoud besluit

2.1 Algemeen

In deze paragraaf zullen de hoofdlijnen van het besluit worden geschetst.

Het besluit beoogt een structureel kader te bieden om een lekvrije inzameling en verwerking van land- en tuinbouwfolie te stimuleren.

Het onderhavige besluit vervangt voor het grootste deel het convenant. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de verplichtingen uit het convenant met betrekking tot de inzameling en verwerking van land- en tuinbouwfolie van kracht worden voor alle producenten en importeurs en niet slechts voor die producenten en importeurs die het convenant hebben ondertekend. Het convenant blijft op een aantal punten een rol spelen. Het gaat hierbij met name om de onderdelen preventie en voorlichting. Tevens vormen de beleidsuitgangspunten uit het convenant een toetsingskader voor de goedkeuring van de mededeling.

Voor landbouwfolie met een dikte van ten minste 0,1 mm zijn op dit moment reeds voldoende mogelijkheden voor verwerking operationeel. Deze categorie landbouwfolie is aangewezen in de Regeling aanwijzing landbouwfolie. Dat geldt niet voor de zogenaamde stretch-folie die altijd dunner is dan 0,1 mm. Indien verwerkingstechnieken wel operationeel zijn, zal stretch-folie als categorie van landbouwfolie worden aangewezen.

Initiatieven om tot gescheiden inzameling en verwerking van tuinbouwfolie over te gaan zijn gestart. Naar verwachting kunnen binnen een jaar na de inwerkingtreding van het besluit inzamel- en verwerkings-technologieën voor bepaalde categorieën van tuinbouwfolie op grote schaal ingezet worden. Indien dit het geval is, zullen in de Regeling aanwijzing landbouwfolie ook de categorieën van tuinbouwfolie worden aangewezen, die ingezameld en verder verwijderd kunnen worden. Als gevolg van deze aanwijzing, wordt de plicht tot inname en verdere verwijdering tevens van toepassing op de aangewezen categorieën van tuinbouwfolie.

Door de Stichting FOLie Inzameling NEDerland (FOLINED) is het initiatief genomen om een landelijk dekkende structuur voor de inzameling en verdere verwijdering van landbouwfolie op te zetten. In FOLINED zijn de producenten van landbouwfolie, het Landbouwschap en verwerkers vertegenwoordigd. Voor zover het de financiering betreft gaat dit initiatief uit van een systeem waarbij:

- a. een deel van de kosten van de inzamel- en verwerkingsstructuur wordt betaald door producenten en importeurs voordat zij de folie op de Nederlandse markt brengen en
- b. een deel door de ontdoener c.q. gebruiker wordt betaald op het moment dat hij zich ontdoet van de folie.

Om deze inzamel- en verwerkingsstructuur te ondersteunen, heeft FOLINED een verzoek tot algemeen-verbindend-verklaring van een overeenkomst over een verwijderingsbijdrage ingediend. Naar aanleiding van de aanmelding van de overeenkomst door FOLINED bij de Europese Commissie ter toetsing aan artikel 85 EG-verdrag, heeft het Directoraat-Generaal voor de Mededinging van de Europese Commissie (brief van 30 juli 1996) medegedeeld dat de overeenkomst voldoet aan de vereisten van artikel 85, derde lid, van het EG-verdrag. Mijn besluit tot algemeen-verbindend-verklaring van de verwijderingsbijdrage zal op 15 november 1996 in werking treden. Het besluit geldt voor een periode van drie jaar.

Het onderhavige besluit is noodzakelijk naast de de algemeen-verbindend-verklaring van de verwijderingsbijdrage, omdat dit besluit een breder toepassingsbereik kan krijgen dan het besluit tot algemeen-verbindend-verklaring van de verwijderingsbijdrage. Het besluit tot

algemeen-verbindend-verklaring heeft alleen betrekking op de in de Regeling aanwijzing landbouwfolie aangewezen landbouwfolie. De reikwijdte van het besluit kan door aanwijzing in genoemde regeling van tuinbouwfolie en stretchfolie een breder toepassingsbereik krijgen. Bovendien kan door producenten en importeurs een ontheffing van het besluit tot algemeen-verbindend-verklaring van de verwijderingsbijdrage worden gevraagd (artikel 15.38 Wm). Hiermee kan ruimte aan andere initiatieven worden gelaten, terwijl er via het besluit toch zicht blijft op de wijze waarop de betrokken producent of importeur uitvoering geeft aan artikel 2 van het besluit.

De algemeen-verbindend-verklaring kan naast het besluit evenmin worden gemist. Het besluit tot algemeen-verbindend-verklaring moet worden gezien als een instrument ter ondersteuning van dit besluit. Doel van dit besluit is dat voor alle producenten en importeurs dezelfde verplichtingen gelden en er een (gezamenlijke) verwijderingsstructuur wordt opgezet waarbij «free-rider»-gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Door de algemeen-verbindend-verklaring zijn de door de producenten en importeurs door te berekenen kosten gelijk. Deze kosten zijn overigens – relatief – gering. Het bedrag bij afdanking bedraagt voor een agrariër gemiddeld f 75,- per jaar voor de inzameling en verwerking van zijn afgedankte folie. De betaling is gebaseerd op het aantal kilogrammen folie dat wordt ingeleverd. Door te laten betalen per kilogram is het voordelig om de folie voor aanlevering te reinigen, omdat anders voor het aanhangend vuil wordt mee betaald. Het voorgestelde verwijderingssysteem van FOLINED past goed in de structuur van het onderhavige besluit.

Een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit zal een evaluatie plaatsvinden om vast te stellen of een structureel kader is gecreëerd om tot een lekvrije inzameling en verwerking van landbouwfolie te komen. Ook de kosten van een dergelijk systeem zullen worden geëvalueerd. Indien blijkt dat op deze wijze geen lekvrije inzameling wordt gerealiseerd, kan op basis van artikel 15.32 van de Wet milieubeheer een retour-premiereregeling worden ingesteld. Dit betekent dat de gebruikers van de folie bij afdanking een bedrag, de retourpremie, ontvangen. Hiertoe zal het onderhavige besluit eventueel te zijner tijd gewijzigd worden.

In artikel 2 van het onderhavige besluit is de verplichting opgenomen voor producenten en importeurs om de na gebruik vrijkomende folie in te nemen en verder te verwijderen.

Op dit moment zijn alle producenten van landbouwfolie gevestigd in het buitenland en zijn er circa acht professionele importeurs. In Nederland zijn wel producenten van tuinbouwfolie actief.

De wijze waarop een producent of importeur uitvoering gaat geven aan de verplichtingen, moet worden neergelegd in een mededeling (artikel 3). Uit de mededeling moet blijken op welke wijze de importeur de gebruikte folie gaat inzamelen, verder verwijderen en hoe hij dit gaat meten en monitoren.

Het is ook mogelijk dat importeurs gezamenlijk een systeem van inzameling en verwerking opzetten, zoals thans in FOLINED gebeurt. Zij kunnen in dat geval gezamenlijk een verwijderingsplan opstellen en hiervan een gezamenlijke mededeling aan de minister doen (artikel 6). Indien de minister deze gezamenlijke mededeling heeft goedgekeurd, kan een producent of importeur die nieuw op de markt komt en aansluit bij deze gezamenlijke verwijderingsstructuur volstaan met de mededeling hiervan. In deze eenvoudige mededeling zal de producent of importeur dienen aan te tonen dat hij deelneemt aan de verwijderingsstructuur zoals opgenomen in de gezamenlijke mededeling. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat door hem een verwijderingsbijdrage wordt afgedragen ten behoeve van de financiering van deze verwijderingsstructuur. Een dergelijke mededeling behoeft geen goedkeuring.

Producenten/importeurs die niet meer wensen deel te nemen aan de gezamenlijke verwijderingsstructuur, moeten een eigen structuur opzetten en hiervan mededeling aan de minister doen.

De mededeling moet worden goedgekeurd door de minister die daarbij de mogelijkheid heeft om aan de goedkeuring voorschriften en beperkingen te verbinden. Tevens kan de minister een termijn vaststellen waarvoor de goedkeuring geldt. Zolang de mededeling nog niet is goedgekeurd of indien de mededeling niet wordt goedgekeurd, is de producent of importeur verplicht de gebruikte folie in te nemen en te bewaren (artikel 5).

Het Besluit verwijdering batterijen (Stb. 1995, 45) en het Besluit verwijdering personenwagenbanden (Stb. 1995, 248) kennen in grote lijnen eenzelfde opzet als het onderhavige besluit.

2.2 Inhoud mededeling

In artikel 3 is opgenomen welke elementen de mededeling in ieder geval moet bevatten.

A de wijze waarop de inname en verdere verwijdering van de landbouwfolie of tuinbouwfolie plaatsvindt en de daarbij te verwezenlijken inzamelpercentages.

In het convenant kunststofafval uit de land- en tuinbouw is vastgelegd dat in 1995 ten minste 50% van de na gebruik vrijkomende land- en tuinbouwfolie moet worden ingezameld en verwerkt en in 2000 ten minste 70%. Het gaat om percentages van het totaal van de ingezamelde landbouwfolie en tuinbouwfolie. Deze percentages dienden door de producenten en inzamelaars gezamenlijk voor alle onder het convenant vallende kunststofafval uit de land- en tuinbouw minimaal gerealiseerd te worden. Deze percentages zijn niet in het besluit opgenomen, omdat het besluit geheel anders is opgezet dan het convenant en opname zou leiden tot rigiditeit. In de eerste plaats wordt het besluit voor de verschillende categorieën van land- en tuinbouwfolie op verschillende tijdstippen van toepassing. In eerste instantie heeft dit besluit slechts betrekking op bepaalde landbouwfolies. Voor deze landbouwfolies is nu reeds een veel hoger inzamelpercentage haalbaar. Opname van een lager percentage zou een opvulrisico met zich brengen en aan verhoging van de percentages in de weg kunnen staan.

In de tweede plaats gaat het bij de percentages uit het convenant om een gezamenlijk gemiddelde. Dat wil zeggen een percentage dat door alle producenten en importeurs gezamenlijk voor alle typen van landbouwfolie en tuinbouwfolie moet worden gehaald. Artikel 3 daarentegen heeft betrekking op de mededeling van de afzonderlijke importeurs en producenten en dan nog uitsluitend voor de door de minister aangewezen categorieën van land- en tuinbouwfolie. Opname van een percentage zou betekenen dat op geen enkele wijze op bijzondere omstandigheden kan worden ingespeeld.

Op dit moment zijn de verwerkingstechnieken voor tuinbouwfolie en stretch-folie nog niet operationeel en blijft de inzameling achterwege. Aangezien het besluit nog niet van toepassing is op tuinbouwfolie en stretch-folie hoeft over deze folie niets te worden vermeld in een mededeling.

Aan de producenten/importeurs van landbouwfolie wordt gevraagd in de mededeling aan te geven hoe zij de percentages gaan realiseren. In de mededeling moet tevens worden aangegeven hoe de inzameling van de folie geschiedt. Hierbij spelen onder andere de volgende elementen een

rol: is er sprake van een haal- of brengsysteem, de frequentie waarmee de folie wordt gehaald en de locatie waar de folie gebracht of gehaald wordt.

In het Besluit stortverbod afvalstoffen is een stortverbod voor landbouwfolie en tuinbouwfolie opgenomen. Het stortverbod voor landbouwfolie is op 1 januari 1996 van kracht geworden. Dit verbod vormt een sterke prikkel om te zoeken naar andere mogelijkheden van verder verwijderen. Dit zijn bijvoorbeeld: verbranden, productthergebruik of regranuleren. De relatief hoge prijs voor het verbranden van folie heeft tot gevolg dat waarschijnlijk het grootste deel van de ingezamelde folie tot regranulaat verwerkt zal worden. Bij de melding moet worden aangegeven op welke wijze de ingezamelde landbouwfolie verder wordt verwijderd en welk percentage hierbij wordt gerealiseerd.

B de wijze van financiering van de verwijderingsstructuur.

De kosten die gemaakt worden bij de uitvoering van het besluit bestaan onder andere uit de kosten voor: inzameling, bewerking, transport, opslag en verwerking. De kosten van de diverse betrokken partijen hangen in belangrijke mate af van het inzamel- en verwerkingssysteem dat gekozen wordt. Gaat het om een breng- of haalsysteem, wordt de verwijdering individueel of gezamenlijk opgezet, welke contracten worden met verwerkers gesloten en hoe is de vraag naar het regranulaat van gebruikte folie? Het besluit laat open op welke wijze de financiering gaat plaatsvinden. Het is mogelijk dat aan de gebruikers op het moment van afdanking een bedrag in rekening wordt gebracht. Een andere mogelijkheid is de afdracht van een verwijderingsbijdrage door producenten en importeurs in een fonds waaruit de verwijdering van de gebruikte land- en tuinbouwfolie betaald kan worden. Voor een periode van drie jaar is gekozen voor een combinatie van beide systemen onder algemeen-verbindend-verklaring van de verwijderingsbijdragen. Dit leidt tot een verhoging van de nieuwprijs van de folie om de vaste operationele kosten te dekken en een bedrag dat betaald moet worden bij afdanking om de variabele kosten van de inzameling en verwerking te financieren. Gebruik gemaakt wordt van het inzamel- en verwerkingssysteem van FOLINED. De variabele kosten kunnen fluctueren afhankelijk van de prijs die betaald of verkregen kan worden voor het regranulaat.

Het verdisconteren van de verwijderingskosten in de nieuwprijs van het product is geheel in lijn met hetgeen in de brief van 19 oktober 1990 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1990/91, 21 137, nr. 49, p. 6) is opgemerkt over de doorberekening van deze kosten. Wel dient hierbij rekening te worden gehouden met de kaders die worden gesteld door het op basis van de Wet economische mededinging gevoerde mededingingsbeleid.

C de maatregelen die zijn of worden getroffen om de inname en verdere verwijdering zeker te stellen in geval een producent of importeur ophoudt met het in Nederland op de markt brengen van landbouwfolie of tuinbouwfolie.

Voorkomen moet worden dat in geval een importeur zijn activiteiten staakt geen inname en verdere verwijdering geregeld is voor de van hem afkomstige folie die op dat moment nog op de markt is.

Producenten en importeurs wordt gevraagd aan te geven welke voorzieningen getroffen worden om ervoor zorg te dragen dat de folie waarvan de producent of importeur niet meer bestaat, toch verwijderd kan worden. In het FOLINED-initiatief zijn hierover afspraken gemaakt tussen producenten en importeurs. Door het algemeen verbindend verklaren van een verwijderingsbijdrage voor landbouwfolie kan uit het fonds dat door de verwijderingsbijdrage wordt gevoed, ook de verwij-

dering betaald worden van de folie waarvan de producent of importeur niet meer in Nederland actief is of in het geheel is opgehouden als producent of importeur te bestaan.

D het meet- en monitoringsysteem.

Door de producent/importeur moet een meet- en monitoringsysteem worden opgezet om de voortgang van de verschillende onderdelen van de mededeling te monitoren. Zij kunnen dit ook gezamenlijk doen.

In het meet- en monitoringsysteem moeten in ieder geval de volgende punten zijn opgenomen: de hoeveelheid folie die wordt geproduceerd, de hoeveelheid folie die wordt geïmporteerd, de hoeveelheid folie die in een bepaalde periode in Nederland op de markt wordt gebracht, de hoeveelheid folie die wordt ingezameld, op welke wijze de folie verder wordt verwijderd en de geldstromen die benodigd zijn voor de inzameling en verwerking.

2.3 Goedkeuring mededeling

In artikel 3 van het besluit is opgenomen dat binnen twaalf weken nadat de voorschriften van het besluit op hem van toepassing zijn geworden, de producent of importeur een mededeling moet doen over de wijze waarop hij uitvoering gaat geven aan zijn verantwoordelijkheden.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van dit besluit is voor de goedkeuring van de mededeling de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Voor deze procedure is gekozen omdat hieraan in de praktijk behoefte blijkt te bestaan. De uitgebreide voorbereidingsprocedure houdt onder andere in dat de mededeling, de daarbij behorende stukken en het ontwerp-besluit van de minister openbaar worden gemaakt om een ieder in de gelegenheid te stellen zijn of haar bedenkingen kenbaar te maken. Vervolgens wordt het definitieve besluit opgesteld waarbij de overwegingen over de bedenkingen vermeld moeten worden.

Tegen het besluit van de minister kan ingevolge artikel 20.1 van de Wet milieubeheer beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

De mededeling zal worden getoetst aan een aantal criteria.

Ten eerste wordt de mededeling getoetst aan de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid, zoals deze zijn neergelegd in de brief van 19 oktober 1990 (kamerstukken II 1990/1991, 21 137, nr. 49) over de producentenverantwoordelijkheid en in artikel 10.1 van de Wet milieubeheer.

Ten tweede zal een toetsing plaatsvinden aan de beleidsuitgangspunten zoals die zijn neergelegd in het «Convenant kunststofafval uit de land- en tuinbouw». Bij de toetsing is voorts het volgende van belang. Indien producenten en importeurs een gezamenlijk inname- en verwerkings-systeem opzetten, zullen in dat verband doorgaans afspraken nodig zijn. Deze afspraken kunnen ertoe leiden dat sprake is van een mededingings-regeling waarop de Wet economische mededinging van toepassing is. Het is dus van belang dat, voorafgaand aan goedkeuring, wordt nagegaan of het gezamenlijk systeem waarop de mededeling betrekking heeft, al dan niet strijd oplevert met de Wet economische mededinging en het daarop gevoerde mededingingsbeleid. Van belang daarbij is met name dat de afspraken, gemaakt in het kader van het gezamenlijk systeem, er niet toe leiden dat de mededinging onnodig beperkt wordt. Dit zou het geval zijn wanneer deelname aan de inname- en verwijderingsstructuur niet aan een ieder is toegestaan of het feitelijk niet meer mogelijk is land- en tuinbouw-folie te importeren en te verhandelen zonder dat men zich aansluit bij een door enkele ondernemingen opgezet systeem. Zou iets dergelijks bij

toetsing in het kader van de Wet economische mededinging blijken, dan is er geen sprake van een doelmatige structuur voor de verwijdering van land- en tuinbouwfolie. De erin voorziene inname- en verwijderingsstructuur kan dan immers niet tot stand worden gebracht.

Of er strijd is met het Europese mededingingsbeleid en artikel 85 van het EG-verdrag, hangt af van de gemaakte afspraken. Het is overigens in eerste instantie de verantwoordelijkheid van degenen die de gezamenlijke structuur opzetten, om te voorkomen dat de gemaakte afspraken op gespannen voet staan met artikel 85 EG-verdrag. Bij twijfel verdient het dan ook aanbeveling vroegtijdig contact met de Europese Commissie op te nemen. Bij de beoordeling van de mededeling die betrekking heeft op een gezamenlijk systeem, zal worden bezien of er sprake is van mogelijke strijdigheid met artikel 85 EG-verdrag. Wanneer er nog geen overleg met de Europese Commissie over het gezamenlijke systeem is gevoerd, zal daarop worden aangedrongen. Het zal duidelijk zijn dat goedkeuring alleen plaatsvindt als er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht. Een ontheffing krachtens artikel 85, derde lid, van het EG-verdrag kan uitsluitend worden verkregen, indien de betrokken afspraken op grond van artikel 4, eerste lid, van Verordening (EEG) nr. 17 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschappen van 21 februari 1962 over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-verdrag (PbEG L 204) formeel bij de Commissie van de Europese Unie zijn aangemeld. In het geval van FOLINED is deze weg gevolgd en heeft het Directoraat-Generaal voor de Mededinging van de Europese Commissie (bij brief van 30 juli 1996) medegedeeld dat de overeenkomst voldoet aan de voorwaarden van artikel 85, derde lid.

Bij het opzetten en uitwerken van gezamenlijke verwijderingssystemen zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

3. Handhaving

Dit besluit is gebaseerd op de Wet milieubeheer en bij de bestuursrechtelijke handhaving kan gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer. Krachtens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van het besluit strafbaar gesteld. De handhaving kan dus zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. Bij de bestuursrechtelijke aanpak kan gebruik worden gemaakt van de dwangsom. Toezicht op de naleving en bestuursrechtelijk handhaving zijn de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM. De uitvoering daarvan is gemandateerd aan de Inspectie Milieuhygiëne. De vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie, eventueel op voorstel van de Inspectie Milieuhygiëne.

Het toezicht zal zich met name richten op de vraag of alle producenten/importeurs een mededeling hebben ingediend bij de minister van VROM.

Het niet indienen van een mededeling of het niet op tijd indienen, is een overtreding van het besluit en op dit punt zal gehandhaafd worden.

Indien een gezamenlijke mededeling wordt ingediend, zal worden bekeken of alle producenten/importeurs zich bij deze mededeling hebben aangesloten. Diegenen die zich niet hebben aangesloten, moeten zelf een mededeling indienen.

In de periode voordat een beslissing wordt genomen op de mededeling, is de desbetreffende producent of importeur verplicht de folie in te nemen en te bewaren. Ook op dit punt zal toezicht gehouden worden.

Indien de mededeling niet wordt goedgekeurd, is de producent of importeur vanaf dat moment in overtreding van het besluit en bovendien blijft hij verplicht tot inzamelen en bewaren ingevolge artikel 5 van het besluit.

Indien de mededeling wordt goedgekeurd, wordt er op toegezien dat de uitvoering conform de mededeling plaatsvindt. Om het toezicht hierop te

vergemakkelijken, kunnen aan de goedkeuring voorschriften met betrekking tot dit punt worden verbonden.

De handhaving zal zich voornamelijk richten op een beperkte groep van personen voor wat betreft landbouwfolie, namelijk de importeurs en parallel-importeurs.

4. Internationale aspecten

In EU-verband is geen regeling terzake opgesteld en het ligt ook niet in de lijn der verwachtingen dat dit zal gebeuren. Het onderhavige besluit is getoetst aan de algemene eisen die door het EG-verdrag (artikelen 30–36) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen (Deense- flessenarrest, HvJEG, 20/9/1988, zaak 302/86, Jur. 1988, p. 4607) aan een nationale regeling worden gesteld.

In het kader van de door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ontwikkelde «rule of reason»-jurisprudentie, kunnen in het belang van de milieubescherming beperkingen worden gesteld. Bij de toepassing van de rule of reason moet het in beginsel gaan om beperkingen die zonder onderscheid van toepassing zijn op binnenlandse en buitenlandse producten. Voorts dienen de beperkingen noodzakelijk en evenredig te zijn. Deze beperkingen kunnen blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie en in de literatuur (zie o.a. mr. J.H. Jans, Europees milieurecht in Nederland (tweede druk), hfst. VI, par. 2.6) een extra-territoriale werking hebben.

In dit besluit wordt geen onderscheid gemaakt naar de plaats waar de producenten en importeurs zijn gevestigd. De verplichtingen uit de artikelen 3 en 4 laten in beginsel aan de producenten en importeurs een grote vrijheid om zorg te dragen voor de inzameling en verdere verwijdering van folies en de daarbij te bereiken resultaten. De producenten en importeurs zijn vrij gelaten om de inzameling door buitenlandse inzamelers alsmede de verwerking in binnen- of buitenland te laten geschieden. Om deze vrijheid nog te vergroten is ervan afgezien om percentages in het besluit op te nemen (zie ook paragraaf 2.2, onder A). Aldus hebben producenten en importeurs de ruimte om met inachtneming van de doelstellingen van de regeling een zo efficiënt mogelijke verwijderingsstructuur op te zetten en flexibel in te spelen op technologische vernieuwingen. Het is hierbij niet relevant of de verwerking in Nederland of in het buitenland plaatsvindt.

De verplichtingen zijn ook noodzakelijk en evenredig aan het doel van de regeling, omdat zonder deze verplichtingen het risico zou kunnen bestaan dat het folie na te zijn geëxporteerd weer wordt geïmporteerd of dat Nederland verplicht zou kunnen worden folie terug te nemen. Om dit nu te voorkomen is het noodzakelijk dat de importeurs en producenten de in artikel 3 opgesomde gegevens verstrekken bij de mededeling ook al vindt verdere verwijdering niet in Nederland plaats.

Het besluit is op 26 oktober 1995 genotificeerd conform de richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 (PbEG L 109), zoals gewijzigd bij de richtlijn nr. 88/182/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 maart 1988 (PbEG L 81) en de richtlijn nr. 94/10/EG van de Raad van de Europese Unie en van het Europees Parlement van 23 maart 1994 (PbEG L 100) betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Binnen de daarvoor geldende termijn van drie maanden zijn geen bezwaren tegen het ontwerp-besluit gemaakt. De notificatieprocedure is daarmee afgerond.

5. Financiële aspecten

Op het moment dat een agrariër zich ontdoet van zijn land- of tuinbouwfolie, is er sprake van een bedrijfsafvalstof. Hij is verantwoordelijk voor de kosten van verwijdering. Door de inwerkingtreding van het stortverbod voor – voorlopig – landbouwfolie, met uitzondering van stretch-folie, krijgt de ontdoener te maken met een kostenverhoging, omdat de kosten voor verbranding of verwerking hoger zijn dan voor storten. Op dit moment zijn de kosten voor verwerking lager dan die van verbranding. De inwerkingtreding van het onderhavige besluit zal dan ook weinig extra financiële gevolgen voor de agrariër hebben. In het FOLINED-initiatief komen de totale kosten op circa f 0,33 per kilogram nieuw op de markt te brengen folie. De kosten bestaan voornamelijk uit inzamelkosten en operationele kosten. De verwerking kan veelal om niet plaatsvinden. De nieuwprijs van de folie wordt in dit geval met f 0,10 per kg verhoogd. De overige kosten worden bij de agrariër in rekening gebracht op het moment van afdanking. Een dergelijk systeem past goed in de structuur van het onderhavige besluit.

Thans wordt de inzameling en verwerking van folie gefinancierd door verschillende partijen, waaronder de regionale overheid. Hierbij is het echter geenszins de bedoeling dat dit van structurele aard is.

6. Toezending van dit besluit aan de beide Kamers der Staten-Generaal en reacties naar aanleiding van de voorpublicatie

Dit ontwerp-besluit is, met de daarbij behorende nota van toelichting ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer aan beide Kamers der Staten-Generaal toegestuurd. Op deze toezending is geen reactie ontvangen.

Naar aanleiding van de voorpublicatie in de Staatscourant (Stcrt.1995, 187) is een aantal reacties ontvangen. Hieronder worden de belangrijkste punten van deze commentaren besproken.

Voor het overige zijn de reacties op de voorpublicatie verwerkt in het algemene gedeelte van de nota van toelichting bij de onderwerpen waarop deze betrekking hebben. Voor zover in deze nota van toelichting niet op de reacties wordt ingegaan, zal in een brief aan de betrokkene worden uiteengezet wat er met de opmerking is gedaan.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakt in haar reactie bezwaar tegen de mogelijkheid van betalen bij afdanking van de folie. Door deze mogelijkheid zou een lekvrije verwijdering in gevaar komen en zouden gemeenten geconfronteerd worden met extra handhavingskosten. Zoals in de toelichting (paragraaf 2.1) is aangegeven, zal het systeem een jaar na het tijdstip van inwerkingtreding geëvalueerd worden. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat bij folies betaling bij afdanking een lekvrije verwijderingsstructuur niet in weg staat. Een dergelijk systeem past goed bij de branche en voorkomt aanlevering van vervuilde folie. Indien blijkt dat geen lekvrije verwijderingsstructuur is gerealiseerd, zal het besluit op dit punt worden gewijzigd.

Het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Zuid-Oost Drenthe (ISV) heeft in zijn reactie dezelfde bezwaren als de VNG. Tevens wordt de verwijderingsstructuur zoals die door FOLINED wordt voorgesteld ter discussie gesteld. Dit systeem zou te duur en te omslachtig zijn. Gezien de landelijke dekkingsgraad, de continuïteit van de inzameling en de klantgerichtheid van het systeem van FOLINED is dat echter niet het geval. In de evaluatie van het besluit zal dit punt worden bekeken.

Het ISV geeft ook aan het percentage inzameling van 70% te laag te vinden. 70% is een percentage afkomstig uit het convenant dat geldt voor alle producenten en importeurs gezamenlijk en voor alle categorieën van land- en tuinbouwfolie. Gezien de afspraken die zijn gemaakt in het

convenant en het FOLINED-initiatief is besloten deze 70%-inzameling te handhaven. Voor een meer uitgebreide toelichting verwijs ik korthedshalve naar paragraaf 2.2, onder A.

FOLINED en het Landbouwschap hebben op een aantal punten van het besluit commentaar geleverd. In het besluit zou een expliciete keuze voor FOLINED gemaakt moeten worden. Het besluit richt zich echter tot de individuele producent of importeur van landbouwfolie én tuinbouwfolie en niet alleen tot FOLINED. In de toelichting is duidelijker aangegeven dat het FOLINED-initiatief goed past in de structuur van het besluit en is de inzamel- en verwerkingsstructuur uitgebreid uiteen gezet. FOLINED zal echter wel aan alle vereisten van het besluit moeten voldoen. Een tweede punt van commentaar is dat het niet mogelijk is om stretch-folie te verwerken. Om deze reden is het besluit vooralsnog niet van toepassing op stretch-folie.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Landbouwfolie. Uit de definitie van landbouwfolie blijkt dat het gaat om kunststoffolie voor het in opslag houden van veevoer en niet om andere verpakkingen van veevoer. Bij veevoer moet gedacht worden aan onder andere gras, maïs of bieten. Het besluit heeft, voor zover het landbouwfolie betreft, alleen betrekking op zogenaamd kuilfolie. Producenten en importeurs kunnen op grond van dit besluit niet verplicht worden verpakkingen van bijvoorbeeld kunstmest gelijktijdig met de afgedankte folie op te halen. Op vrijwillige basis is dit echter vaak het geval. Stretch-folie is een nieuwe soort landbouwfolie dat thans een klein marktaandeel heeft in Nederland. Op dit moment zijn geen verwerkingstechnieken voor stretch-folie beschikbaar. Zodra verwerkingstechnieken voor stretch-folie operationeel zijn, wordt het besluit van toepassing door deze categorie van landbouwfolie bij ministeriële regeling aan te wijzen.

Tuinbouwfolie. Zodra het besluit ook op tuinbouwfolie van toepassing zal kunnen worden, zal dit bij ministeriële regeling geschieden door de verschillende categorieën van tuinbouwfolie aan te wijzen.

Artikel 2

Uit het gebruik van de term verwijderen in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (zie met name artikel 10.3, tweede lid) kan worden afgeleid dat daaronder dient te worden verstaan: het inzamelen, bewaren, overslaan, bewerken, verwerken, verbranden of storten van afvalstoffen.

Onder verder verwijderen dient te worden verstaan: bewaren, overslaan, bewerken, verwerken, verbranden of storten van afvalstoffen.

Uit voornoemd hoofdstuk kan tevens worden afgeleid dat onder verwerken wordt verstaan: het behandelen van afvalstoffen, anders dan verbranden of storten, op een zodanige wijze dat de chemische samenstelling en eigenschappen van het oorspronkelijke product worden gewijzigd.

Met de term «draagt er zorg voor» wordt bedoeld dat de producent/importeur óf zelf inzamelt en verder verwijdert óf derden contracteert om te laten inzamelen en verder te verwijderen. Indien derden gecontracteerd worden, blijft de producent/importeur conform artikel 2 verantwoordelijk voor de inzameling en verdere verwijdering.

Artikel 7

Het besluit heeft alleen betrekking op folie die vrijkomt na het tijdstip waarop het besluit op die folie van toepassing is geworden. Met vrijkomen wordt bedoeld het moment waarop de gebruiker van de folie zich daadwerkelijk van de folie ontdoet. Bijvoorbeeld: een agrariër deponeert de folie aan de rand van zijn land zodat het door een gecontracteerde inzamelaar kan worden opgehaald. De folie komt vrij op het moment dat de agrariër het aan de rand van zijn land neerzet.

Dit betekent dat folie die thans in gebruik is, maar nog niet is vrijgekomen, onder de werking van het besluit valt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer