

Regeling verpakking en verpakkingsafval

VROM

«Wet milieubeheer»

Regeling houdende implementatie van richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 (PbEG L 365) betreffende verpakking en verpakkingsafval

30 juni 1997/MBA 97109023
Directoraat-Generaal Milieubeheer
Directie Afvalstoffen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Gelet op richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 (PbEG L 365) betreffende verpakking en verpakkingsafval en op de artikelen 10.4, 10.6, 10.7, 10.8, 10.21, eerste lid, 10.45, eerste lid, juncto 10.12, vijfde lid, 10.47, vijfde lid, en 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer;

Besluit:

§ 1 Definities

Artikel 1

In deze regeling en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. *verpakking*: alle producten, waaronder begrepen wegwerpartikelen, vervaardigd van materiaal van welke aard dan ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van stoffen, preparaten of andere producten, van grondstoffen tot afgewerkte producten over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument;

b. *producent of importeur*:

1. degene, die in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, in Nederland als eerste stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking aan een ander ter beschikking stelt;

2. degene, die in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, in Nederland als eerste stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking invoert en zich in

Nederland van deze verpakking ontdoet;

3. degene, die in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf in Nederland, een ander opdracht geeft de verpakking van stoffen, preparaten of andere producten te voorzien van zijn naam en deze aan een ander in Nederland ter beschikking stelt;

4. degene, die in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, in Nederland als eerste aan een ander een verpakking ter beschikking stelt die is bestemd om bij het aan de gebruiker ter beschikking stellen van stoffen, preparaten of andere producten daaraan te worden toegevoegd;

c. *verpakkingsketen*: degenen die in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf betrokken zijn bij of een aandeel hebben in het in Nederland aan een ander ter beschikking stellen van een verpakking of verpakte stoffen, preparaten of andere producten of de afname daarvan:

– door levering van grondstoffen voor verpakkingen,
– door productie of import van verpakkingen,

– als producent of importeur,
– als afnemer van verpakte stoffen, preparaten of andere producten of
– door verwerking van verpakkingen;

d. *als product hergebruiken*: al dan niet na een bewerking van een verpakking wederom gebruiken van die verpakking voor hetzelfde doel als de oorspronkelijke verpakking;

e. *als materiaal hergebruiken*: na een be- of verwerking van een verpakking wederom gebruiken van de daaruit resulterende materialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden dan waarvoor zij oorspronkelijk waren bestemd;

f. *verpakkingsmateriaal*: materiaal dat als verpakking wordt gebruikt: papier of karton, glas, kunststof, metaal en hout;

g. *terugwinnen*: composteren, als materiaal hergebruiken dan wel verbranden met terugwinning van energie van verpakkingen;

h. *kwantitatieve preventie*: verminde-

ring van de gewichtshoeveelheid van verpakkingen;

i. *kwantitatieve preventie*: vermindering van de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen;

j. *bijlage I, II en III*: de bij deze regeling behorende bijlage I, II en onderscheidenlijk bijlage III.

§ 2 Convenanten

Artikel 2

1. De producent of importeur is vrijgesteld van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 9, indien hij is aangesloten bij een convenant tussen de Minister en één of meer personen uit de verpakkingsketen dan wel tussen de Minister, voornoemde personen en andere overheden of andere

betrokkenen, waarin bindende afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van in ieder geval de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 9.

2. In een convenant als bedoeld in het eerste lid kunnen daarnaast afspraken worden gemaakt over:

a. het bereiken van hogere percentages dan de percentages, genoemd in artikel 3;

b. het treffen van zodanige maatregelen dat, in afwijking van artikel 3, eerste lid, uiterlijk 30 juni 2001 de daar genoemde percentages worden bereikt.

3. De producent of importeur die niet meer is aangesloten bij een convenant als bedoeld in het eerste lid, dient te voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 9.

§ 3 Individuele verplichtingen

Artikel 3

1. De producent of importeur draagt er met ingang van 1 augustus 1998 zorg voor dat van de jaarlijks door hem aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen, voor zover deze niet als product worden hergebruikt, een zodanige hoeveelheid wordt teruggenomen dat:

a. 65 gewichtsprocent wordt teruggewonnen,

b. 45 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt en

c. per verpakkingsmateriaal een zo hoog mogelijk gewichtspercentage materiaalhergebruik wordt bereikt, in ieder geval 15 gewichtsprocent van elk verpakkingsmateriaal.

2. De producent of importeur neemt maatregelen met betrekking tot kwantitatieve en kwalitatieve preventie.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op de producent of importeur die bij het aan een particulier huishouden ter beschikking stellen van een stof, preparaat of ander product daaraan op dat moment een verpakking toevoegt.

Artikel 4

1. Een ieder die deel uitmaakt van de verpakkingsketen, neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, opdat de producent of importeur de verplichtingen, bedoeld in artikel 3, kan nakomen.

2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid neemt degene die grondstoffen levert voor de vervaardiging van verpakkingen, in ieder geval maatregelen om de gescheiden aangeboden verpakkingsmaterialen als materiaal te hergebruiken.

Artikel 5

1. Ten aanzien van verpakkingen die bij particuliere huishoudens vrijkomen, geldt de terugnameverplichting, bedoeld in artikel 3, eerste lid, vanaf een door de gemeente te bepalen plaats.

2. Ten aanzien van verpakkingen die als bedrijfsafvalstoffen vrijkomen, geldt de verplichting, bedoeld in artikel 3, eerste lid, met dien verstande dat de daarmee samenhangende kosten voor rekening blijven van degene die zich van die afvalstoffen ontdoet.

Artikel 6

1. De producent of importeur doet binnen dertien weken nadat de regeling op hem van toepassing is geworden, en vervolgens telkens voordat een periode van vijf jaar te rekenen vanaf dat tijdstip is verstreken, aan de Minister mededeling over wijze waarop hij uitvoering zal geven aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 3.

2. De mededeling houdt in ieder geval in:

- a. de wijze waarop het terugnemen, het terugwinnen en het als materiaal hergebruiken, bedoeld in artikel 3, zullen plaatsvinden;
- b. een overzicht van de maatregelen

met betrekking tot kwantitatieve en kwalitatieve preventie, alsmede een schatting van de daarmee te bereiken resultaten;

c. indien wordt samengewerkt met anderen, de wijze waarop deze samenwerking is geregeld;

d. de wijze waarop de terugname, de terugwinning en het als materiaal hergebruiken worden gefinancierd.

Artikel 7

1. De mededeling, bedoeld in artikel 6, behoeft de goedkeuring van de Minister.

2. De paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid.

3. De 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. Indien de goedkeuring is verleend voor een bepaalde termijn, doet de betrokken producent of importeur uiterlijk 26 weken voor de afloop van deze termijn opnieuw een mededeling als bedoeld in artikel 6.

5. De producent of importeur voert de in artikel 3 bedoelde verplichtingen uit overeenkomstig de goedgekeurde mededeling met inbegrip van de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen.

Artikel 8

1. De producent of importeur zendt voor 1 augustus 1998 en vervolgens elke drie jaar voor 1 augustus aan de Minister een verslag over de resultaten in de daaraan voorafgaande drie kalenderjaren, voor zover hij in die periode als producent of importeur werkzaam was.

2. In dit verslag komen in ieder geval aan de orde:

- a. de door hem getroffen maatregelen met betrekking tot kwantitatieve en kwalitatieve preventie alsmede de daarbij bereikte resultaten;
- b. de resultaten ten aanzien van het terugnemen, het terugwinnen en het als materiaal hergebruiken en de wijze waarop deze resultaten zijn verkregen;
- c. de gegevens die zijn bedoeld in bijlage I;
- d. de tekortkomingen die hij heeft geconstateerd in de wijze waarop de

verpakkingsketen uitvoering heeft gegeven aan artikel 4.

3. De Minister kan nadere regels stellen over de wijze waarop de in het tweede lid bedoelde gegevens moeten worden verstrekt.

Artikel 9

1. Producenten en importeurs kunnen gezamenlijk een mededeling doen als bedoeld in artikel 6.

2. De producent of importeur is vrijgesteld van de verplichtingen gesteld in de artikelen 6 en 8, indien hij is aangesloten bij een organisatie van producenten en importeurs die deze verplichtingen namens hem uitvoert.

3. De producent of importeur die niet meer is aangesloten bij een organisatie als bedoeld in het tweede lid, dient te voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 8.

§ 4 Gemeentelijke inzameling

Artikel 10

1. Binnen zes maanden na inwerking-treding van deze regeling nemen de provincies in hun provinciale milieuvordering op dat gemeenten met ingang van 1 augustus 1998 zorg dragen voor een afzonderlijke inzameling van verpakkingen uit particuliere huishoudens van in ieder geval de volgende verpakkingsmaterialen:

- a. glas en
- b. papier en karton.

2. Producenten en importeurs kunnen afspraken maken met de gemeenten over de wijze waarop de overige verpakkingsmaterialen afzonderlijk zullen worden ingezameld.

§ 5 Eisen aan verpakkingen

Artikel 11

1. Indien de producent of importeur op de verpakking, dan wel op het etiket van de verpakking, de aard van het verpakkingsmateriaal aangeeft en hierbij afkortingen en cijfercodes hanteert, is bijlage II van toepassing.

2. De afkortingen en cijfercodes, bedoeld in het eerste lid, dienen duidelijk zichtbaar, goed leesbaar, duurzaam en blijvend herkenbaar te zijn, ook wanneer de verpakking is geopend.

Artikel 12

Het is verboden stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking in Nederland aan een ander ter beschik-

			Papier en karton/kunststof	81	waarden verscheidene omlopen moge-
Materiaal	Afkorting	Cijfercode	Papier en karton/aluminium	82	lijk;
			Papier en karton/blik	83	– verpakkingen kunnen worden ver-
		54	Papier en karton/kunststof/		werkt in overeenstemming met de
		55	aluminium	84	gezondheids- en veiligheidsvoorschrif-
		56	Papier en karton/kunststof/		ten voor de arbeidskrachten;
		57	aluminium/blik	85	– er wordt voldaan aan de specifieke
		58		86	eisen ten aanzien van terugwinbare
		59		87	verpakkingen wanneer de verpak-
				88	kingen niet langer worden gebruikt en
				89	derhalve afval zijn geworden.
Onderdeel V Cijfercodes en afkortin-			Kunststof/aluminium	90	
gen voor textielsoorten			Kunststof/blik	91	
Materiaal	Afkorting	Cijfercode	Kunststof/diverse metalen	92	3. Eisen betreffende de terugwinning
				93	van verpakkingen
Katoen	TEX	60		94	<i>a) Terugwinning in de vorm van herge-</i>
Jute	TEX	61		95	<i>bruik van materialen</i>
		62	Glas/kunststof	96	Verpakkingen worden zodanig ver-
		63	Glas/aluminium	97	vaardigd dat een bepaald gewichtspere-
		64	Glas/blik	98	centage van de gebruikte materialen
		65	Glas/diverse metalen	99	opnieuw kan worden toegevoegd aan
		66			het productieproces van verhandelbare
		67			producten, met inachtneming van de
		68			in de Europese Gemeenschap geldende
		69			regels. Dit percentage kan variëren
					naar gelang het soort materiaal waar-
					uit de verpakkingen bestaan.
Onderdeel VI Cijfercodes en afkortin-					
gen voor glas					
Materiaal	Afkorting	Cijfercode			<i>b) Terugwinning in de vorm van ener-</i>
					<i>gieterugwinning</i>
Kleurloos geblazen					Verpakkingsafval dat wordt verwerkt
glas	GL	70			met het oog op energierugwinning,
Groen glas	GL	71			heeft met het oog op een optimale
Bruin glas	GL	72			terugwinning op zijn minst een zekere
		73			calorische onderwaarde.
		74			<i>c) Terugwinning in de vorm van com-</i>
		75			<i>postering</i>
		76			Verpakkingsafval dat wordt verwerkt
		77			met het oog op compostering is zoda-
		78			nig biologisch afbreekbaar dat het de
		79			gescheiden inzameling en het
					composteringsproces of de composte-
					ringsactiviteit waarin het wordt inge-
					bracht niet hindert.
Onderdeel VII Cijfercodes en afkortin-					
gen voor composieten					
Composiet is een verpakking bestaand					<i>d) Biologisch afbreekbare verpakkin-</i>
uit verschillende materialen die niet					<i>gen</i>
met de hand kunnen worden geschei-					Biologisch afbreekbare verpakkingen
den, en waarbij geen enkel component					zijn zodanig fysisch, chemisch, ther-
meer dan een bepaald gewichtspro-					misch of biologisch afbreekbaar dat
cent vertegenwoordigt, die voor 31					het grootste deel van de resulterende
december 1997 wordt vastgesteld vol-					compost uiteindelijk uiteenvalt in kool-
gens de in artikel 21 van Richtlijn					dioxide, biomassa en water.
94/62/EG neergelegde procedure.					
Potentiële uitzonderingen voor sommi-					Toelichting
ge materialen kunnen vastgesteld wor-					
den volgens dezelfde procedure.					1. Inleiding
Materiaal		Cijfercode			Op 31 december 1994 is de Richtlijn
					94/62 van het Europees Parlement en
Papier en karton/					de Raad van 20 december 1994
diverse metalen		80			betreffende verpakking en

verpakkingsafval, PbEG 1994, L 365 (verder te noemen: richtlijn), gepubliceerd en in werking getreden. In de richtlijn wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om zodanige maatregelen te treffen dat uiterlijk 30 juni 2001 van alle op de markt gebrachte verpakkingen bepaalde aan-gegeven minimum- en maximumper-centages worden terug-gewonnen en als materiaal worden hergebruikt. Hogere terugwinnings- en herge-bruikspercentages zijn toegestaan als aan bepaalde voorwaarden wordt vol-daan. Verder bevat de richtlijn essen-tiële eisen voor verpakkingen en een aantal bepalingen ten aanzien van pre-ventie en monitoring.

Implementatie van de richtlijn in nationale regelgeving diende plaats te vinden voor 30 juni 1996. Om een aan-tal redenen kon de inwerkingtreding van de onderhavige regeling niet voor 30 juni 1996 plaatsvinden. De regeling moest in het kader van de richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van 22 maart 1988 betreffende een informatieproce-dure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 100) genotificeerd worden bij de Europese Commissie in Brussel. Na afloop van de stand still termijn van drie maanden ontving Nederland een uitvoerig gemotiveerde mening van de Europese Commissie waarbij de datum van inwerkingtreding met drie maanden moest worden opgeschort tot eind december 1996. Eind december bleek echter dat de voorbereiding van een nieuw convenant verpakkingen toch meer tijd in beslag nam dan aanvanke-lijk was voorzien. Om geen leemte te laten vallen tussen de datum van de inwerkingtreding van de regeling en het convenant, is besloten de datum van inwerkingtreding van de regeling te bepalen op 1 augustus 1997.

De implementatie vindt plaats in de vorm van een ministeriële regeling gebaseerd op artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Dit artikel verplicht ertoe dat het implementeren van (onder meer) Europese richtlijnen bij ministeriële regeling geschiedt indien de regeling uitsluitend strekt ter uitvoering van de richtlijn. In de onder-havige regeling zijn de diverse ver-plichtingen uit de richtlijn opgenomen en waar nodig nader ingevuld binnen de ruimte die de richtlijn biedt.

In paragraaf 2 wordt een korte schets gegeven van de huidige stand van zaken bij de verwijdering van verpak-

kingsafval. De hoofdlijnen van de rege-ling worden in paragraaf 3 besproken. Vervolgens worden in paragraaf 4 ver-schillende specifieke elementen uit de regeling behandeld. Daarna wordt in de paragrafen 5 tot en met 7 ingegaan op de financiële aspecten, de internati-onale aspecten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling. Besloten wordt met paragraaf 8, de artikelsgewijze toelichting.

Een ontwerp van deze regeling is gepubliceerd in de Staatscourant van 22 december 1995 (Stcrt. 249). Bijna veertig bedrijven/organisaties hebben schriftelijk op de ontwerp-regeling gereageerd.

Bij brief van 14 maart 1996 is aan de Tweede Kamer een overzicht gezon-den van de ingekomen reacties en is inhoudelijk ingegaan op de hoofdpu-nten van kritiek. Deze brief is aangevuld bij brief van 24 maart 1996. Vervolgens heeft op 17 en 24 april 1996 overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer over de ontwerp-regeling. Daaruit kwam naar voren dat de Tweede Kamer het voorgenomen beleid steunt.

Vervolgens zijn de toezeggingen ver-werkt die in het debat met de Tweede Kamer zijn gedaan, terwijl tevens met de overige reacties zo veel mogelijk rekening is gehouden. Ook is de redac-tie van een aantal artikelen aangepast. De aldus aangepaste regeling is op 18 juni 1996 ter notificatie aan de Europese Commissie gezonden. In de onderhavige regeling zijn tevens, voor zover mogelijk, de opmerkingen van de Commissie verwerkt.

2. Stand van zaken verwijdering ver-pakkingsafval

Volgens het jaarverslag 1996 van de Commissie Verpakkingen kwam in Nederland in 1995 circa 2,7 miljoen ton verpakkingsafval vrij. Hiervan is circa de helft afkomstig van huishoudens. Het overige komt vrij bij kantoren, winkels, diensten en industrie (de 'KWDI-sector').

De belangrijkste componenten zijn glas (17%), papier en karton (52%), kunststof (23%) en ferro/non ferro (8%). Bij deze laatste categorie moet met name worden gedacht aan ver-pakkingen van blik en aluminium.

In juni 1991 is met de verpakkingse-ten het Convenant Verpakkingen afgesloten met als belangrijkste doelstellingen het storten van verpak-kingsafval met ingang van het jaar

2000 te beëindigen en de hoeveelheid nieuw op de markt te brengen verpak-kingen in het jaar 2000 onder het ni-veau van 1986 te brengen. Daarnaast zijn maatregelen opgenomen voor kwalitatieve preventie. Wat betreft materiaalhergebruik is voor het jaar 2000 een minimum afgesproken van 60%. Naast deze doelstellingen zijn diverse maatregelen in het convenant van 1991 neergelegd, alsmede de ver-plichting tot het opstellen van implementatieplannen, het uitvoeren van milieuanalyses, het monitoren, de verslaglegging en dergelijke.

Inmiddels is al veel bereikt in het kader van de uitvoering van het conve-nant van 1991. Uit de monitoringresul-taten over 1995 blijkt dat de hoeveel-heid verpakkingsafval zich lijkt te stabiliseren op het niveau van 1993 en 1994. In 1995 is de inspanningsverplich-ting om in dat jaar 50% van het verpakkingsmateriaal her te gebrui-ken, gerealiseerd. Per verpakkingsma-teriaal wordt het meeste hergebruik gerealiseerd bij glas en papier/karton. Voor metalen en kunststof moeten nog de nodige inspanningen worden verricht.

Aan de in het convenant van 1991 opgenomen verplichting om het stor-ten van verpakkingsafval voor het jaar 2000 te beëindigen, wordt uitvoering gegeven door middel van het Besluit stortverbod afvalstoffen (Stb. 1995, 345). In dit besluit is geregeld dat het, behoudens ontheffingen, verboden is om verpakkingsafval te storten.

Tussen de ondertekenaars van het vigerend convenant van 1991 zal nader worden overlegd wanneer dit zal komen te vervallen. Voor de hand ligt dat in het geval er op basis van de thans voorliggende regeling een nieuw convenant komt, dat gebeurt op het moment dat dit nieuwe convenant is gesloten.

De richtlijn, die nu ter implementatie voorligt, gaat op een aantal punten minder ver dan het huidige convenant van 1991. Zo is in de richtlijn bepaald dat uiterlijk 30 juni 2001 ten minste 50% en ten hoogste 65% van het verpakkingsafval teruggewonnen moet worden (artikel 6).

Producthergebruik (meermalige verpakkingsvormen) telt ingevolge de richtlijn niet mee als invulling van de terugwinnings- of hergebruiksverplich-ting. Het genoemde terugwinningsper-centage van 65% dient ten minste 25% en ten hoogste 45% materiaalherge-

bruik te bevatten waarvan ten minste 15% per verpakkingsmateriaal.

Met betrekking tot preventie is in de richtlijn, in tegenstelling tot het convenant van 1991, geen kwantitatieve doelstelling opgenomen.

Verder dienen verpakkingen volgens de richtlijn verpakkingen te voldoen aan de essentiële eisen die daarin zijn aangegeven. De Europese Commissie bevordert de totstandkoming van Europese normen en lidstaten dienen daarnaast nog andere preventieve maatregelen te treffen (artikel 4 van de richtlijn). Tevens dienen lidstaten maatregelen te treffen om te zorgen voor retour- of inzamelsystemen voor verpakkingsafval (artikel 7 van de richtlijn).

3. Hoofddijnen van de regeling

De uitdaging is nu om, uitgaande van het bestaande convenant van 1991 en de EU-richtlijn enerzijds binnen die Europese richtlijn te blijven, maar anderzijds om zo veel mogelijk van datgene wat binnen het huidige convenant van 1991 is behaald, overeind te houden. Dit streven wordt ook gedeeld door het bedrijfsleven dat het convenant van 1991 heeft ondertekend: men is voorstander van wat wordt genoemd een 'één op één' vertaling van de EU-richtlijn; tegelijkertijd is men in grote lijnen bereid de doelstellingen van het huidige convenant van 1991 -die duidelijk hoger liggen dan de maxima die de EU voorschrijft- te handhaven, maar dan wel op vrijwillige basis. Aan de ene kant dus de verplichting van de EU om een wettelijke regeling te treffen. Aan de andere kant de wens en de bereidheid van alle partijen om verder te gaan door middel van een convenant.

Om dat te verenigen is er voor gekozen in de voorliggende regeling qua doelstellingen niet verder te gaan dan wat de richtlijn voorschrijft. Tegelijkertijd worden in de regeling mogelijkheden en prikkels ingebouwd om tot een nieuw convenant te komen waarin, op vrijwillige basis, hogere doelstellingen worden afgesproken.

3.1 Ketenverantwoordelijkheid

De basisgedachte die aan de regeling ten grondslag ligt en ook in artikel 4 van de regeling is vastgelegd, is dat het behalen van de in de richtlijn opgenomen taakstellingen van alle personen die betrokken zijn bij het op

de markt brengen en verwijderen van verpakkingen, inspanningen vraagt: ketenverantwoordelijkheid. Het is immers de bedoeling dat de verplichtingen, neergelegd in deze regeling, gezamenlijk worden uitgevoerd.

– Van ontdoeners van afval, zijnde consumenten (particuliere huishoudens) en bedrijven (KWDI-sector), wordt verwacht dat zij meewerken aan de afzonderlijke inzameling van herbruikbare verpakkingsmaterialen. Ontdoeners van bedrijfsafval moeten net als in de huidige situatie zelf de kosten van ontdoening betalen (zie artikel 5, tweede lid), al zullen zij naar verwachting door producenten en importeurs worden gestimuleerd tot intensivering van het gescheiden aanbieden van verpakkingen met het oog op herverwerking. In dit verband zijn ook de Algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB) op basis van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer van belang. In deze AMvB's worden algemene regels gesteld voor bepaalde categorieën van inrichtingen. In deze AMvB's zullen regels worden opgenomen ten aanzien van het scheiden en gescheiden houden van afvalstoffen, waaronder verpakkingen.

– Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opzetten van inzamelsystemen voor in ieder geval glas en papier en karton afkomstig van particuliere huishoudens.

– Elke producent of importeur die producten in verpakkingen op de markt brengt, is verantwoordelijk voor preventie en het behalen van bepaalde percentages terugwinning en materiaalhergebruik, zoals deze zijn weergegeven in artikel 3. – Van de grondstofproducent, genoemd in artikel 4, tweede lid, wordt verwacht dat hij alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om de gescheiden aangeboden verpakkingsmaterialen te hergebruiken. In de praktijk zal dat onder meer betekenen dat hij er voor moet zorgen dat er voldoende verwerkingscapaciteit is om genoemde percentages te kunnen realiseren en dat hij op een evenwichtige manier zijn aandeel moet dragen in de lasten en kosten van de uitvoering van de verplichtingen.

– Ook de andere schakels in de verpakkingketen, zullen alle maatregelen moeten nemen die redelijkerwijs van hen kunnen worden verwacht om de

producenten en importeurs in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen (artikel 4, eerste lid). Daarbij geldt overigens dat zowel de particuliere inzamelaar als de vervoerder of logistieke dienstverlener, voorzover zij geen producten verpakken dan wel be- of verwerken, in feite intermediairen zijn tussen onderdelen van de keten, maar op zichzelf geen onderdeel van de keten uitmaken.

In de praktijk betekent dit dat alle schakels in de verpakkingketen, van grondstoffenproducent tot de verwerker van gebruikte verpakkingen, uiteindelijk op een evenwichtige manier hun aandeel moeten dragen in de lasten en kosten van de uitvoering van de regeling. Over eventuele problemen bij het uitvoeren van de verplichtingen door de diverse onderdelen van de keten wordt driejaarlijks verslag aan de Minister uitgebracht (artikel 8, tweede lid, onder d). Voor 31 december 1999 zal een evaluatie plaatsvinden van de regeling waarbij onder meer de bijdrage van de verschillende schakels van de verpakkingketen aan de uitvoering van de regeling zal worden gezien. De verpakkingketen dient daartoe tijdig de nodige gegevens aan te leveren. Zo nodig kan tot aanpassing van de regeling worden besloten.

3.2. Verplichtingen voor verschillende partijen

De regeling is zo opgezet dat deze stimuleert dat een convenant wordt afgesloten in welk geval de verplichtingen van individuele bedrijven vervallen. Dit neemt niet weg dat het uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en haalbaarheid noodzakelijk is om één schakel in de verpakkingketen te benoemen die expliciet in de regeling wordt aangesproken en verantwoordelijk gesteld: de normadressaat. In de regeling zijn als zodanig aangewezen de producenten en importeurs, in het spraakgebruik ook wel verpakkers/vullers genoemd, dat wil zeggen zij die een product van een verpakking voorzien en dat aan een ander ter beschikking stellen (artikel 1, sub b, onder 1). De term verpakkers/vullers omvat echter niet alle categorieën van producenten/importeurs zoals die in de definitie worden genoemd. Onder de producenten en importeurs worden ook begrepen degenen die door een ander een product laten verpakken en dat vervolgens onder hun eigen naam verkopen

(artikel 1, sub b, onder 3). Ook degenen die zelf een product in een verpakking invoeren en zich in Nederland van die verpakking ontdoen (artikel 1, sub b, onder 2) zijn producenten/importeurs in de zin van de regeling.

Ook de producenten en importeurs van zogenaamde 'last minute'-verpakkingen (artikel 1, sub b, onder 4) vallen onder deze definitie. Het gaat om bedrijven die verpakkingen produceren die door de detailhandel rechtstreeks aan het te verkopen product worden toegevoegd, ongeacht of op die verpakking de naam is vermeld van deze 'verpakker/vuller'. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zakjes die door de detaillist, al dan niet op het moment van verkoop zelf, om brood, vleeswaren of groente worden gedaan, aan plastic draagtassen waarin de detaillist producten aanbiedt, aan verkoop op de boerderij, maar ook aan wegwerpartikelen als fritesbakjes en koffiebekers. De detaillist die een dergelijke verpakking gebruikt om aan zijn product toe te voegen, is weliswaar een producent of importeur, maar is vrijgesteld van de verplichtingen voor terugwinning en hergebruik. Het is de producent/importeur van de 'last-minute' verpakking zelf (dus de producent/importeur van groentenzakjes en fritesbakjes) die verantwoordelijk is voor het behalen van de percentages voor terugwinning en hergebruik. De belangrijkste reden daarvoor is dat het vanuit een oogpunt van efficiency en het voorkomen van extra administratieve lasten te gecompliceerd zou worden een zeer groot aantal detaillisten met vaak een zeer kleine omzet te belasten met dezelfde verantwoordelijkheden als producenten en importeurs. De detailhandel blijft wel verantwoordelijk voor preventiemaatregelen voor deze verpakkingen. Daarnaast blijft de detailhandel als producent of importeur volledig verantwoordelijk voor de verpakkingen van producten die onder eigen naam worden geproduceerd of geïmporteerd.

Voor de producent en importeur als 'normadressaat' is gekozen omdat deze schakel in de keten veelal uiteindelijk beslist welke verpakkingenvorm wordt toegepast en deze ook invloed kan uitoefenen op andere schakels van de keten. In de praktijk heeft ieder onderdeel van de verpakkingketen in meer of mindere mate de rol van producent of importeur.

Immers ook de producenten van grondstoffen, halffabrikaten, verpakingsmaterialen en verpakkers/vullers leveren de door hen op de markt gebrachte producten meestal in een verpakking af.

Wat betreft de verdere verplichtingen voor de verschillende partijen, wordt nog het volgende opgemerkt.

Voor ontdoeners van verpakingsafval, afkomstig uit bedrijfsafval, zijn in de regeling geen bepalingen opgenomen voor het gescheiden houden van verschillende soorten materialen. De plicht tot het scheiden van bedrijfsafval zal in de AMvB's waarin algemene regels ten aanzien van categorieën van bedrijven worden gesteld, worden opgenomen. In veel gevallen vindt scheiding van het bedrijfsafval reeds plaats, omdat de kosten van het scheiden en gescheiden laten ophalen veelal lager zijn dan de kosten van het ongescheiden verwijderen van dat afval. De kosten voor het verwijderen van verpakkingen, afkomstig uit bedrijfsafval, zijn voor rekening van de ontdoener (het bedrijf) zelf.

Voor consumenten geldt dat in de gemeentelijke verordeningen regels zijn opgenomen met betrekking tot scheiding en daarnaast dat het gescheiden aanbieden van (verpakings)afval het beste bevordert kan worden door het aanbieden van faciliteiten door gemeenten.

Verder is zowel ten aanzien van bedrijfsafval als ten aanzien van consumentenafval een goede voorlichting van groot belang. In samenwerking met het bedrijfsleven zal nader worden bezien hoe de voorlichting verder kan worden geïntensiveerd, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de problematiek van het zwerfvuil.

Gemeenten worden in de regeling verplicht zorg te dragen voor het opzetten van een systeem van gescheiden inzameling voor papier/karton en voor glas. Vooralsnog wordt de wijze waarop, haalsystemen dan wel brengsystemen, niet voorgeschreven. Wel blijkt uit onderzoek dat glas het meest effectief kan worden ingezameld via een brengsysteem (glasbak) en papier/karton, waaronder verpakkingen, via een haalsysteem ten minste één maal per maand huis aan huis. Een haalsysteem voor metalen en kunststoffen, al dan niet in een mengsel met andere afvalcomponenten, is niet rendabel gebleken. Een goede methode lijkt de scheiding uit restafval vóór ver-

branding te zijn. Tot de technieken daartoe op grote schaal zijn ingevoerd, kunnen metalen na de verbranding uit de slakken van een afvalverbrandingsinstallatie (hierna: AVI) worden gehaald. Gezien de onzekerheid met betrekking tot het realiseren van scheidingsinstallaties, kunnen gemeenten met producenten en importeurs afspraken maken over de afzonderlijke inzameling van de verpakingsmaterialen anders dan papier/karton en glas, alsmede over de wijze waarop dit geschiedt. In de regeling worden de gemeenten hiertoe overigens niet verplicht.

Bij de verplichtingen die aan de producenten en importeurs worden opgelegd moet een onderscheid worden gemaakt tussen de 'basisverplichting' en verschillende vormen waarin hieraan invulling kan worden gegeven. De basisverplichting komt er kort samengevat op neer dat iedere producent en importeur gehouden is tot het treffen van de nodige preventiemaatregelen en verder van dusdanige maatregelen dat van de jaarlijks door hem op de markt gebrachte verpakkingen 65 gewichtsprocent wordt teruggewonnen en 45 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt, waarvan ten minste 15 procent per verpakingsmateriaal. Met deze basisverplichting, die tenzij er een convenant is, voor iedere individuele producent en importeur geldt, wordt zeker gesteld dat voor alle verpakkingen tezamen 65% wordt teruggewonnen respectievelijk 45% als materiaal wordt hergebruikt.

Indien geen convenant is afgesloten conform artikel 2 gaat de terugnameverplichting voor de producent/importeur voor verpakingsafval uit huishoudens in vanaf een door de gemeente nader te bepalen plaats, niet zijnde het individuele huishouden. Dit betekent dat vanaf dat punt de producenten en importeurs verantwoordelijk zijn, ook in financiële zin, voor de verwijdering van een zodanige hoeveelheid verpakingsafval dat de genoemde percentages terugwinning en materiaalhergebruik worden gehaald. Indien een convenant is afgesloten, kan de verpakkingketen met de gemeenten afspraken maken over de wijze van inzamelen en waar het overdrachtpunt moet liggen.

Voor verpakingsafval uit de KWDI-sector geldt dat de KWDI-sector, net als in de thans bestaande situatie, financieel verantwoordelijk blijft. Wel

is het zo dat de producent of importeur zelf de nodige prikkels zal moeten geven aan de KWDI-sector, voorzover dit nodig is, om de aan producenten en importeurs opgelegde percentages hergebruik en terugwinning te kunnen realiseren. Deze prikkel kan inhouden het aanbieden van mogelijkheden tot het apart voor hergebruik gescheiden houden van ingezameld materiaal, tegen zodanige kosten dat het voor bedrijven aantrekkelijker is hiervan gebruik te maken in plaats van het niet gescheiden te houden en af te voeren naar afvalverbrandingsinstallaties.

Aan de verplichting om dusdanige maatregelen te treffen dat 65% terugwinning wordt bereikt kan – bij voorkeur – invulling worden gegeven door het realiseren van 65% materiaalhergebruik. Dit heeft als voordeel dat geen verrekening van de verbrandingskosten van huishoudelijk verpakkingsafval hoeft plaats te vinden. Verder geldt dat producenten en importeurs niet verplicht zijn het hergebruik en de terugwinning zelf ter hand te nemen. Zij kunnen ook zodanige afspraken met andere betrokken partijen maken dat verzekerd is dat aan de op hen rustende verplichtingen wordt voldaan. Het kan hierbij gaan om afspraken met de bedrijven die actief zijn op het vlak van hergebruik van gescheiden ingezameld materiaal. Het kan ook gaan om afspraken met gemeenten welke kunnen inhouden dat, voor zover de door de producenten en importeurs gerealiseerde terugwinning minder is dan 65%, de gemeenten, op kosten van de producenten en importeurs, het niet gescheiden ingezamelde verpakkingsafval verbranden met energietrugwinning.

3.3 Wijze van uitvoering van de verplichtingen

De ministeriële regeling kent drie mogelijkheden om aan de verplichtingen invulling te geven, namelijk via een convenant, via individuele verplichtingen of via een gezamenlijke mededeling van producenten en importeurs.

Aan de eerste mogelijkheid die de regeling biedt, namelijk het afsluiten van een convenant, waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de basisverplichtingen, zoals weergegeven in de artikelen 3 tot en met 9, zijn vele voordelen verbonden.

In de eerste plaats ontslaat het aangesloten zijn bij een convenant de pro-

ducent of importeur van het voldoen aan individuele verplichtingen. Dit betekent in elk geval een aanmerkelijke beperking van administratieve lasten, omdat hij niet op individuele basis precies hoeft aan te geven welke maatregelen worden genomen om aan de eisen van preventie, terugwinning en hergebruik te voldoen, terwijl de monitoring evenmin op individuele basis verplicht is. Het voordeel van één gezamenlijk convenant is verder dat voor het bereiken van de percentages, onderlinge uitruil tussen verpakkingsmaterialen kan plaatsvinden, zolang per verpakkingsmateriaal maar ten minste 15% wordt hergebruikt. Als bijvoorbeeld meer dan 65% van glas en papier/karton wordt hergebruikt, dan kan voor wat betreft andere verpakkingsmaterialen worden volstaan met een lager percentage materiaalhergebruik. Een dergelijke samenwerking tussen meerdere verpakkingsmaterialen kan eveneens betekenen dat het materiaalhergebruik voor bepaalde materialen geheel of grotendeels uit de verpakkingen afkomstig van de KWDI-sector komt en minder uit de huishoudelijke sector. Daarnaast kunnen in een convenant andere en mogelijk verdergaande afspraken worden gemaakt. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het voor alle materialen afzonderlijk vastleggen van de inspanningen van betrokken partijen om tot maximaal hergebruik te komen. Ook kan worden gedacht aan het maken van afspraken zoals die zijn opgenomen in de 'Intentieverklaring inzamelen verwerkingssysteem Oudpapier- en karton' en de 'Intentieverklaring inzamelen en verwerkingssysteem gebruikt verpakkingsglas'. Deze afspraken houden onder meer in dat een gemeente niet hoeft te betalen voor al het gescheiden ingezamelde materiaal indien er sprake is van een ketendeficit. Ook kan worden afgesproken om voor bepaalde deelstromen in bepaalde deelsectoren waar praktische realisatie bijvoorbeeld in verband met financiële beperkingen minder eenvoudig is, een nadere fasering aan te brengen in de uitvoeringstermijn, mits de datum van 30 juni 2001 maar wordt gehaald.

Kort samengevat zal uitvoering van de regeling via een convenant de meest efficiënte manier zijn om aan de uitvoering van de verplichtingen uit de regeling te voldoen. Het ligt in de

bedoeling dat ten tijde van de inwerkingtreding van deze regeling een alle verpakkingen omvattend convenant ter notificatie aan de Europese Commissie is aangeboden waarin afspraken zijn gemaakt over de terugwinning en het hergebruik per verpakkingsmateriaal en over preventiemaatregelen. Dit convenant zal bestaan uit een integratieconvenant waarin een aantal algemene zaken worden geregeld, zoals monitoring en rapportageverplichtingen, en een aantal deelconvenanten. Deze deelconvenanten hebben betrekking op materiaalhergebruik per verpakkingsmateriaal en preventie. De bovengenoemde convenanten zullen naar verwachting worden ondertekend door vrijwel de gehele verpakkingsketen.

Een tweede, veel minder voor de hand liggende mogelijkheid is die waarbij een individueel bedrijf zorg draagt voor de uitvoering van de verplichtingen (artikel 3). In dat geval dient met ingang van 1 augustus 1998 aan de verschillende verplichtingen te worden voldaan. Een langer uitstel is niet gewenst, omdat dan te weinig prikkels zouden bestaan om nu al adequate maatregelen voor terugwinning, waaronder hergebruik, te treffen. De wijze waarop aan de verplichtingen wordt voldaan, dient door middel van een mededeling aan de Minister te worden gemeld (artikel 6, eerste lid). Individuele uitvoering leidt ertoe dat vele aparte systemen moeten worden opgezet, dan wel afspraken worden gemaakt betreffende de inzameling en verwerking van de diverse stromen verpakkingen.

Ook zouden, indien een deel van het verpakkingsafval door gemeenten wordt verbrand met energietrugwinning, verrekensystemen dienen te worden opgezet om individuele producenten en importeurs voor hun aandeel te kunnen laten betalen. Dat zou ingewikkeld en duur worden voor wat betreft opzet, uitvoering en monitoring. Het ligt daarom, zoals al eerder aangegeven, niet voor de hand dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Een derde mogelijkheid is dat (groepen van) producenten en importeurs gaan samenwerken bij het uitvoeren van de verplichtingen (artikel 9). Voor de producenten en importeurs zou het wat eenvoudiger worden. Echter, de basisverplichtingen blijven hetzelfde.

Het verschil tussen een convenant en

de gezamenlijke uitvoering als bedoeld in artikel 9 is gelegen in het volgende.

Ten eerste ziet de samenwerking, bedoeld in artikel 9, uitsluitend op samenwerking tussen meerdere 'normadressaten', dus individuele producenten en importeurs, terwijl aan het convenant, bedoeld in artikel 2, ook andere schakels in de keten, zoals bijvoorbeeld grondstofproducenten, verpakkingsproducenten, hergebruikers of gemeenten, kunnen deelnemen. Ten tweede is van belang dat een convenant vrijstelling van individuele verplichtingen oplevert en een samenwerkingsverband in het kader op basis van artikel 9 niet.

Samenvattend kan worden gesteld dat het in ieder geval voor producenten en importeurs uit efficiency-, administratieve en financiële overwegingen het meest aantrekkelijk is om te gaan samenwerken in het kader van een convenant. Daarbij is het extra onderdeel van één gezamenlijk convenant of één samenhangend geheel van convenanten boven meerdere losstaande convenanten dat de percentages materiaalhergebruik van de diverse deelstromen onderling verrekend kunnen worden. Een dergelijke aanpak heeft daarnaast als voordeel dat, indien voor alle verpakkingsmaterialen gezamenlijk een percentage materiaalhergebruik van 65% kan worden bereikt, geen ingewikkelde en kostbare financieringssystemen voor vergoeding aan gemeenten behoeven te worden opgezet.

3.4. Hogere milieudoelstellingen

Het milieu-effect van de regeling is driedelig: vermindering van het grondstoffenverbruik, vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen en een zo milieuvriendelijk mogelijke manier van verwijdering van afvalstoffen, waarbij de gebruikelijke prioriteitsvolgorde wordt gehanteerd: producthergebruik, materiaalhergebruik, nuttige toepassing, verbranden met energieretourwinning.

Dankzij de inspanningen van overheden en bedrijfsleven, mede in het kader van het Convenant Verpakkingen uit 1991, is het verbruik van primaire grondstoffen voor de productie van de diverse materialen verminderd.

Een indicatie van wat op het vlak van materiaalhergebruik mogelijk is, geeft tabel 1. Op basis van onder meer de resultaten van verschillende proefprojecten met gescheiden inza-

meling wordt verwacht dat het mogelijk moet zijn voor alle verpakingsafval tezamen, ruim 65% materiaalhergebruik te realiseren. Hiervoor is in Nederland voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar.

Tabel 1: percentages materiaalhergebruik voor verpakkingen

% Hergebruik	1995	2001
	Aanbod (Kton)	% Hergebruik
Glas	455	
74	90	
Papier en karton	1366	
62	85	
plastic ¹	601	
11	35	
ferro ²	199	
56		
non ferro ²	20	
20	80	
totaal ³	2641	
51	>65 ⁴	

¹ Inclusief chemische recycling

² Rekening houdend met terugwinning ferro/non ferro uit AVI-slakken

³ Composieten zijn in dit overzicht in meerdere verpakkingsmaterialen ondergebracht

⁴ Gewogen gemiddelde; er is uitgegaan van eenzelfde aandeel van de verpakkingsmaterialen in het totale aanbod als in 1995.

Tot slot is nog van belang te melden dat het behalen van de genoemde percentages in de richtlijn een verplichting is waaraan de lidstaten krachtens de Europese richtlijn moeten voldoen. Dit betekent dat indien om welke reden dan ook het thans voorgestelde systeem, waarbij in grote mate een beroep wordt gedaan op het zelfregulerend vermogen van het bedrijfsleven, onvoldoende werkt, noodzakelijkerwijs overgegaan zal moeten worden tot het directer voorschrijven van de middelen waarmee het bereiken van genoemde doelstellingen zeker gesteld kan worden. De Wet milieubeheer biedt daartoe voldoende mogelijkheden. Daarbij kan worden gedacht aan het voorschrijven van retourpremie of statiegeld, terugnameverplichtingen voor de detailhandel of een belasting op milieugrondslag.

4. Specifieke elementen van de regeling

4.1. Terugwinning, waaronder hergebruik (artikel 3)

In de richtlijn is in artikel 6, eerste lid, als doelstelling opgenomen dat uiter-

lijk 30 juni 2001 ten minste 50 en ten hoogste 65 gewichtsprocent van het verpakingsafval wordt teruggevoerd, ten minste 25 en ten hoogste 45 gewichtsprocent wordt gerecycled (het Europese begrip recycling staat gelijk aan het Nederlandse begrip materiaalhergebruik) en daarbinnen ten minste 15 gewichtsprocent per verpakkingsmateriaal. Onder materiaalhergebruik wordt verstaan het zodanig be- of verwerken van de gebruikte verpakkingen dat de materialen waar de verpakking van gemaakt was weer opnieuw gebruikt kunnen worden voor bij voorkeur dezelfde soort verpakking. Als voorbeeld kan worden genoemd het gebruiken van glasscherven uit de glasbak voor de productie van nieuwe glazen flessen en potten. Ook de omzetting van kunststoffen in chemische basisproducten (back to feedstock of vergassing) kan als zodanig worden aangemerkt als deze basisproducten worden ingezet als grondstof voor de chemische industrie. Hetzelfde geldt voor metalen verpakkingen die uit de slakken van afvalverbrandingsinstallatie worden gescheiden en als grondstof voor de staalindustrie worden ingezet.

4.2 Preventie (artikel 3, tweede lid)

De richtlijn geeft aan dat er, naast de essentiële eisen waarop in paragraaf 4.5 wordt ingegaan, andere maatregelen getroffen moeten worden op het gebied van preventie van verpakkingen en verpakingsafval.

Kwantitatieve doelstellingen zijn daarbij niet gegeven. Ook ten aanzien van kwalitatieve preventie zijn, met uitzondering van de bepalingen over het gehalte van specifieke zware metalen, geen doelstellingen opgenomen. In de onderhavige regeling is ervoor gekozen de producenten en importeurs de verplichting te geven maatregelen te treffen met betrekking tot de kwantitatieve preventie (waaronder producthergebruik) en kwalitatieve preventie. In de regeling zijn, met uitzondering van de bepalingen over het gehalte van specifieke zware metalen, geen (kwantitatieve noch kwalitatieve) doelstellingen of maatregelen aangegeven. Wel wordt er vanuit gegaan dat voor de producenten en importeurs hetgeen in het convenant van 1991 met betrekking tot preventie is opgenomen richtinggevend zal zijn. Dit betekent dat ook in de nieuwe situatie, door ondernemingen of instellingen

gen die niet zelf verpakken, maar verpakte producten krijgen aangeleverd, druk zal worden uitgeoefend om artikelen uitsluitend geleverd te krijgen in verpakkingen die de toets der kritiek zowel vanuit het oogpunt van kwantitatieve als kwalitatieve preventie, kunnen doorstaan. Het ligt verder voor de hand dat in een nieuw convenant soortgelijke bepalingen met betrekking tot kwantitatieve en kwalitatieve preventie zullen worden opgenomen als in het convenant van 1991.

De te treffen maatregelen om te voldoen aan de essentiële eisen en die om preventie te bewerkstelligen, kunnen elkaar voor een deel overlappen.

Om een convenant te kunnen afsluiten is het nodig de voorgenomen preventiemaatregelen en de rapportage van de wijze van uitvoering, daarin op te nemen. In geval er geen convenant is en er dus sprake is van individuele verplichtingen, zal elke vijf jaar aan de Minister moeten worden meegedeeld welke preventiemaatregelen worden voorgenomen en wat de verwachte resultaten daarvan zijn, terwijl tevens elke drie jaar moet worden gerapporteerd over de in de voorafgaande periode getroffen maatregelen en de daarmee bereikte resultaten.

4.3. Vrijstelling via convenant (artikel 2), mededeling (artikel 6) en goedkeuring (artikel 7)

Een producent of importeur is vrijgesteld van de individuele verplichtingen als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 9 indien hij is aangesloten bij een convenant tussen de Minister en de partijen uit de verpakkingsketen. Een dergelijk convenant geeft aan dat er vertrouwen bestaat dat betrokken partijen alle verplichtingen die anders voor de individuele producent of importeur gelden, gezamenlijk zullen nakomen. Daarmee vervallen alle individuele verplichtingen voor de bedrijven die direct -als bedrijf- dan wel in vertegenwoordiging via een overkoepelende organisatie bij een convenant zijn aangesloten. Dat wil zeggen dat alle bedrijven zullen bijdragen aan het bereiken van de in het convenant afgesproken doelstellingen, maar dat zij niet afzonderlijk zullen worden 'afgerekend' op het bereiken van de doelstellingen, mededelingen omtrent te nemen maatregelen, verslaglegging daarover en monitoring van de uiteindelijke resultaten.

In geval er geen convenant is afge-

sloten, dan wel het convenant niet meer van kracht is, is er sprake van individuele verplichtingen van de producent of importeur. In dat geval dient de producent of importeur aan de Minister mede te delen op welke wijze hij zijn verplichtingen denkt te gaan uitvoeren. De mededeling dient te worden gezonden aan de Minister die toetst of met de daarin aangegeven maatregelen in redelijkheid kan worden verwacht dat de vereiste percentages terugwinning, waaronder materiaalhergebruik, worden bereikt alsmede voldoende preventie zal plaatsvinden. Indien de mededeling onvoldoende gegevens bevat om dit te beoordelen, kan de Minister verzoeken om aanvulling van de gegevens. Aan de goedkeuring van de mededeling kan hij voorschriften of beperkingen verbinden. De producent of importeur is eveneens gehouden aan deze voorschriften of beperkingen.

Eventuele voorschriften of beperkingen zullen er op gericht zijn om zeker te stellen dat de percentages genoemd in artikel 3 daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden, dan wel dat met betrekking tot de preventie die inspanningen zullen worden verricht die redelijkerwijs gevraagd kunnen worden. Als de goedkeuring uiteindelijk zou worden onthouden, betekent het dat niet aan de verplichtingen van de regeling wordt voldaan; in dat geval zal het handhavingsinstrumentarium worden ingezet.

Indien, nadat de goedkeuring is verleend, blijkt dat het efficiënter is met andere maatregelen aan de verplichtingen van de regeling te voldoen, dient dit opnieuw ter goedkeuring aan de Minister te worden voorgelegd.

Bij de beoordeling van de mededeling wordt de procedure van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Het betreft hier de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb. Deze procedure is als volgt:

1. Ontvangst van de mededeling bevestigen, inclusief datering.
2. Uiterlijk binnen acht weken kan de producent/importeur worden verzocht om aanvullingen op de mededeling. Indien deze aanvullingen niet worden geleverd, kan de mededeling wegens onvolledigheid niet in behandeling worden genomen.
3. Het concept-besluit (de goed- of afkeuring) op de mededeling wordt aan de betreffende producent of importeur toegezonden.

4. Het concept-besluit wordt tevens openbaar gemaakt door o.a. ter inzagelegging en de publicatie van een verkorte weergave in de Staatscourant.

5. Vanaf het moment van ter inzagelegging kan een ieder binnen vier weken zijn bedenkingen tegen het concept-besluit kenbaar maken.

6. Na deze periode wordt het definitieve besluit opgesteld en verzonden aan de producent of importeur.

7. Ook het definitieve besluit (de goed- of afkeuring) wordt openbaar gemaakt door ter inzagelegging en publicatie in de Staatscourant.

8. Vanwege het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure begint direct na de ter inzagelegging de beroepstermijn van zes weken te lopen.

Indien wordt samengewerkt, kunnen betrokken producenten en importeurs gezamenlijk een mededeling doen. Het bovenstaande is eveneens op deze mededeling van overeenkomstige toepassing. De individuele producent of importeur die zich heeft aangesloten bij de gezamenlijke mededeling en dit heeft laten weten aan degenen die bij die gezamenlijke mededeling betrokken zijn, kan in dat geval volstaan met de mededeling dat hij zijn verplichtingen uitvoert conform de bedoelde gezamenlijke mededeling.

Driejaarlijks dient aan de Minister te worden gerapporteerd over de in de voorafgaande periode getroffen maatregelen en de daarmee bereikte resultaten. Tevens dienen monitoringsgegevens te worden overlegd zoals die zijn opgenomen in bijlage I bij de regeling. Op de monitoring wordt hieronder in paragraaf 4.4 nader ingegaan. Ook voor de verslaglegging geldt dat, indien producenten en importeurs gaan samenwerken, zij de verslaglegging gezamenlijk kunnen verzorgen.

Tot slot is nog van belang dat, indien wordt samengewerkt in de vorm van een convenant of via een gezamenlijke mededeling als bedoeld in artikel 9, de afspraken niet in strijd zijn met het mededingingsbeleid. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien toetreding tot zo'n samenwerkingsverband niet aan een ieder zou zijn toegestaan of indien het feitelijk niet meer mogelijk zou zijn producten op de markt te brengen zonder dat men zich aansluit bij een samenwerkingsverband. In geval van strijdigheid zal geen convenant worden afgesloten of

goedkeuring worden gegeven aan een gezamenlijke mededeling.

4.4 Monitoring (artikel 8)

In de richtlijn is in artikel 12 opgenomen de verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat informatiesystemen worden opgezet en dat daarvoor de betrokken ondernemingen dienen te worden verplicht tot het verstrekken van gegevens. De Europese Commissie heeft op 3 februari 1997 de Beschikking tot vaststelling van de vorm van de tabellen voor het database-systeem vastgesteld (PbEG 1997, L 52/22). Uit deze beschikking volgt dat de lidstaten verplicht zijn om jaarlijks aan de Europese Commissie monitoringgegevens te verstrekken conform de in de beschikking vastgestelde tabellen. Vervolgens zijn de lidstaten verplicht elke drie jaar aan de Commissie te rapporteren over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. De eerste rapportage betreft de periode 1995 tot en met 1997.

In de regeling is naar aanleiding van de voorschriften in de richtlijn het volgende opgenomen.

Bij het afsluiten van een convenant dienen krachtens artikel 2 onder andere afspraken te worden gemaakt over de monitoring. Deze kunnen in grote lijnen gelijk zijn aan de afspraken die onder het huidige convenant van 1991 gelden.

Over de wijze waarop de meting zal plaatsvinden zal nader moeten worden overlegd tussen partijen van het convenant.

In geval er geen convenant is afgesloten, bestaat de verplichting voor de individuele producenten en importeurs tot het monitoren van de verpakkingenstroom, van het moment van productie tot en met de definitieve verwijdering. Hiertoe dienen zij driejaarlijks de gegevens aan te leveren zoals die zijn weergegeven in bijlage I van de regeling. Dit in tegenstelling tot de Minister die elk jaar de monitoringgegevens dient aan te leveren aan de Europese Commissie. De Minister kan een instantie aanwijzen aan wie de monitoringgegevens moeten worden gezonden om te worden samengevoegd. De Minister kan in verband daarmee nadere regels stellen (artikel 8, derde lid).

De monitoringgegevens alsmede de verslagen van de producenten en importeurs kunnen door de Minister worden gebruikt bij het opstellen van

het door de richtlijn in artikel 14 voorgeschreven hoofdstuk over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval. Voor wat betreft verpakkingsafval dat als gevaarlijk afval wordt beschouwd is een hoofdstuk opgenomen in het Meerjarenprogramma Gevaarlijk Afval (Hoofdstuk 13, gebruikte chemicaliën verpakkingen). Bij de wijziging van de Wet milieubeheer naar aanleiding van het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Epema-Brugman (Kamerstukken II 1996/97, 25 157, nr. 1) zal onder andere worden opgenomen dat in een afvalbeheersplan apart aandacht dient te worden besteed aan het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval.

4.5 Merktekens en identificatie (artikel 11); essentiële eisen en normalisatie (artikel 12)

In de bijlage II bij de regeling zijn de afkortingen en cijfers opgenomen die de invulling van het identificatiesysteem zijn zoals dat is vastgelegd in de beschikking van de Europese Commissie 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 1997 L 50/28). Het betreft hier vooralsnog echter een vrijwillig systeem. Dit houdt dat indien op een verpakking de aard van het verpakkingsmateriaal wordt aangegeven en hierbij afkortingen en cijfercodes worden gebruikt, de afkortingen en cijfercodes van Bijlage II van de regeling dienen te worden gebruikt en geen andere. Het hanteren van afkortingen en cijfercodes is echter niet verplicht.

De besluitvorming in de Europese Unie betreffende merktekens is nog niet afgerond. Zodra dat het geval is zullen de voorschriften ten aanzien van merktekens in de regeling worden verwerkt en gepubliceerd.

In bijlage III van de regeling zijn de essentiële eisen neergelegd waaraan verpakkingen op grond van de richtlijn moeten voldoen. Het moeten voldoen aan deze essentiële eisen betekent onder meer dat doorlopend moet worden gekeken naar mogelijkheden verpakkingen lichter, beter verwerkbaar of minder schadelijk voor het milieu te maken. Ontwikkelingen betreffende één verpakkingssoort bij één producent zullen derhalve hun

weerslag hebben op de andere producenten die in dezelfde (soort) verpakking (laten) verpakken. Tevens dienen in dit kader de activiteiten die plaatsvinden betreffende harmonisatie van verpakkingseisen niet uit het oog verloren te worden.

Door de Europese Commissie is reeds in het voorjaar van 1994 aan het Centre Européen de Normalisation (CEN) gevraagd een programma op te stellen voor de ontwikkeling van normen voor de invulling van de in de richtlijn opgenomen essentiële eisen voor verpakkingen en de onderwerpen uit artikel 10 van de richtlijn. Het CEN heeft inmiddels mandaat van de Europese Commissie om de ontwikkeling van deze normen ter hand te nemen. De verwachting is dat het CEN nog ongeveer 3 jaar nodig heeft voordat de ontwikkelde normen gereed zijn.

5. Bedrijfseffectentoets

De financiële consequenties van de regeling voor de bedrijven worden in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop het betrokken bedrijfsleven invulling geeft aan zijn verplichtingen. Bij de opstelling van de onderhavige regeling is ervan uitgegaan dat een nieuw convenant zal worden opgesteld.

Aansluiting bij een convenant of bij een eventueel fonds om ketendeficiten te dekken, is in beginsel voor elk bedrijf mogelijk. Hiermee wordt bereikt dat er voor het overige sprake is van een zo groot mogelijke vrije marktwerking.

Daarnaast is de regeling van toepassing op zowel de in Nederland geproduceerde producten in verpakkingen die op de Nederlandse markt worden gebracht als producten die in verpakkingen worden geïmporteerd.

Bij financiële consequenties kan onderscheid gemaakt worden tussen materiële effecten (in de sfeer van investeringen, omzet-ontwikkelingen en dergelijke) en administratieve effecten (in verband met organisatie, monitoring en verslaglegging).

In het onderstaande worden de financiële consequenties van een convenant aangegeven en waar mogelijk ook van (gedeeltelijk) individuele uitvoering.

5.1 Preventie

Het aantal bedrijven (veelal verpak-

kers/vullers) dat door de regeling wordt aangesproken op het realiseren van de preventiedoelstellingen bedraagt ongeveer 450.000. Deze bedrijven behoren vooral tot de categorieën: detail- en groothandel en industrie. Ruim 98% hiervan behoort tot het midden- en kleinbedrijf.

De ervaring leert dat preventieve maatregelen per saldo door materiaalbesparingen en optimalisering van het product of het productieproces op den duur meer baten dan lasten met zich meebrengen en dus niet leiden tot een stijging van de materiële kosten voor het bedrijfsleven.

In geval van een convenant is het heel wel mogelijk om door middel van één of enkele projecten per branche de preventiemogelijkheden voor de gehele branche voldoende in kaart te brengen en te implementeren. De administratieve kosten hiervan kunnen dan over de gehele branche worden omgeslagen en zullen naar verwachting, gegeven genoemde efficiëncywinst, binnen redelijke termijn kunnen worden terugverdiend.

Indien er geen vrijstelling is van de individuele verplichtingen moet per bedrijf een implementatieplan worden opgesteld en verslag worden gedaan van de preventieresultaten. Dit brengt administratieve kosten met zich mee. Deze zullen sterk afhangen van de grootte van het bedrijf en de hoeveelheid en de diversiteit van de gebruikte verpakkingen. Implementatieplannen en verslagen kunnen qua omvang variëren van een korte omschrijving in een enkele pagina tot een substantieel rapport. De kosten hiervan zullen per individueel bedrijf verschillen en kunnen oplopen tot enige duizenden gulden.

5.2. Terugwinning

Het aantal normadressaten dat wordt aangesproken op het realiseren van de terugwinningsverplichtingen bedraagt circa 130.000 en is minder dan bij preventie omdat de last-minute verpakkers niet op terugwinning worden aangesproken.

In het geval van een convenant worden de terugwinningsverplichtingen overgenomen door de naar schatting 50 grote materiaalproducenten (27 producenten van papier/karton, 2 producenten van glas, 5 producenten van metaal en 14 producenten van kunststof en mogelijk ook andere bedrijven in de keten. Deze partijen zetten zich

zowel in voor het realiseren van de terugwinningsdoelstellingen als voor de monitoring en verslaglegging daarvan.

De kosten voor transport en terugwinning (be- en verwerking) van gebruikte verpakkingen uit huishoudens vanaf een nader overeen te komen overdrachtpunt in de gemeente komen bij de gezamenlijke uitvoering van de regeling bij de verpakkingketen te liggen. Voor de materialen papier/karton, glas en metalen, die doorgaans een positieve waarde hebben, kunnen deze kosten verrekend worden met de opbrengsten van deze stromen. Wat betreft papieren en kartonnen verpakkingen is het denkbaar dat de waarde van deze stroom tijdelijk negatief is. Dat wil zeggen dat de prijs van het oud papier die betaald wordt door de papierfabrikant niet opweegt tegen de kosten van terugname en herverwerking door de oud-papierhandel. In dat geval dient de papierketen het dan ontstane ketendeficit te betalen. In het geval dat er gedurende – volgens een realistische inschatting – twee maanden per jaar een maximaal ketendeficit (ad f 65,- per ton) bestaat met betrekking tot papieren en kartonnen verpakkingen uit huishoudens (circa 450 Kton), is hiermee een bedrag gemoeid van $2/12 \times 85\% \text{ van } 450.000 \text{ ton} \times f 65,-/\text{ton} = 4$ miljoen gulden per jaar. Deze kosten worden gedekt uit een fonds dat gevoed wordt via een verwijderingsbijdrage.

De afgedankte kunststofverpakkingen hebben als ze als mengsel vrijkomen doorgaans een negatieve waarde. Voor kunststof is het streven erop gericht in het nieuwe convenant dat de kunststofindustrie ten minste 35% van de 600 Kton op de markt gebrachte kunststofverpakkingen zal recyclen. De hiermee gemoeide kosten zijn afhankelijk van tal van factoren, zoals:

- de mate en wijze van separaat inzamelen in de KWDI-sector (voor rekening KWDI);
- de benodigde mate van afscheiding uit het integrale afval;
- eventuele opwerkingskosten;
- de herverwerkingstechniek;
- eventuele opbrengst voor aparte fracties.

Een goede inschatting van de kosten voor de kunststofverpakkingketen is op dit moment moeilijk te maken. Als er van wordt uitgegaan dat het overgrote deel van de 35% materiaalherge-

bruik wordt gerealiseerd in de KWDI-sector, zullen de ketendeficiten voor het hergebruik van kunststofafval uit huishoudens beperkt zijn.

Ook op het gebied van de terugwinning dienen plannen, monitoringgegevens en verslagen opgesteld te worden. De hiermee gemoeide administratieve kosten zijn inbegrepen bij de algemene organisatorische en administratieve kosten die hierna behandeld worden.

De kosten bij individuele uitvoering van de verplichtingen uit de regeling zouden omvangrijk zijn vanwege het benodigde logistieke en administratieve systeem. Een schatting daarvan is moeilijk te geven.

5.3 Inzameling

Wat betreft de inzameling van uit huishoudens vrijkomende verpakkingen is er in Nederland – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk – voor gekozen om de kosten daarvan niet bij de producenten/importeurs te leggen, maar voorsnag bij de gemeenten te houden, die dat tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten doen. De verwachting is dat de kosten voor gescheiden inzameling door de gemeente worden gecompenseerd door lagere verbrandingskosten en door de opbrengst van de gescheiden ingezamelde stromen, zodat per saldo de verwijderingskosten voor de gemeenten niet zullen stijgen.

De regeling brengt geen nieuwe financiële consequenties voor bedrijven die zich in het kader van hun bedrijfsafvalstoffen ontdoen van verpakkingafval. Op basis van de Wet milieubeheer zijn deze bedrijven reeds financieel verantwoordelijk voor de verwijdering van hun bedrijfsafvalstoffen. In de AMvB's ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer zullen eisen opgenomen worden ten aanzien van het scheiden van bedrijfsafval. In verband met het stortverbod en de stijgende verbrandingsstarieven is het voor de ontdoeners van bedrijfsafval overigens ook steeds aantrekkelijker om het verpakkingafval te scheiden en gescheiden aan te bieden.

5.4 Administratieve kosten in verband met organisatie, monitoring en verslaglegging

Uit de gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen onder een convenant vloeien organisatiekosten voort. Naar verwachting zullen hier enige milioe-

nen guldens mee gemoeid zijn. Verwacht wordt dat het merendeel van de bedrijven zal kiezen voor een vertegenwoordiging door branche-organisaties of andere samenwerkingsverbanden, zodat deze organisatiekosten over de brancheleden kunnen worden omgeslagen.

De regeling brengt verplichtingen op het terrein van mededeling, monitoring en verslaglegging met zich mee. Bedrijven of groepen bedrijven zullen dit waarschijnlijk op geaggregeerd niveau doen waarbij zij gebruik kunnen maken van de door het collectieve systeem ontwikkelde methodiek. Monitoring en het opstellen van preventieplannen kosten onder het vigerende convenant van 1991 (waarmee 60% van de hoeveelheid verpakkingen is vertegenwoordigd) thans circa 12 miljoen gulden per jaar. Naar verwachting zullen de totale kosten onder het nieuwe convenant circa 20 à 24 miljoen gulden per jaar bedragen.

5.5 Conclusie

De kosten voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit de collectieve uitvoering van de regeling zijn relatief beperkt, zeker in vergelijking met het buitenland, en staan in verhouding tot de draagkracht van de verpakkingsketen en tot het milieuvoordeel dat wordt bereikt. De kosten voor het bedrijfsleven die rechtstreeks uit de regeling voortvloeien zullen naar verwachting ruimschoots onder de 100 miljoen gulden per jaar blijven. Onder meer via het systeem van de verwijderingsbijdragen zijn deze kosten in beginsel door te berekenen aan de consument.

6. Internationale aspecten

De richtlijn is in werking getreden op 31 december 1994. De uiterste datum voor implementatie in nationale regeling is 30 juni 1996. Het ontwerp van deze regeling is conform artikel 16, eerste lid, van de richtlijn op 18 juni 1996 ter notificatie aan de Europese Commissie gezonden. De notificatie gaf de Europese Commissie aanleiding om Nederland een uitvoerig gemotiveerde mening te doen toekomen, waardoor het tijdstip waarop de regeling mocht worden vastgesteld met drie maanden werd opgeschort tot eind december 1996. Het belangrijkste commentaar van de Commissie had betrekking op de wijze waarop de

definities van de richtlijn in de concept-regeling werden geïmplementeerd. Het commentaar van de Commissie werd op hoofdlijnen niet gedeeld en in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven welke termen van de richtlijn overeenkomen met de termen uit de regeling.

Binnen vier jaar zal de Europese Commissie een verslag opstellen over de uitvoering van de richtlijn in de diverse lidstaten en aan de Raad een voorstel doen voor de percentages die in de volgende vijf jaar, na 2001, moeten worden bereikt. Uiterlijk 30 juni 2001 zullen deze percentages door de Raad worden vastgesteld. Alsdan zal de regeling aan de nieuwe percentages worden aangepast.

De meeste lidstaten hebben op dit moment regelgeving ter implementatie van de richtlijn opgesteld en genotificeerd bij de Europese Commissie. Een aantal van deze notificaties heeft de Commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van een uitvoerig gemotiveerde mening. Op dit moment heeft geen enkele lidstaat de regelgeving met betrekking tot verpakkingen in werking laten treden. In een aantal landen is reeds een systeem voor de inzameling en verwerking van verpakkingen opgezet. De meeste lidstaten stellen de verpakker/vuller verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen van de richtlijn. Evenals in Nederland wordt de keus gelaten of dit individueel dan wel door aansluiting bij een inzamel- en verwerkings-systeem gebeurt.

In Duitsland is sinds 1991 regelgeving met betrekking tot de terugname en verwerking van gebruikte verpakkingen, de Verpackungsverordnung van kracht. Deze regelgeving verplicht de producenten en importeurs van verpakkingsmaterialen, van producten die worden verpakt, de tussenhandel en detailhandel tot het terugnemen en als materiaal hergebruiken van gebruikte verpakkingen uit huishoudens. Uitvoering mag collectief plaatsvinden; dit heeft geleid tot de instelling van het Duales System Deutschland (DSD). Aangesloten bedrijven mogen op hun verpakking het 'groene punt' aanbrengen, ten teken dat men meedoet en meebetaalt aan het door het DSD opgezette systeem. De regelgeving met betrekking tot verpakkingen is gewijzigd. De nieuwe Verpackungsverordnung is eind

1996 ter notificatie aan de Europese Commissie voorgelegd.

In Frankrijk is met goedkeuring van de overheid in 1992 de organisatie Eco-emballages opgericht die door een heffing op de verpakkingen de lagere overheden financieel helpt bij de opzet en de ontwikkeling van gescheiden huisvuilinzameling en de recycling van huishoudelijk verpakkingsafval. Eco-emballages is opgericht door verpakkers en grote verwerkers. In 1996 is besloten de overeenkomst met de overheid voor zes jaar voort te zetten met het oog op de implementatie van de richtlijn.

De Franse regelgeving betreffende huishoudelijke verpakkingen spreekt de verpakkers en degene die laten verpakken, met het oog de producten op de markt te brengen, aan. De terugwinningstaakstellingen die enerzijds zijn gebaseerd op de richtlijn en anderzijds op de opgedane ervaringen, zullen worden opgenomen in de bestaande wetgeving. De regelgeving betreffende niet-huishoudelijke verpakkingen spreekt de ontdoener aan, dus de KWDI-sector. De aangesprokene zijn verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van de gebruikte verpakkingen.

In Oostenrijk draagt Altstoff Recycling Austria (ARA) de verantwoordelijkheid voor de afvalverwerking. Binnenkort zal de nieuwe 'Verpackungsverordnung' in werking treden. Deze verordening maakt het mogelijk dat naast ARA ook andere inzamel- en verwerkingsystemen worden toegestaan. In de verordening zijn eisen opgenomen die aan de inzamel- en verwerkingsystemen worden gesteld.

In België is vooruitlopend op de regelgeving door enkele producenten en importeurs FOST-PLUS opgezet, een organisatie die de inzameling en verwerking van gebruikte verpakkingen ter hand wil nemen en dit systeem geleidelijk over het land wil uitbreiden.

In 1997 zal het interregionaal samenwerkingsakkoord inzake verpakkingsafval in werking treden. In dit akkoord voeren Vlaanderen, Wallonië en Brussel gelijktijdig een algemene terugnameplicht van verpakkingen in. Tevens wordt de verpakker of de importeur van verpakte goederen verantwoordelijk gesteld voor de inzameling en verwerking. Evenals in Nederland kan hij dit individueel of

gezamenlijk doen. Daarnaast is de Wet op de ecotaks van belang. Deze legt een heffing op diverse verpakkingen (bij de laatste wijziging: drankenverpakkingen, papier en karton voor verpakkingen). Van de verplichting tot betalen kan men onder voorwaarden ontheffing krijgen, welke voorwaarden onder meer betreffen het toemen van meermalige verpakkingen of het realiseren van bepaalde percentages van materiaalhergebruik.

Engeland heeft eind 1996 een regeling betreffende verpakkingen ter notificatie aan de Europese Commissie toegezonden. Ook deze regeling kent de mogelijkheid om de verplichtingen gezamenlijk uit te voeren door middel van een collectief systeem. VALPAK is een organisatie, opgezet door het bedrijfsleven, die de inzameling en verwerking van verpakkingen gestalte moet geven. Deze organisatie moet nog starten met de daadwerkelijke uitvoering van de inzameling en verwerking.

Vergelijking van verschillende systemen met het Nederlandse op het gebied van de kosten, leidt tot de volgende opmerkingen. De verwijderingsstructuur wordt in Nederland op een kosteneffectieve wijze opgezet en sluit aan op de huidige praktijk. De huidige doelmatige inzameling van verpakingsafval van particuliere huishoudens wordt tevens verder geïntensiveerd. Door de maatregelen die ter uitvoering van het convenant van 1991 door het betrokken bedrijfsleven zijn getroffen alsmede door de ten gevolge van de regeling te treffen maatregelen, zal het reeds bereikte percentage materiaalhergebruik verder toenemen.

7. Uitvoerbaarheid en handhaving

Uitvoerbaarheid

Zoals hierboven is aangegeven, is ervoor gekozen bij de implementatie van de richtlijn zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds in de praktijk getroffen maatregelen in het kader van de uitvoering van het bestaande convenant verpakkingen van juni 1991. Dit betekent dat er voor is gekozen zoveel mogelijk ruimte voor zelfregulering aan het bedrijfsleven te laten. Vanuit het bedrijfsleven was de wens reeds geuit door te blijven gaan met het aanpakken van de verpakkingenproblematiek in het kader van een vervolgconvenant. Al ten tijde van het opstellen van deze regeling is gestart

met het opstellen van een nieuw convenant dat zal bestaan uit een integratieconvenant en bijbehorende deelconvenanten. In het integratieconvenant worden de doelstellingen opgenomen met betrekking tot materiaalhergebruik en preventie en algemene zaken zoals monitoring, evaluatie, en dergelijke. In de deelconvenanten worden de maatregelen opgenomen om de doelstellingen van het integratieconvenant te realiseren.

Bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regeling is er vanuit gegaan dat er een nieuw convenant wordt afgesloten, waarmee het gehele bedrijfsleven aan zijn verplichtingen voldoet. Uit het convenant dient duidelijk te blijken welke bedrijven partij zijn bij het convenant en dus zijn vrijgesteld van de individuele verplichtingen.

Door de mogelijkheid te creëren een convenant te sluiten wordt zowel recht gedaan aan de wens tot deregulering, als de wens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de werking van de markt. Het aangesproken bedrijfsleven kan, zowel in milieuhygiënische als markteconomische zin, zelf de meest effectieve maatregelen kiezen, binnen de randvoorwaarden die door de richtlijn en de regeling zijn gesteld.

Handhaving

Deze regeling is mede gebaseerd op de Wet milieubeheer. De handhaving van de regeling kan dus zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. 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 de regeling verpakkingen strafbaar gesteld.

Toezicht op de naleving en bestuursrechtelijke handhaving zijn de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De uitvoering daarvan is gemandateerd aan de Inspectie Milieuhygiëne. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie, eventueel op voorstel van de Inspectie Milieuhygiëne.

Bij de bestuursrechtelijke handhaving kan in het kader van het toezicht inzage worden gevraagd in boeken en andere bescheiden en in het kader van de sancties gebruik worden gemaakt van de instrumenten dwangsom en bestuursdwang.

De straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd bij de strafrechtelijke handhaving variëren van geldboetes tot het stilleggen van de onderneming. Opzettelijk (nalatig) handelen wordt aangemerkt als misdrijf en kan daarmee zwaarder worden bestraft.

Indien een convenant wordt afgesloten, zal alleen gehandhaafd worden bij die bedrijven die niet zijn aangesloten of niet meer zijn aangesloten bij een convenant. Aansluiting bij een convenant geeft immers een vrijstelling van de verplichtingen 3 tot en met 9 van de regeling. Nakoming van de verplichtingen van het convenant zal door de partijen die het convenant hebben ondertekend worden afgedwongen.

Indien een convenant wordt afgesloten, zal daarom duidelijk moeten zijn welke bedrijven partij zijn bij het convenant of zich laten vertegenwoordigen door een organisatie. De bedrijven die niet zijn aangesloten of niet meer zijn aangesloten bij een convenant, moeten een mededeling doen. Deze mededeling kan individueel of gezamenlijk worden gedaan.

Het toezicht door de Inspectie zal zich met name richten op de vraag of de bedrijven die niet zijn aangesloten bij een convenant een mededeling hebben gedaan bij de minister van VROM. Echter ook op de andere bepalingen, met name artikel 13 (zware metalen in verpakkingen), zal door de Inspectie worden toegezien.

Het niet of niet op tijd (dertien weken na de inwerkingtreding van de regeling) indienen van een mededeling is een overtreding van de regeling en op dit punt zal worden gehandhaafd. De bedrijven die zijn aangesloten bij een convenant hebben ook belang bij het voorkomen van zogenaamde 'free-riders' (die bedrijven die weinig tot geen inspanningen leveren maar wel meeliften met de groep van bedrijven die wel degelijk inspanningen verrichten). Van het bedrijfsleven dat het convenant heeft ondertekend, wordt verwacht dat ook zij zich zullen inspannen om het 'free-rider' gedrag zoveel mogelijk te voorkomen.

Indien een mededeling niet wordt goedgekeurd, wordt dit gelijkgesteld met het niet doen van een mededeling en is de producent of importeur in overtreding.

Indien de mededeling wordt goedgekeurd, wordt erop toegezien dat de

uitvoering conform hetgeen is neergelegd in de mededeling geschiedt.

Het toezicht op de uitvoering van de mededeling en dus de verplichtingen uit de regeling zal plaatsvinden door aan de desbetreffende producent of importeur te vragen gegevens over te leggen waaruit blijkt dat hij uitvoering geeft aan hetgeen in de mededeling is neergelegd. De verslagen die door de producenten en importeurs dienen te worden ingediend, alsmede de door hen aan te leveren monitoringgegevens, kunnen een hulpmiddel zijn bij de controle.

In de regeling is opgenomen dat voor 31 december 1999 de uitvoering geëvalueerd zal worden. Mocht uit die evaluatie blijken dat in de praktijk de verplichtingen onvoldoende worden nagekomen dan zal aanpassing van de regeling plaatsvinden.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De begripsbepaling van 'verpakking' is in de richtlijn uitgebreider dan in Nederland gebruikelijk is. Aangezien het tweede deel van deze begripsbepaling min of meer een uitwerking van het eerste deel is, is ervoor gekozen om alleen het eerste deel van de definitie uit de richtlijn in deze regeling over te nemen. Het tweede deel van de begripsbepaling 'verpakking' uit de richtlijn luidt als volgt:

Verpakking omvat uitsluitend:

- a. verkoop- of primaire verpakking, dat wil zeggen een verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopseenheid vormt;
- b. verzamel- of secundaire verpakking, dat wil zeggen een verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopseenheden 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; deze verpakking kan van het product worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt;
- c. verzend- of tertiaire verpakking, dat wil zeggen een verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopseenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade

door verlading of transport te voorkomen.

Weg-, spoor-, scheeps- of vliegtuigcontainers worden niet als verzendverpakking beschouwd.

Deze uitgebreide nadere beschrijving bevat dus een nadere uitleg wat onder een verpakking wordt verstaan.

Zo gelden de bepalingen uit de regeling dus ook voor wegwerpartikelen zoals fritesbakjes en koffiebekers. Wegwerpbestek, rietjes en dergelijke, vallen er niet onder, omdat ze niet bestemd zijn om producten in te sluiten, te beschermen, te verladen, af te leveren of aan te bieden.

Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat ook industriële verpakkingen onder de werking van de regeling vallen.

Ter verdere verduidelijking wat wel en niet onder definitie van verpakkingen valt, is een aantal criteria ontwikkeld. In geval van twijfel kunnen deze criteria een hulpmiddel zijn bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een verpakking.

1. Is de primaire functie verpakken?

1a. Zo nee, dan dienen nog de volgende vragen te worden gesteld: is het item geïntegreerd met de verpakkingcomponent of dient het ter verfraaiing of versteviging van een verpakkingcomponent? Indien ook hier het antwoord nee op is, is er geen sprake van een verpakking.

1b. Indien het antwoord op de vorige vragen ja is, is er wel sprake van een verpakking. Denk hierbij bijvoorbeeld

aan een nagelkwastje dat geïntegreerd is met het product of lintjes die dienen ter verfraaiing van een product.

2. Indien het antwoord op de vraag of de primaire functie verpakken is, positief is, dienen nog de volgende vragen te worden gesteld.

3. Blijft het item gedurende de hele levensduur van een duurzaam product, geïntegreerd met dit product?

3a. Zo ja, dan is er geen sprake van een verpakking. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het kunststofomhulsel van de videoband zelf. Dit item is voor de gehele levensduur van de band hiermee geïntegreerd.

3b. Zo nee, dan dienen nog de laatste twee vragen te worden beantwoord.

4. Is het item bestemd voor het bewaren van duurzame producten of voor duurzaam gebruik voor het bewaren van producten?

4a. Zo ja, dan is er geen sprake van een verpakking. Denk hierbij bijvoorbeeld

aan het CD-doosje dat dient om een duurzaam product, de CD, te bewaren of een EHBO-doos die dient om verband e.d. duurzaam te bewaren.

4b. Is het antwoord op vraag 4 negatief, dan is er sprake van een verpakking.

Met het onder artikel 1, onderdeel b, onder 1 vermelde 'in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, in Nederland als eerste een product in een verpakking aan een ander ter beschikking stelt' wordt bedoeld het 'op de markt brengen' van een product in een verpakking. Het gaat om de producenten die zelf een product verpakken en op de markt brengen (artikel 1, sub b, onder 1), dan wel een product laten verpakken door een derde en dit vervolgens op de markt brengen (artikel 1, sub b, onder 3). Met de producent is niet bedoeld deze derde, dus niet degene die in opdracht van een ander een product verpakt. De term 'op de markt brengen' is niet in de artikelen van Wet milieubeheer opgenomen waarop de onderhavige regeling is gebaseerd en derhalve is in de onderhavige regeling gebruik gemaakt van de bovengenoemde omschrijving. Onder producent wordt ook begrepen de producent van zogenaamde 'last-minute-verpakkingen'. Dit zijn verpakkingen die door de detailhandel op het verkooppunt aan het te verkopen product worden toegevoegd al dan niet op het moment waarop het product wordt verkocht (artikel 1, sub b, onder 4).

Tevens wordt onder producent of importeur ook verstaan degene die producten in een verpakking invoert en deze producten niet aan een ander ter beschikking stelt, maar een zodanige handeling verricht dat de verpakking in Nederland vrijkomt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan halffabrikaten of producten die worden omverpakt. De verpakkingen van deze producten komen in Nederland als afvalstof vrij.

Tot slot ziet artikel 1 sub b ook op (parallel-)importeurs, waaronder groot- en tussenhandelaren alsmede agenturen; immers zij brengen ook producten als eerste in Nederland op de markt.

Bij het realiseren van de percentages terugwinning en materiaalhergebruik gaat het om die verpakkingen die op de markt zijn gebracht. Dit betekent dat voorraden verpakte producten die niet daadwerkelijk op de Nederlandse

markt zijn gebracht niet meetellen bij de vaststelling van de percentages materiaalhergebruik.

De term 'als product hergebruiken' staat gelijk aan de Europese term 'hergebruik' zoals genoemd in artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn. Deze term verschilt inhoudelijk niet van die van de richtlijn en wordt reeds veelvuldig gebruikt in het Nederlandse milieubeleid. In de richtlijn zijn de woorden 'dergelijke hergebruikte verpakking wordt verpakingsafval als het niet langer hergebruikt wordt' nog aan de definitie toegevoegd. Uit het systeem van de Nederlandse regelgeving volgt echter automatisch dat, indien een product niet meer als product wordt gebruikt, er sprake is van een afvalstof.

Onder producthergebruik wordt verstaan het direct hergebruik van producten die niet eerst in het afvalstadium zijn terecht gekomen zoals b.v. flessen die na schoonmaken opnieuw voor precies hetzelfde doel worden gebruikt.

Producthergebruik telt ingevolge de richtlijn niet mee als invulling van de terugwinning- en hergebruiksverplichting. Op het moment dat ze worden afgedankt en niet meer als verpakking worden hergebruikt, gelden ook voor meermalige verpakkingen dezelfde procentuele verplichtingen voor terugwinning en (materiaal)hergebruik als voor eenmalige verpakkingen.

De term 'als materiaal hergebruiken' staat gelijk aan de Europese term 'recycling' zoals genoemd in de richtlijn. De term recycling is niet overgenomen, omdat de term 'materiaalhergebruik' reeds in diverse beleidsstukken en regelgeving is gebruikt. Met de term recycling wordt in het Nederlandse taalgebruik veelal bedoeld op zowel materiaalhergebruik als producthergebruik, terwijl in de richtlijn onder recycling geen producthergebruik wordt verstaan. De inhoud van de term 'recycling' uit de richtlijn en de term 'materiaalhergebruik' uit de regeling is overigens dezelfde.

Onder terugwinning wordt verstaan de som van compostering, materiaalhergebruik en verbranding met energietrugwinning. Dit begrip moet niet worden verward met het begrip 'terugnemen', waarmee het fysiek terugnemen wordt bedoeld, onafhankelijk van de vraag wat er daarna met het materiaal gebeurt.

De richtlijn verwijst in haar definitie van terugwinning naar bijlage II.B van

de richtlijn 75/442/EEG (kaderrichtlijn) waarin handelingen zijn opgenomen die onder het begrip nuttige toepassing kunnen vallen. In de definitie in de regeling zijn de handelingen uit de bijlage II.B die op verpakkingen van toepassing kunnen zijn, opgenomen. Indien bijlage II.B van de kaderrichtlijn wordt aangepast en deze handelingen zijn tevens van toepassing op verpakkingen, dan zal de onderhavige regeling op dit punt worden gewijzigd.

De definitie van verpakkingmateriaal is opgenomen om te benadrukken dat voor alle genoemde verpakkingmaterialen maatregelen moeten worden getroffen. Na de voorpublicatie van de regeling is de definitie van verpakkingmateriaal gewijzigd. Composiet is als verpakkingmateriaal niet meer opgenomen in de definitie, omdat het volgens de definitie van de Europese Commissie (Beschikking van de Commissie van 28 januari 1997, Pg EG L. 50/28) geen apart verpakkingmateriaal betreft, maar een verpakking die uit verschillende verpakkingsmaterialen bestaat. In de beschikking van de Europese Commissie tot vaststelling van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen is opgenomen wat onder compositet verstaan moet worden: 'een verpakking bestaande uit verschillende materialen die niet met de hand kunnen worden gescheiden, en waarbij geen enkele component meer dan een bepaald gewichtsprocent vertegenwoordigt'. De preventie, terugwinning en het hergebruik van composieten zijn impliciet meegenomen bij de afzonderlijke verpakkingmaterialen waaruit een compositet bestaat.

Bij kwantitatieve en kwalitatieve preventie gaat het niet alleen om het achterwege laten, het lichter worden, dan wel minder schadelijk worden van bestaande verpakkingen en verpakkingsmaterialen, maar ook om het toepassen van geheel nieuwe verpakkingconcepten, mede in relatie tot het product en de logistiek.

Artikel 2

In dit artikel is aangegeven dat er sprake is van een vrijstelling voor de producent of importeur van de individuele verplichtingen als weergegeven in de artikelen 3 tot en met 9 indien en zolang hij is aangesloten bij een convenant dat ook door de Minister is ondertekend. Door ondertekening

geeft de Minister aan dat er voldoende vertrouwen is dat betrokken partijen deze verplichtingen die anders voor de individuele producent of importeur gelden, gezamenlijk zullen nakomen. Daarmee vervallen voor bij het convenant aangesloten bedrijven tevens de individuele verplichtingen uit de artikelen 3 tot en met 9. Overigens is het niet noodzakelijk dat elke producent of importeur individueel het convenant ondertekent. Het meest voor de hand liggend is dat bijvoorbeeld branche-organisaties dan wel overkoepelende organisaties namens de producenten en importeurs het convenant ondertekenen. Deze producenten en importeurs zijn in vertegenwoordiging gebonden aan het convenant. Zodra de ondertekening rond is, zijn dus ook de individuele producenten en importeurs vrijgesteld van de verplichtingen zonder dat zij daarvoor een administratieve handeling ten opzichte van de Minister hebben hoeven verrichten. Voor bedrijven die niet zijn aangesloten bij één van de organisaties die zich binden aan de uitvoering van het convenant blijven de individuele verplichtingen gelden.

Het tweede lid geeft aan dat in een convenant als bedoeld in deze regeling, verder kan worden gegaan dan direct uit de percentages van de richtlijn voortvloeit en tevens dat de maatregelen dan in tegenstelling tot het vermeld in artikel 3 bij de individuele verplichtingen, uiterlijk op 30 juni 2001 moeten hebben geleid tot de in artikel 3 genoemde percentages. De vrijstelling geldt uiteraard slechts voor zolang een convenant van kracht is en een producent of importeur hierbij aangesloten is. Indien zou blijken dat bepaalde (groepen) producenten of importeurs zich niet aan de afspraken in het convenant houden, dan kan het convenant worden opgezegd en herleven dus voor hen de individuele verplichtingen.

Artikel 3

Voor de individuele producent of importeur betekent het in het eerste lid bepaalde dat 65% respectievelijk 45% van de totale hoeveelheid verpakkingen die hij op de markt brengt, moet worden teruggewonnen respectievelijk hergebruikt. In de situatie waarin hij verschillende verpakkingsmaterialen gebruikt, kan een hoger hergebruiks- of terugwinningspercentage van het ene verpakkingmateriaal een lager

percentage van een ander soort met zich brengen, zolang dit niet lager wordt dan 15% per verpakkingsmateriaal en het voorgeschreven percentage over de totale hoeveelheid gemiddeld wordt bereikt. Indien een producent of importeur slechts in één verpakkingsmateriaal verpakt, dan is het percentage van 15 niet van toepassing en dient 65% te worden teruggewonnen en 45% als materiaal te worden hergebruikt.

Als producenten en importeurs samenwerken, op een wijze als bedoeld in artikel 2 of artikel 9, kunnen zij onderling ook de hoeveelheden materiaalhergebruik en terugwinning verrekenen.

De verplichting in artikel 3 geldt voor de gehele gebruikte verpakking, dat wil zeggen inclusief de eventuele om- of transportverpakking, afsluitmiddelen zoals doppen, lipjes, en touwtjes, etiketten, folies om tijdschriften, bijsluiters en andere direct met het product samenhangende materialen. Productresten die bij normaal gebruik van de verpakking of het product in deze verpakking achterblijven, dienen eveneens te worden verwerkt. Echter, de percentages materiaalhergebruik en terugwinning zijn er niet op van toepassing. Deze gelden alleen voor het netto gewicht van de verpakking, dus het gewicht na aftrek van eventuele productresten of vervuiling van het materiaal.

De verplichting tot het behalen van de genoemde percentages gaat in per 1 augustus 1998, dezelfde datum waarop de gemeenten krachtens artikel 10 de gescheiden inzameling moeten hebben geregeld. De verplichtingen met betrekking tot preventie, die in het tweede lid zijn verwoord, gaan meteen in bij het in werking treden van de regeling op 1 augustus 1997.

Het vierde lid bepaalt dat voor de verpakkingen die door een detailhandelaar aan producten worden toegevoegd op het punt van verkoop aan de consument, de terugwinnings- en hergebruiksverplichtingen, inclusief de financiering daarvan niet van toepassing zijn. Deze bedrijven dienen echter wel te voldoen aan de preventieverplichting.

Artikel 4

Centrale gedachte achter deze bepaling is dat de hele verpakkingsketen bij dient te dragen aan het behalen van de doelstelling. Dit betekent dat over-

legd moet worden tussen de betrokken schakels van de verpakkingsketen over de wijze waarop aan de verplichtingen van de regeling inhoud wordt gegeven. Bij de maatregelen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ter beschikking stellen van benodigde gegevens, de bereidheid om materialen apart te houden opdat hergebruik kan plaatsvinden, het beschikbaar stellen van verwerkingscapaciteit of het opzetten en ondersteunen van proeven en projecten met het doel de effectieve en efficiënte kringloop van verpakkingen te bevorderen. Ook de detailhandel zal een bijdrage moeten leveren, met name op het gebied van het treffen van preventiemaatregelen en de herverwerking van verpakkingen uit het bedrijfsafval. In het geval dat de detailhandelaar valt onder de definitie van 'producent en importeur' is hij volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan de normadressaten opgelegde verplichtingen. Voor degene die grondstoffen levert geldt in het bijzonder dat hij er voor zorg draagt dat er voldoende faciliteiten bestaan om het gescheiden aangeboden verpakkingsmateriaal te hergebruiken tegen een zodanige prijs dat het hergebruik in voldoende mate langs marktconforme weg tot stand komt.

Artikel 5

Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat de financiële verplichtingen van de producenten en importeurs voor de terugwinning en het hergebruik van 65 % respectievelijk 45 % van de door hen op de markt gebrachte verpakkingen ingaan vanaf een nader door de gemeente te bepalen punt voor het afval uit particuliere huishoudens. Dat wil zeggen dat vanaf dat punt de gemeente in elk geval geen kosten meer hoeft te betalen voor inzameling, bewerking, opslag etc. Overigens zal in de meeste gevallen het ingezamelde materiaal voor de gemeente geld opbrengen, maar ingeval er sprake is van een ketendeficit zijn de producenten en importeurs dus financieel verantwoordelijk en niet de gemeente. De kosten voor de producenten en importeurs betreffen het transport, opslag, eventuele voorbewerking en terugwinning (materiaal hergebruik of verbranding).

Indien er een convenant is afgesloten, kunnen er afspraken worden gemaakt over het overdrachtpunt

waar de verantwoordelijkheid voor de gemeente ophoudt en die van de producenten/importeurs begint. De producenten/importeurs zijn immers vrijgesteld van het gestelde in artikel 5 indien zij partij zijn bij een convenant. In de deelconvenanten zijn hierover de volgende afspraken gemaakt. Voor glas betreft het overdrachtpunt de glasbak en voor papier/karton is het overdrachtpunt de oud papier-handelaar. Voor metalen verpakkingen ligt het overdrachtpunt bij de uitgang van de AVI. Voor kunststof neemt de kunststofindustrie de verplichting op zich om zorg te dragen voor 35% materiaalhergebruik. De kosten hiervoor worden gedragen door het desbetreffende bedrijfsleven en de KWDI-sector.

Het tweede lid ziet op de bedrijfsafvalstoffen. De bedoeling is dat daarvoor de thans gebruikelijke kostenverdeling van toepassing is, met dien verstande dat eventuele extra maatregelen die de ontdoener van bedrijfsafvalstoffen moet nemen voor rekening zijn van de producent of importeur.

Artikel 8

Het eerste lid van dit artikel ziet op de verslagleggingsplicht. In het artikel wordt aangegeven welke onderwerpen inhoudelijk aan de orde moeten komen. Over de vorm van het verslag is niets vastgelegd. Het zou in beginsel denkbaar zijn deze verslaglegging te koppelen aan het financieel jaarverslag, waarbij overigens wel moet worden bedacht dat de in het kader van de onderhavige regeling gevraagde verslaglegging betrekking heeft op een periode van de drie voorafgaande jaren.

Artikel 10

Dit artikel verplicht de provincies in hun provinciale milieuverordening te regelen dat gemeenten verpakkingen van glas en papier/karton uit particuliere huishoudens afzonderlijk moeten inzamelen.

Het woord 'afzonderlijk' moet hier worden opgevat als afzonderlijk van andere verpakkingsmaterialen. Er wordt niet mee bedoeld dat er een apart inzamelingsstelsel moet komen uitsluitend voor verpakkingsafval van desbetreffende verpakkingsmateriaal. Kartonnen en papieren verpakkingen mogen dan ook uiteraard worden ingezameld gezamenlijk met bijvoorbeeld oude kranten.

Bij 'inzamelen' wordt niet alleen gedacht aan zogenaamde haalsystemen, ook brengsystemen worden begrepen onder de term inzamelen.

Het tweede lid duidt op de situatie waarin gemeenten op vrijwillige basis met producenten of importeurs afspreken om ook voor andere verpakkingsmaterialen een aparte inzameling te organiseren.

Artikel 11

De Europese Commissie heeft op 28 januari 1997 een beschikking uitgevaardigd met betrekking tot het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen. Deze beschikking vloeit voort uit artikel 8, tweede lid, van de richtlijn verpakkingen. In de beschikking zijn de cijfercodes en afkortingen voor de verschillende verpakkingsmaterialen aangegeven. In de beschikking is echter aangegeven dat deze cijfercodes en afkortingen op vrijwillige basis kunnen worden gebruikt. In bijlage II bij de regeling is aangegeven welke afkortingen en cijfercodes dit betreffen. Indien afkortingen en cijfercodes voor het verpakkingsmateriaal worden gebruikt, dienen dit de afkortingen en cijfercodes van bijlage II van de regeling te zijn.

Het gebruiken van de cijfercodes en afkortingen is van belang voor een uniformering van deze codes binnen de Europese Unie. Indien mogelijk, zouden deze afkortingen en cijfercodes gebruikt moeten worden.

Artikel 11 heeft geen betrekking op het gebruik logo's en symbolen. De bestaande logo's en symbolen (bijvoorbeeld het glasbak-symbool) kunnen nog steeds worden gebruikt.

Artikel 13

Dit artikel, dat rechtstreeks voortvloeit uit artikel 11 van de richtlijn, geeft aan dat in verpakkingen een totale concentratie van een aantal zware metalen, waaronder cadmium, mag voorkomen dat in de loop van de jaren daalt van 600 naar respectievelijk 250 en 100 ppm. In Nederland is met betrekking tot het metaal cadmium in het Cadmiumbesluit neergelegd dat een product, dus ook een verpakking, gemaakt van kunststof niet meer dan 50 ppm cadmium mag bevatten. Het Cadmiumbesluit blijft onverminderd van toepassing op kunststof verpakkingen.

Artikel 14

Dit artikel ziet op wettelijke regelingen zoals de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening en het daarop gebaseerde Besluit registratie geneesmiddelen (Stb. 1977, 537), het Besluit etikettering en bijsluiter farmaceutische producten (Stb. 1994, 524) en het Besluit medische hulpmiddelen en de Bestrijdingsmiddelenwet waarin specifieke eisen zijn opgelegd t.a.v. verpakkingen. De bovengenoemde wetgeving is mede gebaseerd op Europese regelgeving.

Uiteraard moet bij de uitvoering van deze regeling rekening worden gehouden met deze eisen. Overigens zal voor de verpakking van alle producten, dus ook van gevaarlijke stoffen of andere chemische producten, tenzij dit door een verplichting uit een andere wettelijke regeling niet kan, moeten worden voldaan aan de bepalingen als vermeld in deze regeling.

Artikel 15

De uitvoering van deze regeling wordt in 1999 geëvalueerd. Allereerst zal worden getoetst aan de doelstellingen, te weten de percentages terugwinning en materiaalhergebruik. Daarnaast zal worden gekeken of alle schakels in de verpakkingsketen op een evenwichtige wijze bijdragen aan de op te zetten verwijderingsstructuur en of de lasten en kosten op een evenwichtige wijze zijn verdeeld over genoemde schakels.

*De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer.*