



Advies Raad van State betreffende besluit van tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met verbeteren van de handhaafbaarheid door een collectieve organisatie facultatief een wettelijke verantwoordelijkheid te geven bij de nakoming van enkele verplichtingen (verbetering handhaafbaarheid)

Nader Rapport

3 januari 2012

IENM/BSK-2012/247411

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 oktober, nr. 12.002282, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 november 2012, nr. W14.12.0386/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling) merk ik het volgende op.

1. Noodzaak tot overgang van wettelijke verplichtingen

a. Verantwoordelijkheid producenten in andere industrieën

De Afdeling heeft geconstateerd dat op grond van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur, het Besluit beheer autowrakken, de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en het Besluit beheer autobanden producenten ook zorg dragen voor de inname, de verwerking en de nuttige toepassing van producten. In deze industrieën worden werkzaamheden eveneens uitgevoerd door collectieve organisaties. De Afdeling geeft aan dat in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit niet is aangegeven waarom in genoemde regelgeving verplichtingen van de individuele producent niet overgaan op een collectieve organisatie zoals in het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit wordt voorgesteld.

In 2010 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M) een onderzoek laten uitvoeren naar de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid¹. In dat onderzoek is ook aandacht besteed aan de industrieën en de daarop betrekking hebbende regelgeving waarnaar de Afdeling verwijst. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de toenmalige Staatssecretaris van I en M in de bijlage 'Meer waarde uit afval' bij zijn brief van 25 augustus 2011 (kamerstukken II 2010/11, 30 872, nr. 79, p.48) aangegeven dat de handhaafbaarheid toeneemt naarmate de verantwoordelijkheid en taken van diverse actoren in de keten duidelijker zijn omschreven en toebedeeld in de regelgeving. Naar aanleiding van deze bevinding is in de bijlage 'Meer waarde uit afval' aangegeven dat samen met de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) bij komende wijzigingen in de regelgeving, waarin producentenverantwoordelijkheid een uitgangspunt is, aandacht zal worden besteed aan het zo helder mogelijk beleggen van de verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten. Daarbij is vermeld dat voor het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit verpakkingen) als eerste onderzocht zal worden op welke wijze de verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten duidelijker kunnen worden vastgelegd.

Ook bij de door de Afdeling genoemde industrieën en de daarop betrekking hebbende regelgeving kan de handhaafbaarheid van die regelgeving gebaat zijn bij het vastleggen van de rol van een collectieve organisatie bij de uitvoering van de verplichtingen uit de regelgeving.

¹ Evaluatie van de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Oorzaken en analyse van conflictvorming (Rijksadvies, december 2010).



Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling wordt in de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit ingegaan op de handhaafbaarheid van andere regelgeving inzake afvalbeheer waarbij producentenverantwoordelijkheid het uitgangspunt is.

b. Handhaving van het besluit verpakkingen

In 2011 is in opdracht van het Ministerie van I en M het Besluit verpakkingen geëvalueerd². Een van de conclusies uit die evaluatie is dat met name handhaving van de hergebruikdoelstellingen problematisch is, omdat aan die hergebruikdoelstellingen uit het Besluit verpakkingen alleen als collectief kan worden voldaan.

Vanwege de definitie van 'producent'³ in het Besluit verpakkingen vallen naar schatting driehonderd-duizend bedrijven onder de reikwijdte van dat besluit. Alleen al vanwege dit enorme aantal is het haast onmogelijk voor een individuele producent of importeur om te controleren of een namens hem en vele andere producenten optredende collectieve organisatie de verplichtingen van die individuele producenten correct uitvoert. De omstandigheid dat veel verpakkingsafval in het huishoudelijk afval zit, maakt het nog complexer. Dat huishoudelijk afval wordt op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) door gemeenten ingezameld. Voor de individuele producent is het vrijwel onmogelijk om met elke gemeente afspraken te maken over de inzameling van de door hem op de markt gebrachte verpakkingen. Een collectieve organisatie die namens vele producenten optreedt, is beter in staat dan een individuele producent om afspraken met gemeenten te maken over de inzameling van verpakkingsafval.

Vanwege de bovengenoemde omstandigheden omtrent verpakkingen en verpakkingsafval is het naar mijn mening haast ondoenlijk voor een individuele producent om voldoende te kunnen controleren en ook af te dwingen dat de collectieve organisatie het Besluit verpakkingen naar behoren uitvoert. Daarom ben ik van mening dat de door de Afdeling gedane suggestie om eisen te stellen aan de uitbesteding van wettelijk verplichte werkzaamheden, ten aanzien van het Besluit verpakkingen de handhaving van dat besluit niet zal verbeteren.

Vanwege de opmerking van de Afdeling dat de wetgever er in vergelijkbare situaties niet voor heeft gekozen om wettelijke verplichtingen over te dragen, wil ik opmerken dat mede vanwege de opmerkingen van de Afdeling onder 2. (Overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst) het onderhavige ontwerpbesluit voor wat betreft het overgaan van verplichtingen en de daaraan verbonden voorwaarden, is aangepast. Bij die opmerking zal ik toelichten hoe en waarom het ontwerpbesluit op dit punt is aangepast.

De Afdeling wijst er nog op dat de toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) nu al toezichtbevoegdheden heeft die in beginsel inzetbaar zijn jegens een ieder. Bij de handhaving wordt ook geen probleem ervaren met het houden van toezicht. Op grond van de Awb kan de ILT inderdaad toezichtsbevoegdheden, als het verkrijgen van inzicht in gegevens en bescheiden, inzetten jegens een collectieve organisatie. Het probleem bij de handhaving van het Besluit verpakkingen wordt niet veroorzaakt door een gebrek aan toezichtsbevoegdheden, maar meer door het ontbreken van de mogelijkheid om bestuursrechtelijke (bijvoorbeeld de last onder dwangsom) en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten in te kunnen zetten jegens een collectieve organisatie.

c. Uitgangspunten Besluit verpakkingen

Met het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit is naar mijn mening geen afstand genomen van de uitgangspunten, zoals verwoord in de nota van toelichting bij het oorspronkelijke Besluit verpakkingen⁴. Met het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit en het onderhavige besluit is het slechts de bedoeling om het Besluit verpakkingen meer te laten aansluiten bij de praktijk waarin collectief uitvoering aan dat besluit wordt gegeven. Bij de totstandkoming van het Besluit verpakkingen is in de nota van toelichting al aangegeven dat de verwachting was dat er collectief uitvoering zou worden gegeven aan het besluit. Collectieve uitvoering doet geen afbreuk aan het uitgangspunt dat partijen gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, voor een goede uitvoering zorg dragen. Uitvoering van het Besluit verpakkingen ligt vanwege de omstandigheden, geschetst onder punt 1, onderdeel b, van dit nader rapport voor de hand. Daarbij heeft de praktijk uitgewezen dat collectieve uitvoering efficiënt en kostenbesparend kan werken. Met het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit en het onderhavige besluit worden verplichtingen niet onvoorwaardelijk aan een andere partij overgedragen. Een collectieve organisatie zal van bepaalde producenten namens wie de organisatie het Besluit verpakkingen uitvoert, een financiële bijdrage ontvangen om de uitvoering te kunnen

² Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, uitgevoerd door Twynstra Gudde, 18 mei 2011, Bijlage bij kamerstukken II 2010/11, 30 872, nr. 79.

³ In dit nader rapport wordt onder producent' ook de importeur, bedoeld in artikel 1 van het Besluit verpakkingen, verstaan.

⁴ Stb. 2005, 183.



bekostigen. Voor meer informatie over de wijze waarop in het onderhavige besluit de collectieve uitvoering is vastgelegd verwijs ik naar de reactie op de opmerking onder 2.

Tevens is de overgang van verplichtingen van de individuele producent naar een collectieve organisatie verbonden aan de voorwaarde dat de collectieve organisatie naar behoren voldoet. Als dat niet het geval is zullen de verplichtingen weer op de individuele producent komen te rusten. In het onderhavige ontwerpbesluit is de overgang van verplichtingen gekoppeld aan de afdracht van een afvalbeheersbijdrage op grond van algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Als de collectieve organisatie, waaraan de afvalbeheersbijdrage wordt afgedragen, niet naar behoren het Besluit verpakkingen uitvoert, dan kan op grond van artikel 15.39 van de Wm de algemeen verbindend verklaring worden ingetrokken, zie meer hierover aan het einde van de reactie op opmerking 2.

Ook het uitgangspunt dat degene die een product in een verpakking op de markt brengt, naast het afvalbeheer ook verantwoordelijk moet zijn voor gescheiden inname, wordt naar mijn mening niet verlaten in het onderhavige ontwerpbesluit. Met dit uitgangspunt moet recht worden gedaan aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Een collectieve organisatie voert namens meerdere producenten het Besluit verpakkingen uit. Daarvoor zal de organisatie van bepaalde producenten (zie meer daarover onder punt 2) een financiële bijdrage ontvangen. Het blijft dus de producent die betaalt voor het afvalbeheer, waaronder de gescheiden inname of de inname en nascheiding, en strookt dus met het genoemde beginsel.

2. Overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst

De Afdeling geeft aan er niet op voorhand van overtuigd te zijn dat een collectieve organisatie onder bedreiging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wel effectief kan worden aangesproken op de niet-naleving van verplichtingen uit het Besluit verpakkingen.

Hierover wil ik opmerken dat de mogelijkheid om tegen een collectieve organisatie handhavend te kunnen optreden het voordeel heeft dat niet bij honderdduizenden individuele producenten hoeft te worden opgetreden indien het Besluit verpakkingen niet naar behoren wordt uitgevoerd. In dat geval hoeft slechts tegen één of enkele collectieve organisatie(s) te worden opgetreden. Daarbij komt dat een collectieve organisatie meer dan een individuele producent geëquipeerd is om samen met inzamelaars, verwerkers en gemeenten goede afspraken te maken over de uitvoering van het Besluit.

De Afdeling geeft bij deze opmerking aan er niet van overtuigd te zijn dat een schriftelijke overeenkomst, als voorwaarde voor de overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie, bijdraagt aan de handhaafbaarheid van het Besluit verpakkingen. Tevens geeft de Afdeling aan dat het de effectiviteit van het ontwerpbesluit ten goede kan komen om zowel de producent als de collectieve organisatie verantwoordelijk te houden voor de naleving van enkele verplichtingen uit het Besluit verpakkingen.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling en de omstandigheid dat er door het verpakkende bedrijfsleven een verzoek tot een algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage⁵ is ingediend, is het ontwerpbesluit aangepast. Omdat ik voornemens ben om op de aanvraag tot algemeen verbindend verklaring positief te beschikken, is het naar mijn mening mogelijk om in het Besluit verpakkingen de uitvoering van de belangrijkste verplichtingen te koppelen aan de algemeen verbindend te verklaren overeenkomst.

Ik acht het van belang om eerst kort te schetsen wat het verband is tussen het Besluit verpakkingen en de algemeen verbindend te verklaren overeenkomst inzake verpakkingen.

Er is een Raamovereenkomst tussen het Ministerie van I en M, het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), zodra deze de Raamovereenkomst ook mede heeft ondertekend, over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022 (hierna: de Raamovereenkomst)⁶. Deze Raamovereenkomst voorziet in een afvalbeheersstructuur, waaronder de financiering van de uitvoering van het Besluit verpakkingen en alle aanvullende afspraken die in de Raamovereenkomst zijn opgenomen. De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) geeft uitvoering aan de Raamovereenkomst en de algemeen verbindend te verklaren afvalbeheersbijdrageovereenkomst inzake verpakkingen. De afvalbeheersbijdrage dient ter financiering van de kosten voor de inzameling, verwerking en vermarkting van verpakkingsafval. De StAV voldoet ten behoeve van de producenten en importeurs aan (de relevante bepalingen uit) het Besluit verpakkingen. Daartoe int de StAV bij producenten, die in Nederland 50.000 kg of meer verpakkingen per jaar op

⁵ Op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wm.

⁶ Stcr. 2012, nr. 14475.



de markt brengen, een afvalbeheersbijdrage. Voor deze grens is vanwege beheersmatige redenen gekozen. Zoals aangegeven vallen naar schatting driehonderdduizend bedrijven onder de reikwijdte van het Besluit verpakkingen, maar zullen ongeveer drie- à vierduizend bedrijven een afvalbeheersbijdrage moeten afdragen. Deze grens sluit ook aan bij de grens die gehanteerd wordt bij de verpakkingenbelasting. Omdat bij de uitvoering van deze afvalbeheersactiviteiten veelal niet te achterhalen valt welke producent de verpakkingen op de markt heeft gebracht, voert de StAV voor alle producenten die in Nederland verpakkingen op de markt hebben gebracht, de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen uit.

Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Afdeling en om het ontwerpbesluit zo goed mogelijk te laten aansluiten op de hierboven geschetste situatie omtrent verpakkingen, is het ontwerpbesluit als volgt aangepast.

In het voorgestelde artikel 4a, eerste lid, van het onderhavige ontwerpbesluit is bepaald dat de voornaamste verplichtingen uit het Besluit verpakkingen collectief kunnen worden uitgevoerd⁷. In artikel 4a, tweede lid, van het onderhavige ontwerpbesluit is bepaald dat die verplichtingen niet gelden voor de individuele producent die een afvalbeheersbijdrage afdraagt overeenkomstig die algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen.

Omdat producenten, die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen, niet verplicht zijn een bijdrage af te dragen, zullen zij naast de collectieve uitvoerder (StAV) verantwoordelijk zijn voor de naleving van het Besluit verpakkingen. Echter omdat de StAV (zoals afgesproken in de afvalbeheersbijdrageovereenkomst) voor alle producenten die in Nederland verpakkingen op de markt brengen het Besluit verpakkingen uitvoert, kan een producent, die minder dan 50.000 kg per jaar op de markt brengt voor de uitvoering van het besluit verwijzen naar StAV. Vanwege het feit dat de uitvoering door de StAV gebeurt, is het bij de handhaving onnodig om bij deze 'kleine' producenten na te gaan of en hoe zij het Besluit verpakkingen uitvoeren. Wel zullen deze producenten op verzoek van een toezichthouder moeten kunnen aantonen dat zij niet verplicht zijn om een afvalbeheersbijdrage af te dragen. Een toezichthouder kan aan een producent in het kader van de controle op de naleving van artikel 7 van het Besluit verpakkingen vragen hoeveel kilogram verpakkingen hij jaarlijks op de markt brengt. In artikel 7 is de verslagleggingsplicht geregeld. Die plicht geldt niet voor de producent van wie het totale gewicht aan de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en de door hem ingevoerde verpakkingen, waarvan hij zich heeft ontdaan, jaarlijks 50.000 kilogram of minder bedraagt.

Producenten die heffingsplichtig zijn maar geen heffing afdragen (zogenoemde 'free-riders'), zullen vanwege artikel 4a, tweede lid, moeten aantonen of en hoe zij aan het Besluit verpakkingen voldoen.

Hier dient nog opgemerkt te worden dat naast de mogelijkheid om op grond van artikel 4a van het onderhavige besluit op te kunnen treden tegen een collectieve organisatie, de Minister van I en M bevoegdheden heeft ten aanzien van de algemeen verbindendverklaring op grond van de Wm. In artikel 15.39 van de Wm is bijvoorbeeld bepaald dat de minister, na overleg met zijn collega van Economische Zaken, de algemeen verbindend verklaring kan intrekken. Op grond van het tweede lid van dat artikel kan hij dat doen bij een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na de algemeen verbindend verklaring, op grond waarvan de algemeen verbindend verklaring een doelmatig beheer van afvalstoffen zou schaden. Als de algemeen verbindend verklaring zou worden ingetrokken, dan zou artikel 4a, tweede lid, niet langer opgaan en rusten de verplichtingen wederom op de individuele producent, die 50.000 kg of meer verpakkingen per jaar op de markt brengt.

Met de bovengenoemde wijzigingen in artikelen 4a van het onderhavige besluit, wordt naar mijn mening tegemoet gekomen aan de bezwaren van de Afdeling tegen de aan de Afdeling voorgelegde constructie ter verbetering van de handhaafbaarheid van het Besluit verpakkingen.

3. Overdracht gegevens door Belastingdienst aan particuliere organisatie

3.1 Ontbreken wettelijke delegatiegrondslag

De Afdeling adviseert om het voorgestelde artikel 7a van het ontwerpbesluit te schrappen en eerst te voorzien in een toereikende wettelijke delegatiegrondslag voor de overdracht van gegevens door de Belastingdienst aan een particuliere organisatie. Met de Afdeling ben ik van mening dat artikel 67, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) niet als delegatiegrondslag kan dienen. Naar mijn mening kan artikel 21.8 van de Wm echter als toereikende delegatiegrondslag voor deze gegevensoverdracht worden aangemerkt.

De gegevensoverdracht, bestaande uit een eenmalige verstrekking van naam en adresgegevens, heeft

⁷ Formulering art. 4a, eerste lid, komt uit ontwerpbesluit waarop advies nr. W08.03.0325 van de Raad van State van 10 december 2003, betrekking heeft.



tot doel om een goede overgang van de verpakkingenbelasting naar een private financieringsstructuur mogelijk te maken. Deze private financieringsstructuur heeft vorm gekregen in het overleg tussen het Ministerie van I en M en het verpakkende bedrijfsleven. Producenten en importeurs hebben een wettelijke producentenverantwoordelijkheid ten aanzien van preventie, inzameling en hergebruik van gebruikte verpakkingsmaterialen. Deze verantwoordelijkheid bestaat op grond van richtlijn 94/62/EG (richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval), de Wm en het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton. Om de producentenverantwoordelijkheid op goede wijze na te komen, is het van belang dat de financieringsstructuur die als alternatief voor de verpakkingenbelasting tot stand is gekomen, goed kan worden uitgevoerd.

Zonder gegevens van de Belastingdienst is dat niet mogelijk. Het van start gaan zonder zicht op bijdrageplichtige producenten en importeurs, brengt, naast extra administratieve lasten, het risico met zich dat de continuïteit van de afvalbeheersstructuur in gevaar komt. Bovendien zou het jaren duren voordat de private heffingsinstantie het gegevensbestand op orde kan hebben. De gegevensoverdracht voorziet dan ook in een tekortkoming die een goede uitvoering van de Wm belemmert. Daarbij is belangrijk dat de eenmalige gegevensoverdracht door de Belastingdienst alleen bestaat uit de naam en adresgegevens van rechtspersonen waarvan in 2012 verpakkingenbelasting is geheven, of had moeten worden geheven. Gelet op het maatschappelijk belang van een goede uitvoering van de nieuwe financieringsstructuur acht het kabinet de zeer beperkte doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 67 van de AWR, proportioneel en verdedigbaar. De aanhef van het ontwerpbesluit is naar aanleiding van het advies van de Afdeling zodanig aangepast dat artikel 21.8 van de Wm aangemerkt wordt als de vereiste wettelijke delegatiegrondslag voor artikel 7a van het ontwerpbesluit.

3.2 Noodzaak tot overdracht van de gegevens

In haar advies merkt de Afdeling op dat uit de nota van toelichting niet blijkt dat het noodzakelijk is dat de Belastingdienst de gegevens overdraagt aan een particuliere organisatie en daarmee de geheimhoudingsplicht doorbreekt. Ik heb begrip voor het advies van de Afdeling om de nota van toelichting op dit punt aan te vullen. Dit betekent dat in de nota van toelichting nader wordt ingegaan op de fiscale geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 67 van de AWR, en op de redenen waarom in dit specifieke geval de gegevensverstrekking zoals die is geregeld in artikel 7a van het ontwerpbesluit, gerechtvaardigd, noodzakelijk en proportioneel is en waarom er geen alternatieven aanwezig worden geacht voor de gegevensoverdracht.

3.3 Reikwijdte begrip belastingplicht

3.3.1 Concerns en loonverpakkers

In het voorgelegde artikel 7a is opgenomen dat de Belastingdienst de gegevens van producenten en importeurs die in 2012 belastingplichtig waren, verstrekt aan de organisatie die belast is met de uitvoering van een op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend verklaarde afvalbeheersbijdrageovereenkomst Verpakkingen. De Afdeling merkt hierover op dat het voor de hiervoor genoemde organisatie ook van nut zou kunnen zijn om over de naam en adresgegevens van concerns, opdrachtgevers van loonverpakkers of afnemers van deze opdrachtgevers te beschikken. In het voorgelegde artikel 7a ging het slechts om de gegevensoverdracht van belastingplichtige producenten en importeurs. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 7a aangepast, zodat nu ook de naam en adresgegevens van concerns, opdrachtgevers van loonverpakkers of afnemers van deze opdrachtgevers verstrekt kunnen worden indien van deze ondernemers verpakkingenbelasting is geheven in 2012.

3.3.2 Belastingplicht in kalenderjaar 2012

De Afdeling merkt op dat de gebruikte terminologie in artikel 7a 'in het kalenderjaar 2012 belastingplichtig' niet aansluit bij de tekst in de nota van toelichting 'die tot 2013 verpakkingenbelasting hebben afgedragen'.

De tekst van artikel 7a en de nota van toelichting zijn op dit punt met elkaar in overeenstemming gebracht.

4. Mededingingsregels en vrij verkeer bepalingen

Bij opmerking 2 van de Afdeling is aangegeven dat het aan de afdeling voorgelegde ontwerpbesluit is aangepast voor wat betreft de mogelijkheid om verplichtingen over te dragen aan een collectieve organisatie. Daar is aangegeven dat in het onderhavige ontwerpbesluit een rechtstreeks verband wordt gelegd met de algemeen verbindend te verklaren overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen. Door de algemeen verbindend verklaring van de overeenkomst over een



afvalbeheersbijdrage worden producenten, die niet vrijwillig partij zijn bij deze overeenkomst, verplicht de afvalbeheersbijdrage af te dragen.

De algemeen verbindend verklaring zal gaan gelden voor alle producenten in de zin van het Besluit verpakkingen. In het onderhavige ontwerpbesluit is de definitie van 'collectieve organisatie', zoals opgenomen in het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit, geschrapt. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om als collectieve organisatie te worden aangewezen. Het onderhavige ontwerpbesluit en het aan de Afdeling voorgelegde ontwerp hebben op zichzelf genomen niet het effect dat er maar één collectieve organisatie zal zijn. Dat effect is inherent aan de algemeen verbindend verklaring van de overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen. De Wm kent voor de Minister van I en M de mogelijkheid om op verzoek ontheffing te verlenen van de algemeen verbindend verklaring.

Zoals reeds vermeld zal StAV de afvalverwijderingsbijdrage innen en voor alle producenten het Besluit verpakkingen uitvoeren. Het verzoek tot algemeen verbindend verklaring van de afvalbeheersbijdrage-overeenkomst is onder meer getoetst aan de Leidraad algemeen verbindend verklaring Overeenkomst over een verwijderingsbijdrage (avv). Bij die beoordeling zijn de mogelijke mededingingsaspecten betrokken en in het besluit tot algemeen verbindend verklaring zal op die aspecten worden ingegaan.

Ambtshalve wijziging

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het ontwerpbesluit de inwerkingtredingsbepaling aan te passen. Het wordt noodzakelijk geacht dat de twee artikelen van het onderhavige besluit op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J.J. Atsma.*



Advies Raad van State

No. W14.12.0386/IV
's-Gravenhage, 14 november 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive 2 oktober 2012, no. 12.002282, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met verbeteren van de handhaafbaarheid door een collectieve organisatie facultatief een wettelijke verantwoordelijkheid te geven bij de nakoming van enkele verplichtingen (verbetering handhaafbaarheid), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt de handhaafbaarheid te verbeteren van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit verpakkingen). In de praktijk hebben producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen zich verenigd in collectieve organisaties voor de nakoming van verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Dit levert, aldus de toelichting, problemen op bij de handhaving. Het ontwerpbesluit voorziet in de mogelijkheid om wettelijke verplichtingen van producenten en importeurs via een schriftelijke overeenkomst over te dragen aan collectieve organisaties. Handhavend optreden tegen de collectieve organisaties wordt hierdoor mogelijk. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in een verplichting voor de Belastingdienst om de naam en adresgegevens van belastingplichtigen voor de verpakkingenbelasting desgevraagd over te dragen aan een organisatie die belast is met de uitvoering van een overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit onder meer opmerkingen over de noodzaak tot overgang van wettelijke verplichtingen aan collectieve organisaties, over de afhankelijkheid van een schriftelijke overeenkomst en over het ontbreken van een wettelijke delegatiegrondslag voor het verstrekken van gegevens door de Belastingdienst aan een particuliere organisatie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

1. Noodzaak tot overgang van wettelijke verplichtingen

Het voorgestelde artikel 4a van het Besluit verpakkingen bepaalt dat verschillende artikelen uit het Besluit verpakkingen niet langer van toepassing zijn op een producent of importeur (hierna: producent), wanneer een schriftelijke overeenkomst van kracht is tussen die producent en een collectieve organisatie.⁸ In deze overeenkomst wordt vastgelegd dat een collectieve organisatie bepaalde verplichtingen uit het Besluit verpakkingen uitvoert in plaats van een producent.

Het ontwerpbesluit stelt als voorwaarde voor de overgang van de wettelijke verplichtingen dat de collectieve organisatie is aangewezen door de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister).⁹ Indien een collectieve organisatie de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen niet naar behoren uitvoert, kan de minister handhavend optreden (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk). Daarnaast kan de minister de aanwijzing intrekken, waarna de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen weer overgaan op de individuele producent.¹⁰

De toelichting stelt dat de overgang van de wettelijke verplichtingen noodzakelijk is vanwege de problemen met de handhaving van het Besluit verpakkingen. Handhaving bij de producenten is, aldus de toelichting, niet haalbaar omdat producenten de werkzaamheden *in goed vertrouwen* aan collectieve organisaties hebben overgelaten.¹¹

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Verantwoordelijkheid producenten in andere industrieën

De Afdeling constateert dat producenten op grond van onder meer de Regeling beheer elektrische en

⁸ Het betreft de verplichting om zorg te dragen voor gescheiden inname of inname en nascheiding van verpakkingsmateriaal, de verplichting om de kosten hiervoor te dragen, de verplichting om maatregelen te nemen die er op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen, de verplichting om zorg te dragen dat een minimum percentage van verschillende materialen nuttig wordt toegepast respectievelijk wordt hergebruikt en de verplichting tot verslaglegging aan de minister over de uitvoering van het Besluit verpakkingen.

⁹ Het voorgestelde artikel 4b van het Besluit verpakkingen.

¹⁰ Paragraaf 3.6 van de nota van toelichting.

¹¹ Paragraaf 2.1 van de nota van toelichting.



elektronische apparatuur (waaronder verlichtingsapparatuur),¹² het Besluit beheer autowrakken,¹³ de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en het Besluit beheer autobanden ook zorg dragen voor de inname, de verwerking en de nuttige toepassing van producten. In deze industrieën worden werkzaamheden eveneens uitgevoerd door collectieve organisaties. Producenten die hun verplichtingen op collectieve wijze uitvoeren, blijven echter zelf verantwoordelijk voor de naleving van de wettelijke verplichtingen.¹⁴ De collectieve uitvoeringsorganisaties zijn door de toepasselijke regelgeving niet aangewezen als normadressaat.

Uit de toelichting bij onderhavig ontwerpbesluit blijkt niet waarom problemen in de verpakkingenindustrie ertoe noodzaken om wettelijke verplichtingen van producenten over te dragen aan collectieve organisaties, terwijl producenten in andere industrieën *wel* de wettelijke verantwoordelijkheid behouden voor soortgelijke werkzaamheden (inname, verwerking en nuttige toepassing van producten) die eveneens worden uitgevoerd door collectieve organisaties.

b. Handhaving van het Besluit verpakkingen

De toelichting vermeldt niet waarom de producent die zijn werkzaamheden heeft uitbesteed, niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de naleving door de collectieve organisatie van de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Het feit dat de producent de werkzaamheden 'in goed vertrouwen' aan de collectieve organisatie heeft overgedragen, ontslaat de producent naar het oordeel van de Afdeling niet van de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Het is de verantwoordelijkheid van de producent om ervoor te zorgen dat de collectieve organisatie de werkzaamheden uitvoert met inachtneming van de wettelijke verplichtingen. Zo nodig kan de producent door middel van civielrechtelijke handhaving zorg dragen voor de nakoming van verplichtingen door de collectieve organisatie. De toelichting schenkt in dit verband ook geen aandacht aan de mogelijkheid die producenten hebben om werkzaamheden uit te besteden aan een andere collectieve organisatie, indien een bepaalde collectieve organisatie niet in staat blijkt de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen namens de producenten uit te voeren.

Derhalve valt niet in te zien waarom de keuze van de producent om werkzaamheden uit te besteden, als zodanig tot gevolg heeft dat de producent niet meer verantwoordelijk kan worden gehouden voor de naleving van het Besluit verpakkingen.

Uit de toelichting blijkt voorts dat het kabinet het van belang acht dat de toezichthouder direct bij een collectieve organisatie toezicht kan houden. Deze mogelijkheid wordt, aldus de toelichting, met onderhavig ontwerpbesluit gecreëerd, nu de collectieve organisatie op grond van een schriftelijke overeenkomst normadressaat wordt van het Besluit verpakkingen.¹⁵ De Afdeling wijst er op dat de wetgever er in vergelijkbare situaties niet voor heeft gekozen om wettelijke verplichtingen over te dragen aan derden omwille van het toezicht op de naleving.¹⁶ De wetgever kan in plaats daarvan eisen stellen aan de uitbesteding van wettelijk verplichte werkzaamheden, waardoor het toezicht op de naleving, ondanks de uitbesteding, mogelijk blijft.¹⁷ Bovendien heeft de toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht ook nu al toezichtbevoegdheden die in beginsel inzetbaar zijn jegens een ieder, dus ook tegen een collectieve organisatie die de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen feitelijk uitvoert.¹⁸

c. Uitgangspunten Besluit verpakkingen

Bij de totstandkoming van het Besluit verpakkingen gold als uitgangspunt dat partijen gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, voor een goede uitvoering zorg zouden dragen.¹⁹ Voorts werd het vanuit het milieubeleid wenselijk geacht dat degene die een product in een verpakking op de markt brengt, net als in de meeste andere lidstaten, niet alleen verantwoordelijk is voor het afvalbeheer, maar ook voor de gescheiden inname. Hierdoor zouden afvalbeheerskosten onderdeel worden van de productprijs en zou recht worden gedaan aan het beginsel: de vervuiler betaalt. Tot slot zou het toedelen van de verantwoordelijkheid voor zowel de inname als de herverwerking aan één norm-

¹² Zie onder meer de artikelen 7, 8 en 10 van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur.

¹³ Zie onder meer de artikelen 8 en 9 van het Besluit beheer autowrakken.

¹⁴ Zie Staatscourant 28 juli 2004, nr. 142, Staatsblad 2002, 259, Staatscourant 18 september 2008, nr. 181 en Staatsblad 2003, 564.

¹⁵ Paragraaf 2.1 van de nota van toelichting.

¹⁶ Vergelijk in dit verband artikel 34, eerste lid, van de Pensioenwet. Dit artikel luidt: Indien een pensioenuitvoerder werkzaamheden uitbesteedt aan een derde draagt hij er zorg voor dat deze derde de bij of krachtens deze wet gestelde regels, die van toepassing zijn op de uitbestedende pensioenuitvoerder naleeft. Op grond van artikel 176 van de Pensioenwet kan de toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen aan de pensioenuitvoerder bij overtreding van artikel 34, eerste lid, van de Pensioenwet.

¹⁷ Zie onder meer artikel 13 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, artikel 38e van het Besluit gedragtoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 8 van het Besluit beveiliging gegevens telecommunicatie en artikel 34 van de Pensioenwet.

¹⁸ Titel 5.2 van de Awb.

¹⁹ Staatsblad 2005 183, blz. 27.



adessaat als voordeel hebben dat eenduidig vastligt wie er op het behalen van de doelstelling moet worden aangesproken.²⁰

Bovenstaande uitgangspunten worden verlaten in het onderhavige ontwerpbesluit omdat er problemen zouden zijn met de handhaving. De toelichting maakt echter niet duidelijk of deze uitgangspunten hun geldigheid hebben verloren en zo ja, waarom dat zo is. In dat verband is eveneens van belang dat het beginsel dat de vervuiler betaalt, is vastgelegd in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Bij de implementatie van de Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval²¹ die op dit artikel is gebaseerd, werkt het beginsel ook door in de nationale rechtsorde.

d. Conclusie

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling niet overtuigd van het gestelde probleem met de handhaving bij producenten en daarmee evenmin van de noodzaak om de handhaving van de wettelijke verplichtingen te verleggen naar collectieve organisaties. Zij adviseert om die reden artikel 4a van het ontwerpbesluit te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande wijst de Afdeling op het volgende.

2. Overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst

De toelichting vermeldt dat een collectieve organisatie op grond van het ontwerpbesluit verantwoordelijk kan worden gemaakt voor de naleving van bepaalde verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Bijgevolg kan handhavend worden opgetreden jegens een collectieve organisatie, indien blijkt dat de organisatie de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen niet of niet naar behoren uitvoert. Handhavend optreden jegens de collectieve organisatie zal in dat geval op dezelfde wijze geschieden als jegens de producent.²² Dit betekent dat zowel bestuursrechtelijke (bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom) als strafrechtelijke (via de Wet op de economische delicten) handhaving kan plaatsvinden. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De toelichting vermeldt dat handhaving bij producenten thans niet haalbaar is, nu producenten de feitelijke werkzaamheden aan collectieve organisaties hebben overgelaten.²³ Uit de toelichting blijkt niet of een collectieve organisatie onder bedreiging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving *wel* effectief kan worden aangesproken op de niet-naleving van verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Ook de collectieve organisatie voert de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen zelf niet feitelijk uit. Een collectieve organisatie zal de feitelijke werkzaamheden, zoals de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen, het nuttig toepassen en het hergebruik van verpakkingsmateriaal, door middel van overeenkomsten overdragen aan gemeenten, inzamelaars en verwerkers van afval.²⁴ Daarnaast zal een collectieve organisatie afhankelijk zijn van de financiële nakoming van overeenkomsten door producenten. Gelet hierop is er bij de uitvoering van het Besluit verpakkingen een inherente wederzijdse afhankelijkheid tussen de producent, de collectieve organisatie, de gemeente, de inzamelaar en de verwerker van verpakkingsmateriaal. Nu de toelichting vermeldt dat handhaving bij producenten niet haalbaar is, omdat zij werkzaamheden in goed vertrouwen aan anderen hebben overgelaten,²⁵ staat niet vast dat handhaving bij collectieve organisaties wel mogelijk is, indien zij de betreffende werkzaamheden op hun beurt aan anderen overlaten.

De Afdeling is er gezien deze punten niet op voorhand van overtuigd dat een collectieve organisatie onder bedreiging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving *wel* effectief kan worden aangesproken op de niet-naleving van verplichtingen uit het Besluit verpakkingen.

Voorts merkt de Afdeling het volgende op over de schriftelijke overeenkomst, als voorwaarde voor de overgang van wettelijke verplichtingen. Ingevolge het voorgestelde artikel 4a van het Besluit verpakkingen kan een producent zijn verplichtingen op grond van het Besluit verpakkingen overdragen aan een collectieve organisatie door middel van een schriftelijke overeenkomst.

De Afdeling wijst erop dat door de vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten de vraag kan rijzen wie op een bepaald moment verantwoordelijk is voor de naleving van het Besluit verpakkingen. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van het al dan niet van kracht zijn van

²⁰ Staatsblad 2005, 183, blz. 9.

²¹ Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

²² Paragraaf 3.1 van de nota van toelichting.

²³ Paragraaf 2.1 van de nota van toelichting.

²⁴ Paragraaf 3.4 van de nota van toelichting en Uitvoerings- en monitoringprotocol, gescheiden inzameling verpakkingsafval, Nedvang en VNG, 2009.

²⁵ Paragraaf 2.1 van de nota van toelichting.



een schriftelijke overeenkomst tussen een producent en een collectieve organisatie. De Afdeling wijst erop dat een dergelijke overeenkomst onder meer kan worden opgeschort, worden vernietigd of worden opgezegd. Daarnaast kan een producent of een collectieve organisatie wanprestatie plegen, hetgeen ook invloed kan hebben op de vraag of een overeenkomst van kracht is. Gelet hierop, is de Afdeling er niet van overtuigd dat een schriftelijke overeenkomst, als voorwaarde voor de overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie, bijdraagt aan de handhaafbaarheid van het Besluit verpakkingen, nu uiteenlopende privaatrechtelijke elementen kunnen leiden tot additionele problemen met betrekking tot de vraag wie op een bepaald moment normadressaat is van de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet blijkt in hoeverre is overwogen om zowel de producent als de collectieve organisatie aan te wijzen als normadressaat en op die manier ieder verantwoordelijk te houden voor de naleving van het Besluit verpakkingen. Weliswaar heeft de regering daarvan afgezien in 2003, in navolging van een advies daartoe van de Raad van State,²⁶ maar gelet op de bijzondere omstandigheid dat een schriftelijke overeenkomst aan een overgang van verplichtingen uit het Besluit verpakkingen ten grondslag moet liggen en er daarmee een afhankelijkheid van het wel en wee van die overeenkomst ontstaat, kan het de effectiviteit van het ontwerpbesluit ten goede komen om zowel de producent als de collectieve organisatie verantwoordelijk te houden voor de naleving van de in artikel 4a van het ontwerpbesluit genoemde verplichtingen. Voorts wordt daardoor minder afgeweken van de hoofdlijn die ook voor andere industrieën geldt. De Afdeling geeft dit in overweging, indien binnen de sector verpakkingen daadwerkelijk structurele problemen bestaan met de handhaving bij de producenten (zie hiervoor punt 1 van het advies).

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling om de overgang van wettelijke verplichtingen aan een collectieve organisatie op voorwaarde van een schriftelijke overeenkomst nader te bezien.

3. Overdracht gegevens door Belastingdienst aan particuliere organisatie

Met ingang van 1 januari 2013 vervalt de verpakkingenbelasting. Het verpakkende bedrijfsleven zal ter bekostiging van de naleving van het Besluit verpakkingen een alternatief financieringssysteem ontwikkelen. Om de particuliere organisatie die belast is met de inning van de afvalbeheersbijdrage behulpzaam te zijn, zal de Belastingdienst desgevraagd aan die organisatie eenmalig de naam en adresgegevens doorgeven van producenten en importeurs die in het kalenderjaar 2012 belastingplichtig zijn voor de verpakkingenbelasting.²⁷ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

3.1 Ontbreken wettelijke delegatiegrondslag

In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt artikel 67, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) genoemd als wettelijke delegatiegrondslag voor het verstrekken van gegevens door de Belastingdienst aan de organisatie die is belast met de uitvoering van de afvalbeheersbijdrage.²⁸ De nota van toelichting vermeldt dat het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen voorziet in de wettelijke plicht die wordt vereist op grond van artikel 67, tweede lid, van de AWR ten behoeve van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht.²⁹

De Afdeling merkt op dat artikel 67, tweede lid, onderdeel a, van de AWR zelf geen wettelijke delegatiegrondslag bevat en als zodanig niet kan dienen als wettelijke delegatiegrondslag voor het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen.³⁰ Ook uit de parlementaire geschiedenis van artikel 67 van de AWR blijkt niet dat onderdeel a is bedoeld als wettelijke delegatiegrondslag. Voorts wijst de Afdeling erop dat ook de Wet milieubeheer niet voorziet in een wettelijke delegatiegrondslag voor de overdracht van gegevens door de Belastingdienst aan een particuliere organisatie.

²⁶ Zie advies no. W08.03.0325 van de Raad van State van 10 december 2003.

²⁷ Paragraaf 2.2 van de nota van toelichting.

²⁸ Artikel 67, eerste en tweede lid van de AWR luidt:

1. Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht).
2. De geheimhoudingsplicht geldt niet indien:
 - a. enig wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht;
 - b. bij regeling van Onze minister is bepaald dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede invulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan;
 - c. bekendmaking plaatsvindt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben voorzover deze gegevens door of namens hem zijn verstrekt.

²⁹ Paragraaf 2.2 van de nota van toelichting.

³⁰ Zie ook aanwijzing 28 van de aanwijzingen voor de regelgeving.



De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen te schrappen en eerst te voorzien in een toereikende wettelijke delegatiegrondslag.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3.2 Noodzaak tot overdracht van de gegevens

Op grond van het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen wordt de geheimhoudingsplicht doorbroken die de Belastingdienst heeft op grond van artikel 67 van de AWR. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 67 van de AWR blijkt dat de betekenis van de geheimhoudingsplicht groot is, gelet op de ruime wettelijke bevoegdheden die de Belastingdienst heeft om informatie over belastingplichtigen te verzamelen en te verwerken.³¹

De Afdeling merkt op dat uit de nota van toelichting niet blijkt dat het noodzakelijk is dat de Belastingdienst de gegevens overdraagt aan een particuliere organisatie en daarmee zijn geheimhoudingsplicht doorbreekt. De Afdeling erkent dat het verstrekken van de gegevens door de Belastingdienst behulpzaam kan zijn, maar constateert tegelijkertijd dat in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op andere (on)mogelijkheden om aan deze gegevens te komen (bijvoorbeeld vanuit het bedrijfsleven zelf).

De Afdeling adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

3.3 Reikwijdte begrip 'belastingplicht'

3.3.1 Concerns en loonverpakkers

Ingevolge het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen is de Belastingdienst verplicht om desgevraagd de naam en adresgegevens van een producent en importeur die in het kalenderjaar 2012 belastingplichtig zijn voor de verpakkingenbelasting, te verstrekken aan een particuliere organisatie. Doel van deze bepaling is om de organisatie die belast is met de inning van de afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen, behulpzaam te zijn.³²

De Afdeling merkt op dat ingevolge artikel 83 van de Wet belastingen op milieugrondslag producenten en importeurs niet altijd zelf belastingplichtig zijn, omdat de verpakkingenbelasting in bepaalde gevallen wordt geheven van anderen. Zo zijn producenten en importeurs niet zelf belastingplichtig indien zij deel uitmaken van een concern. In dat geval is sprake van één belastingplichtige, namelijk het concern.³³ Daarnaast is, in gevallen waarin een producent tevens loonverpakker³⁴ is, niet de producent belastingplichtig maar diens opdrachtgever dan wel, indien de opdrachtgever in het buitenland is gevestigd, de in Nederland gevestigde afnemer van de opdrachtgever.³⁵

Op grond van het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen mag de Belastingdienst de naam en adresgegevens van concerns, opdrachtgevers van loonverpakkers of afnemers van deze opdrachtgevers niet verstrekken, hoewel die gegevens, zo komt het de Afdeling voor, wel van nut kunnen zijn voor de organisatie die belast is met de inning van de afvalbeheersbijdrage.

De Afdeling adviseert in de nota van toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen zo nodig aan te passen.

3.3.2 Belastingplicht in kalenderjaar 2012

In het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen wordt verwezen naar een producent en importeur die 'in het kalenderjaar 2012 belastingplichtig' zijn. De nota van toelichting vermeldt daarentegen dat artikel 7a betrekking heeft op producenten en importeurs 'die tot 2013 verpakkingenbelasting hebben afgedragen'.

De Afdeling constateert dat de tekst van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting op dit punt uiteen lopen. Zo kan een producent in 2012 belastingplichtig zijn voor de verpakkingenbelasting terwijl er van 'afdracht' van verpakkingenbelasting geen sprake is, omdat een recht op 'teruggaaf' van verpakkingenbelasting bestaat.³⁶ Daarnaast impliceert een afdracht van verpakkingenbelasting 'tot 2013' dat – anders dan de tekst van het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen –

³¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 12–13.

³² Paragraaf 2.2 van de nota van toelichting.

³³ Artikel 83, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag.

³⁴ Artikel 80, onderdeel k, van de Wet belastingen op milieugrondslag.

³⁵ Artikel 83, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag.

³⁶ Zie de artikelen 87b en 89, zevende lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag.



voorwaarde is dat (naast 2012) ook in eerdere jaren dan 2012 verpakkingenbelasting moet zijn afgedragen.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit en de nota van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

4. Mededingingsregels en vrij verkeer bepalingen

Op grond van het voorgestelde artikel 4a van het Besluit verpakkingen *kunnen* producenten wettelijke verplichtingen overdragen aan een collectieve organisatie.

Uit het voorgestelde artikel 7a van het Besluit verpakkingen blijkt dat een organisatie wordt belast met de uitvoering van de afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen. De toelichting schenkt geen aandacht aan het feit dat bij de toepassing van artikelen 4a en 7a van het ontwerpbesluit sprake kan zijn van eenzelfde organisatie.

Uit de toelichting blijkt echter dat het bedrijfsleven inmiddels een aanvraag tot algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage heeft ingediend (hierna: ingediende overeenkomst), ter financiering van de uitvoering van het Besluit verpakkingen. Uit de ingediende overeenkomst volgt dat verplichtingen uit het Besluit verpakkingen niet langer uitgevoerd kunnen worden door individuele producenten of door verschillende collectieve organisaties, maar dat sprake zal zijn van één collectief, te weten de Stichting Afvalfonds Verpakkingen.³⁷

Producenten die meer dan 50.000 kg verpakking per kalenderjaar op de markt brengen, worden op grond van de ingediende overeenkomst verplicht om zich aan te sluiten bij de Stichting Afvalfonds Verpakkingen en worden verplicht de afvalbeheersbijdrage (artikel 7a ontwerpbesluit) aan deze collectieve organisatie af te dragen.³⁸ Voorts zal de Stichting Afvalfonds Verpakkingen, in plaats van de bij hem aangesloten producenten, collectief voldoen aan verplichtingen die rusten op de producenten ingevolge het Besluit verpakkingen (artikel 4a van het ontwerpbesluit).³⁹

De Afdeling constateert dat de toelichting geen aandacht schenkt aan Nederlandse en Europese mededingingsregels en de EU-regels inzake het vrij verkeer van goederen en diensten. De Afdeling acht dit wel wenselijk, nu het ontwerpbesluit het kennelijk mogelijk maakt dat de organisatie die belast is met de uitvoering van de afvalbeheersbijdrage (artikel 7a van het ontwerpbesluit), ook de (enige) collectieve organisatie zal zijn die wettelijke verplichtingen uitvoert namens de producenten (artikel 4a van het ontwerpbesluit).

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk.*

³⁷ Staatscourant nr. 20994, 18 oktober 2012. Behoudens de mogelijkheid van individuele ontheffing die aan zware eisen moet voldoen, zie artikel 15.38 van de Wet milieubeheer. Uit de ingediende overeenkomst ontstaat de indruk dat de ingediende overeenkomst eindigt indien ontheffing wordt verleend voor bepaalde verpakkingsmaterialen, zie artikel 8.4 van de ingediende overeenkomst.

³⁸ Artikelen 2.5 en 3.1 van de ingediende overeenkomst.

³⁹ Artikel 2.6 van de ingediende overeenkomst.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met verbeteren van de handhaafbaarheid door een collectieve organisatie facultatief een wettelijke verantwoordelijkheid te geven bij de nakoming van enkele verplichtingen (verbetering handhaafbaarheid)

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 september 2012, nr. IenM/BSK-2012/191428, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer en artikel 67, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;

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

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel m door een punt-komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

n. *aangewezen collectieve organisatie*: privaatrechtelijke rechtspersoon die overeenkomstig artikel 4b, eerste lid, door Onze Minister is aangewezen.

B

Na artikel 4 worden de volgende artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. Zolang een schriftelijke overeenkomst tussen een producent of importeur en een aangewezen collectieve organisatie van kracht is, waarin is vastgelegd dat de betrokken organisatie in plaats van de betrokken producent of importeur voor een of meerdere materiaalsoorten de verplichtingen uit de artikelen 2, eerste lid en tweede lid, 3, aanhef en onderdeel d, 4, eerste en tweede lid, en 7, eerste lid, uitvoert, zijn de genoemde artikelen van overeenkomstige toepassing op de aangewezen collectieve organisatie en zijn die artikelen niet van toepassing op de producent of importeur in wiens plaats de aangewezen collectieve organisatie de in het eerste lid bedoelde verplichtingen uitvoert.
2. Een aangewezen collectieve organisatie kan te allen tijde op verzoek van Onze Minister aantonen in plaats van welke producenten of importeurs zij de in het eerste lid bedoelde verplichtingen uitvoert.
3. Een producent of importeur als bedoeld in het eerste lid bewaart een afschrift van de overeenkomst, bedoeld in dat lid.
4. Bij ministeriële regeling kan een model voor een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid worden vastgesteld en kunnen nadere regels ter uitvoering van het tweede lid worden gesteld.

Artikel 4b

1. Onze Minister wijst een privaatrechtelijke rechtspersoon op diens verzoek voor een of meerdere materiaalsoorten als aangewezen collectieve organisatie aan, indien die rechtspersoon naar het oordeel van onze Minister in staat is om met betrekking tot die materiaalsoorten naar behoren de in artikel 4a, eerste lid, bedoelde verplichtingen in plaats van meerdere producenten of importeurs te kunnen uitvoeren. Aan een aanwijzing als bedoeld in de eerste volzin kunnen voorschriften worden verbonden over de wijze waarop de aangewezen



collectieve organisatie de producenten of importeurs, in wier plaats zij de in artikel 4a, eerste lid, bedoelde verplichtingen uitvoert, informeert over ontwikkelingen omtrent de in de eerste volzin bedoelde aanwijzing.

2. Bij het verzoek om overeenkomstig het eerste lid te worden aangewezen, overlegt de rechtspersoon de volgende documenten:
 - a. de statuten van de rechtspersoon waaruit blijkt dat hij in ieder geval als taak heeft om voor de daarin aangegeven materiaalsoorten voor meerdere producenten of importeurs uitvoering te geven aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 4a, eerste lid;
 - b. documenten waaruit blijkt op welke wijze de rechtspersoon uitvoering zal geven aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 4a, eerste lid, voor de betrokken materiaalsoorten en welke afspraken met andere betrokken partijen ter uitvoering van die verplichtingen zijn gemaakt.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de documenten, bedoeld in het tweede lid.
4. Indien een aangewezen collectieve organisatie niet voldoet aan de in artikel 4a, eerste lid, bedoelde verplichtingen kan Onze Minister besluiten de aanwijzing van de aangewezen collectieve organisatie voor een of meerdere materiaalsoorten in te trekken. Een besluit als bedoeld in de eerste volzin, wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

C

Artikel 7a komt te luiden:

Artikel 7a

De rijksbelastingdienst is verplicht desgevraagd, kosteloos, de naam en adresgegevens van een producent en importeur als bedoeld in artikel 80, onderdeel e respectievelijk f, van de Wet belastingen op milieugrondslag, zoals dat artikel luidde vóór 1 januari 2013, en die in het kalenderjaar 2012 belastingplichtig is voor de verpakkingenbelasting, te verstrekken aan een organisatie die belast is met de uitvoering van een op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen.

ARTIKEL II

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met het onderhavige besluit is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: het Verpakkingenbesluit) gewijzigd. Met de onderhavige wijziging wordt beoogd de handhaafbaarheid van enkele verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit te verbeteren. In paragraaf 3.3 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de betreffende verplichtingen. Het onderhavige besluit strookt met de Europese richtlijn inzake verpakkingen⁴⁰, omdat die richtlijn verplichtingen oplegt aan de lidstaten en niet voorschrijft dat de lidstaat die verplichtingen alleen mag opleggen aan producenten of importeurs van verpakkingen of verpakte producten.

Het onderhavige besluit bevat tevens een wijziging van het Verpakkingenbesluit om de overdracht van naam en adresgegevens van belastingplichtigen voor de verpakkingenbelasting door de Belastingdienst aan een organisatie, die belast is met de uitvoering van een overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen, mogelijk te maken.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1 Wijziging ter verbetering van de handhaafbaarheid

In de praktijk is gebleken is dat het voor veel producenten of importeurs van verpakkingen⁴¹ moeilijk is om individueel te voldoen aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. Vandaar dat veelal collectief aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit wordt voldaan, vaak met tussenkomst van een daarvoor opgerichte organisatie. Die organisatie voert dan voor meerdere producenten of importeurs de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uit. Een dergelijke collectieve aanpak blijkt effectiever en kostenbesparend te werken.

Ten tijde van de inwerkingtreding van het Verpakkingenbesluit werd er al rekening mee gehouden dat producenten en importeurs collectief aan hun verplichtingen zouden voldoen⁴². Dit was op dat moment immers gemeengoed op basis van de voorafgaande convenanten met betrekking tot verpakkingen. Juridisch is er indertijd echter besloten om de verplichtingen op te leggen aan een individuele producent of importeur en de organisatie, die de verplichtingen uit besluit feitelijk uitvoerde, in het besluit geen rol te geven. Daardoor bleef, ondanks dat een organisatie mogelijk namens een producent of importeur de verplichtingen uitvoerde, de individuele producent of importeur verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen.

Voor de handhaving van het Verpakkingenbesluit leverde dat problemen op. Een organisatie, die voor verschillende producenten of importeurs feitelijk de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uitvoerde, kon door een toezichthouder immers niet worden aangesproken op de uitvoering van het Verpakkingenbesluit. Handhaving bij de organisatie aangesloten, producenten en importeurs was echter ook niet haalbaar, aangezien zij de werkzaamheden in goed vertrouwen aan anderen hadden overgelaten. Het is voor de toezichthouder dan weinig zinvol om bijvoorbeeld door middel van een bedrijfsbezoek te controleren of een producent of importeur voldoet aan het Verpakkingenbesluit. Gevolg was dat er bij het niet naleven van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit, feitelijk niemand kon worden aangesproken.

Voor effectieve handhaving van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit is het van belang dat een toezichthouder bij uitvoering van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit door een organisatie, direct bij die organisatie toezicht kan houden. Met het onderhavige besluit is die mogelijkheid gecreëerd. Een collectieve organisatie is onder omstandigheden geadresseerde van enkele verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit.

2.2 Wijziging ten behoeve van gegevensoverdracht

Met ingang van 1 januari 2013 vervalt de verpakkingenbelasting⁴³. Het verpakkende bedrijfsleven zal ter bekostiging van de naleving van het besluit een alternatief financieringssysteem ontwikkelen. Het verpakkende bedrijfsleven heeft een aanvraag tot algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen ingediend. Om de organisatie die belast is

⁴⁰ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 (PbEU L 47).

⁴¹ Zie artikel 1, onderdeel f, van het besluit voor de definitie van 'producent of importeur'.

⁴² Nota van toelichting bij het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, p. 9 en par 4.3 (Stb. 2005, 183).

⁴³ Stb. 2011, 639.



met de inning van de afvalbeheersbijdrage behulpzaam te zijn, zal de Belastingdienst desgevraagd aan die organisatie de naam en adresgegevens eenmalig doorgeven van producenten en importeurs die tot 2013 verpakkingbelasting hebben afgedragen. Artikel 67, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaalt dat de geheimhoudingsplicht uit dat artikel niet geldt als een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht. Artikel 7a voorziet in die wettelijke plicht.

3. De collectieve organisatie in het besluit

3.1 Wat wordt verstaan onder een 'aangewezen collectieve organisatie'?

Met het onderhavige besluit is in artikel 1 van het besluit een definitie opgenomen van 'aangewezen collectieve organisatie'. In het onderhavige besluit wordt daaronder verstaan een privaatrechtelijke rechtspersoon die overeenkomstig artikel 4b van het besluit door de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister) is aangewezen. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de voorwaarden waaraan een privaatrechtelijke rechtspersoon moet voldoen om te worden aangewezen.

3.2 Op welke wijze worden de verplichtingen uit het besluit van toepassing op een aangewezen collectieve organisatie?

In artikel 4a, eerste lid, is bepaald dat bepaalde verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit van toepassing worden op een collectieve organisatie, indien die organisatie overeenkomstig artikel 4b is aangewezen en de organisatie met een producent of importeur overeengekomen is dat de organisatie in plaats van de betrokken producent of importeur bepaalde verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit zal uitvoeren. De collectieve organisatie en de producenten of importeurs moeten een overeenkomst hebben gesloten die gericht is op het laten uitvoeren van verplichtingen door die collectieve organisatie voor de daarin aangegeven materiaalsoorten. Om producenten, importeurs en privaatrechtelijke organisaties, die willen worden aangewezen, te faciliteren kan de minister bij regeling een model voor een standaardovereenkomst vaststellen waarmee uitvoering aan artikel 4a, eerste lid, kan worden gegeven.

In paragraaf 1 van deze nota van toelichting is reeds aangegeven dat het in de praktijk al gebruikelijk is dat via een organisatie collectief uitvoering aan het Verpakkingenbesluit wordt gegeven. Door het onderhavige besluit is echter vastgelegd dat die verplichtingen van toepassing kunnen worden op een door de minister aangewezen collectieve organisatie. Daarmee wordt een collectieve organisatie ook verantwoordelijk voor de naleving van bepaalde verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. Indien geconstateerd wordt dat een collectieve organisatie niet of niet naar behoren de op hem overgegangene verplichtingen uitvoert, dan kan er richting die aangewezen collectieve organisatie handhavend worden opgetreden. Dat handhavende optreden zal op dezelfde wijze geschieden als waarop richting een individuele producent of importeur zou worden opgetreden indien hij de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit niet naleeft⁴⁴.

Om te voorkomen dat elke willekeurige organisatie in plaats van meerdere producenten of importeurs verplichtingen op zich kan nemen, is in het onderhavige besluit bepaald (de definitie van 'aangewezen collectieve organisatie' in combinatie met artikel 4a, eerste lid) dat de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit alleen op een 'aangewezen collectieve organisatie' in de zin van het onderhavige besluit kunnen overgaan. Het moet dus een privaatrechtelijke organisatie betreffen die overeenkomstig artikel 4b, eerste lid, door de minister is aangewezen, zie paragraaf 3.4 van deze toelichting.

3.3 Om welke verplichtingen gaat het?

In artikel 4a, eerste lid, is bepaald welke verplichtingen door een aangewezen collectieve organisatie in plaats van een individuele producent of importeur kunnen worden uitgevoerd. Het betreft de volgende verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit⁴⁵:

Artikel 2, eerste lid

De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en ingevoerde verpakkingen, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de artikelen 4 en 5.

⁴⁴ Zie paragraaf 6.2 van de nota van toelichting bij het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (Stb. 2005, 183).

⁴⁵ Artikel 2, eerste en tweede lid, heeft tevens betrekking op papier en karton. Omdat artikel 5 nog niet in werking is getreden, blijven papier en karton in dit wijzigingsbesluit buiten beschouwing.



Artikel 2, tweede lid

De kosten van de gescheiden inname en nascheiding van verpakkingen komen voor rekening van de producent of importeur.

Artikel 3, aanhef en onderdeel d

De producent of importeur neemt maatregelen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen, die er in ieder geval op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Artikel 4, eerste lid

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste 75 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en 70 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt.

Artikel 4, tweede lid

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:

- a. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en ten minste 38 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt;
- b. van de overige materiaalsoorten, ten minste de volgende gewichtspercentages nuttig worden toegepast door deze als materiaal te hergebruiken:
 - 1°. 90 gewichtsprocent van glazen verpakkingen,
 - 2°. 75 gewichtsprocent van papieren en kartonnen verpakkingen,
 - 3°. 85 gewichtsprocent van metalen verpakkingen,
 - 4°. 25 gewichtsprocent van houten verpakkingen.

Artikel 7, eerste lid

De producent of importeur zendt voor 1 augustus van het jaar volgend op het jaar waarop het betreffende onderdeel van het Verpakkingenbesluit in werking is getreden en vervolgens elk jaar voor 1 augustus aan Onze Minister op een daartoe door deze vast te stellen formulier een verslag over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar van de artikelen 2 tot en met 5, 8 en 11.

3.4 Aanwijzing door de minister

In het eerste lid van artikel 4b is bepaald dat een privaatrechtelijke rechtspersoon op zijn verzoek door de minister kan worden aangewezen om bepaalde verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit voor méérdere producten en importeurs uit te voeren. Een rechtspersoon kan dus niet worden aangewezen indien hij slechts in de plaats van één producent of importeur de verplichtingen uitvoert. In dat geval is er namelijk geen meerwaarde om de verplichtingen van die ene producent of importeur over te laten gaan naar een andere rechtspersoon.

Aan een aanwijzing op grond van het eerste lid van artikel 4b kan de minister voorschriften verbinden. Die voorschriften kunnen gaan over de informatie die een aangewezen organisatie inzake de aanwijzing dient te verstrekken aan de bij die organisatie aangesloten producenten of importeurs. Tijdige informatieverstrekking door een aangewezen collectieve organisatie aan de bij haar aangesloten leden is van belang indien op grond van artikel 4b, vierde lid, de aanwijzing mogelijk geheel of gedeeltelijk ingetrokken wordt, zie verder paragraaf 3.6.

In artikel 4, tweede lid, van het besluit, zijn naast het algemene percentage in het eerste lid voor de nuttige toepassing van al het verpakkingsafval, specifieke percentages opgenomen voor verplichte nuttige toepassing van bepaalde materiaalsoorten, zoals verpakkingen van kunststof, glas, papier, karton en hout. Het kan voor komen dat een organisatie slechts voor bepaalde materiaalsoorten de verplichtingen uit het besluit gaat uitvoeren. De aanwijzing door de minister kan daarom op grond van het eerste lid van artikel 4b betrekking hebben op verpakkingen van alle soorten verpakkingsmateriaal of op bepaalde materiaalsoorten.

De eis dat een privaatrechtelijke rechtspersoon door de minister moet zijn aangewezen, is bedoeld om



te waarborgen dat de aangewezen rechtspersoon in staat is om te voldoen aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. De minister zal daarom aan de hand van de bij het verzoek tot aanwijzing aangeleverde documenten beoordelen of de aanvragende rechtspersoon in staat kan worden geacht om in de plaats van meerdere producenten of importeurs te voldoen aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. De aanvragende rechtspersoon dient daartoe op grond van het derde lid van artikel 4b, tweede lid, de volgende documenten aan te leveren:

De statuten van de rechtspersoon waarin moet zijn bepaald dat de rechtspersoon in ieder geval als taak heeft om voor meerdere producenten of importeurs uitvoering te geven aan de betreffende verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. Hiermee wordt voorkomen dat een rechtspersoon al te eenvoudig belast wordt met de uitvoering van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit.

De rechtspersoon moet documenten overleggen waar ten minste blijkt op welke wijze de rechtspersoon uitvoering zal geven aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit en welke afspraken met andere partijen zijn gemaakt ter voldoening aan die verplichtingen. Bij andere partijen kan gedacht worden aan gemeenten en aan inzamelaars en verwerkers van afval.

Ter uitvoering van het tweede lid van artikel 4b kunnen bij ministeriële regeling op grond van het derde lid van dat artikel nadere regels worden gesteld over de bij het verzoek tot aanwijzing aan te leveren documenten.

3.5 Aantonen aanwezigheid overeenkomst tussen producent of importeur en een aangewezen collectieve organisatie

Ook na de aanwijzing dient de aangewezen collectieve organisatie op grond van het tweede lid van artikel 4a op verzoek van een daartoe aangewezen toezichthouder te kunnen aantonen in wiens plaats hij de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uitvoert. De collectieve organisatie kan dit doen door een afschrift van de gesloten overeenkomst met een bepaalde producent of importeur te overleggen. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden vastgesteld over de wijze waarop een collectieve organisatie de minister kan informeren over de producenten of importeurs in wier plaats hij het Verpakkingenbesluit uitvoert. Gedacht kan worden aan een elektronisch systeem waarmee de collectieve organisatie de minister kan informeren over de producenten en importeurs in wier plaats de organisatie de verplichtingen uitvoert en over wijzigingen met betrekking tot de bij hem aangesloten producenten of importeurs.

Voor de handhaving is het van belang dat ook een individuele producent of importeur kan aantonen dat een aangewezen collectieve organisatie in zijn plaats uitvoering geeft aan het Verpakkingenbesluit. In het derde lid van artikel 4a is daarom bepaald dat een producent of importeur een afschrift van de met de collectieve organisatie afgesloten overeenkomst in zijn administratie aanwezig heeft. Op grond van artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht kan een toezichthouder daar inzage van vorderen.

3.6 Mogelijkheid tot intrekking van de aanwijzing

Het is echter van belang dat de minister kan ingrijpen indien een aangewezen collectief de verplichtingen die naar hem zijn overgegaan, niet naar behoren uitvoert. De minister heeft op grond van artikel 4b, vierde lid, de mogelijkheid om de aanwijzing van een privaatrechtelijke rechtspersoon volledig of gedeeltelijk in te trekken. Een gedeeltelijke intrekking van de aanwijzing zou aangewezen kunnen zijn, indien een rechtspersoon voor meerdere soorten verpakkingsmateriaal is aangewezen en voor bepaalde soorten wel aan de op hem overgegangene verplichtingen voldoet en voor andere soorten niet.

Ten gevolge van de intrekking van de aanwijzing van een collectieve organisatie gaan de op hem overgegangene verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit weer terug gaan naar de individuele producent of importeur. Bij de beschikking tot intrekking zal een redelijke inwerkingtredingsdatum van de intrekking in acht worden genomen om de betrokken producenten en importeurs zo voldoende tijd te geven zich voor te bereiden om weer te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. In de Staatscourant zal het besluit tot intrekking van de aanwijzing bekend worden gemaakt.

Uitvoering en handhaving

Insteek van het onderhavige besluit is het verbeteren van de handhaving. Door het overgaan van verplichtingen van de individuele producenten en importeurs naar de aangewezen collectieve organisaties, kunnen die collectieve organisaties ook daadwerkelijk worden aangesproken en is handhaving bij die organisaties mogelijk. De handhaafbaarheid wordt daarmee aanzienlijk verbeterd, aangezien op grond van het oorspronkelijke besluit niet mogelijk was handhavend op te treden tegen de aangewezen collectieve organisaties. Terwijl het die collectieve organisaties zijn die bij uitstek de partijen zijn die het in hun macht hebben al dan niet aan de regels te voldoen. Het onderhavige besluit



heeft daarbij als gevolg dat de aanpak van 'free-riders' beter mogelijk is. Op grond van het onderhavige besluit is de aangewezen collectieve organisatie verplicht aan te tonen in wiens plaats de organisatie de verplichtingen uit het besluit uitvoert. Een individuele producent of importeur dient ook te kunnen aantonen dat een collectieve organisatie in zijn plaats de verplichtingen uit het besluit uitvoert. Als de producent of importeur dat niet kan aantonen dan zal hij moeten aantonen hoe hij individueel de verplichtingen uit het besluit uitvoert. De aanwijzing van de collectieve organisaties zorgt er voor, dat altijd duidelijk is wie kan worden aangesproken. Daarmee wordt aanzienlijk meer zekerheid gecreëerd, hetgeen de uitvoering ten goede komt.

5. Gevolgen

5.1 Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het onderhavige besluit leidt tot een geringe toename aan administratieve lasten, als gevolg van het vereiste dat organisaties moeten worden aangewezen. Nu er reeds een goede infrastructuur voor inzameling en verwerking is opgezet, is de verwachting dat het bedrijfsleven, ondanks het vervallen van de verpakkingenbelasting, het huidige systeem grosso modo in stand zal laten. De kans dat er nieuwe organisaties zullen ontstaan die alternatieve systemen op gaan zetten is, gezien de aard van de problematiek, niet groot. Wel is het mogelijk dat enkele organisaties ontstaan van producenten die nu ook geen gebruik hoeven te maken van het landelijk systeem. De verwachting is dus dat er één of wellicht enkele organisaties een aanvraag tot aanwijzing in zullen dienen.

De eisen die worden gesteld aan een aanvraag tot aanwijzing zijn niet zeer vergaand. Het betreft enkel het overleggen van de statuten en een beschrijving van het onderliggende systeem van inzameling en verwerking (inclusief eventueel contracten met derde partijen). Het onderhavige besluit zal daarom tot een zeer geringe eenmalige stijging van de administratieve lasten leiden. Geschat wordt dat die stijging eenmalig enkele duizenden euro's zal bedragen omdat verwacht wordt dat slechts enkele (1 tot 4) organisaties een verzoek tot aanwijzing zullen indienen. De kosten liggen daarmee aanzienlijk lager dan de kosten die in het oorspronkelijke besluit werden geschat voor vervulling van de verslagleggingsplicht, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het besluit. Deze bedroegen € 227.000,-. Doordat er collectief aan de verslagleggingsplicht zal worden voldaan, zullen de werkelijke administratieve lasten aanzienlijk lager liggen.

Extra uitvoeringslasten brengt het besluit niet met zich mee, nu de verplichtingen uit het oorspronkelijke besluit die uitvoeringslasten met zich meebrengen ongewijzigd blijven en er geen nieuwe verplichtingen in het leven worden geroepen die tot aanvullende uitvoeringslasten leiden. De huidige wijzigingen zien, vanuit lastenoogpunt, enkel op administratieve verplichtingen.

5.2 Milieueffecten

De milieueffecten van het onderhavige besluit zijn in beginsel gering, aangezien aan de verplichtingen de laatste jaren, vooral als gevolg van de verpakkingenbelasting, is voldaan. Nu de verpakkingenbelasting met ingang van 1 januari 2013 komt te vervallen, is de kans groter dat bedrijven trachten zich aan de regels te onttrekken (free-riders). Om daar adequaat op te kunnen inspelen is het noodzakelijk dat de verplichtingen goed handhaafbaar zijn, hetgeen met het onderhavige besluit wordt bereikt. Met het onderhavige besluit wordt derhalve niet zozeer gezorgd voor positieve milieueffecten, maar wordt een verslechtering voorkomen.

Inspraakreacties

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit op 13 maart 2012 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden⁴⁶. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer het ontwerpbesluit geagendeerd voor bespreking tijdens het Algemeen Overleg inzake grondstoffen en afval op 27 maart 2012 en 7 juni 2012⁴⁷. De behandeling van het ontwerpbesluit tijdens de algemeen overleggen heeft niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van 13 maart 2012⁴⁸ zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken.

⁴⁶ Kamerstukken II 2011/12, 28 694, nr. 91.

⁴⁷ Kamerstukken II 2011/12, 30 872, nrs. 105 en 125.

⁴⁸ Stcrt. 2013, nr. 5079.



Een gezamenlijke inspraakreactie is ontvangen van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en een reactie is ontvangen van de Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL).

De FNLI en CBL geven in hun reactie aan dat de eisen in het ontwerpbesluit om aangewezen te worden als collectieve organisatie te beperkt zijn. De FNLI en CBL zijn onder andere van mening dat in het ontwerpbesluit bepaald moet worden dat producenten en importeurs volledige zeggenschap moeten hebben over een aan te wijzen collectieve organisatie, zodat zij kunnen controleren of de organisatie op juiste en (kosten)efficiënte wijze invulling geeft aan de verplichtingen.

Deze reactie is niet overgenomen in het onderhavige besluit. Het onderhavige besluit heeft als doel de handhaafbaarheid van het besluit te verbeteren door dat besluit aan te laten sluiten bij de praktijk waarin organisaties al namens meerdere producenten en importeurs verplichtingen uit het besluit uitvoeren. Een verbeterde handhaving van het Verpakkingenbesluit is gerealiseerd door in het ontwerpbesluit de mogelijkheid op te nemen om de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit die gericht zijn tot producenten en importeurs onder bepaalde voorwaarden over te laten gaan op zo een uitvoeringsorganisatie. Daardoor wordt het mogelijk om zo een organisatie rechtstreeks aan te spreken op de naleving van het Verpakkingenbesluit. Om de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit op zo een organisatie te laten overgaan, moet de organisatie door de minister worden aangewezen. De minister zal een organisatie aanwijzen indien hij die organisatie in staat acht de verplichtingen uit het besluit te kunnen uitvoeren. Om als organisatie in staat te zijn om de verplichtingen uit het besluit te kunnen uitvoeren, is het niet noodzakelijk dat producenten en importeurs volledige zeggenschap hebben over de organisatie. Het opnemen van de eis dat producenten en importeurs (volledige) zeggenschap moeten hebben over een aan te wijzen organisatie gaat verder dan voor het behalen van het doel van het onderhavige besluit nodig is. De relatie tussen de aan te wijzen organisatie en de aangesloten producenten en importeurs is er een van privaatrechtelijke aard. Het is aan producenten en importeurs om er voor te zorgen dat de organisatie, die zij hun verplichtingen laten uitvoeren, dat kostenefficiënt doet.

FNLI en CBL verzoeken in het ontwerpbesluit te bepalen dat ook de verplichting uit het Verpakkingenbesluit om het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk te voorkomen, op een collectieve organisatie kan overgaan. Dit verzoek is in het onderhavige besluit verwerkt door in artikel 4a een verwijzing naar artikel 3, aanhef en onderdeel d, op te nemen.

BVNL vraagt in haar reactie in het kader van de verslagleggingsplicht of gescheiden ingezameld verpakkingsafval gelijk staat aan gerecycled verpakkingsafval. Dat is niet het geval. Het Verpakkingenbesluit maakt een duidelijk onderscheid tussen ingezameld verpakkingsafval en de nuttige toepassing (waaronder hergebruik) van verpakkingsafval.

BVNL gaat in haar reactie in op de rol van afvalbedrijven bij de uitvoering van het Verpakkingenbesluit. BVNL vraagt om een wettelijke verplichting op te nemen waarbij afvalbedrijven worden verplicht om informatie over gerecycled afval tegen kostprijs te verstrekken aan de collectieve organisatie of individuele producenten en importeurs.

Afvalbedrijven hebben op grond van het Verpakkingenbesluit geen verplichtingen. Producenten en importeurs (of in hun plaats een collectieve organisatie) kunnen in het kader van de uitvoering van het Verpakkingenbesluit afspraken maken met afvalbedrijven.

BVNL geeft aan dat het maatregelen nodig acht indien de ingezamelde bedrijfsverpakkingen ontoereikend zijn om te voldoen aan de afgesproken doelstellingen uit het Verpakkingenbesluit, bijvoorbeeld door het verstrekken van premies aan bedrijven die hun verpakkingsafval gescheiden aanbieden.

Met het onderhavige besluit wordt beoogd de handhaafbaarheid te verbeteren. Het ligt niet voor de hand dergelijke maatregelen in het onderhavige besluit op te nemen. Het ligt meer voor de hand dat dergelijke maatregelen bekeken worden bij de uitwerking van de Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022⁴⁹.

BVNL geeft aan er op te moeten kunnen vertrouwen dat bedrijven die hun afspraken niet nakomen (zowel eigen leden als afvalbedrijven) worden gehandhaafd door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport.

Door het onderhavige besluit kan er handhavend worden opgetreden tegen aangewezen collectieve organisaties indien zij in plaats van producenten en importeurs het Verpakkingenbesluit uitvoeren.

⁴⁹ Stcrt. 2012, 14475.



Zoals reeds aangegeven gelden er op grond van het Verpakkingenbesluit geen verplichtingen voor afvalbedrijven en tegen hen kan dus op grond van het Verpakkingenbesluit niet worden opgetreden.

BVNL geeft in haar reactie aan dat zij op grond van het Verpakkingenbesluit een mededeling heeft ingediend waarmee de minister heeft ingestemd. BVNL gaat ervan uit dat die instemming met de mededeling aangemerkt kan worden als een aanwijzing tot collectieve organisatie als bedoeld in artikel 4b, eerste lid, van het onderhavige besluit.

De verplichting tot het indienen van een mededeling is met ingang van 1 oktober 2010 komen te vervallen⁵⁰. Een voor die datum ingediende mededeling kan daarom ook niet bij voorbaat als voldoende representatief worden beschouwd. Tevens was de mededeling gericht op de wijze waarop de individuele producenten en importeurs aan het Verpakkingenbesluit zouden gaan voldoen en niet op de organisatie die in hun plaats het Verpakkingenbesluit wordt uitgevoerd.

Een instemming met de mededeling kan daarom niet aangemerkt als een aanwijzing tot collectieve organisatie als bedoeld in artikel 4b, eerste lid, van het onderhavige besluit.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

⁵⁰ Stb. 2010, 324.