WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W14.12.0386/IV

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)

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 puntkomma, 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 overeenkomst 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 verpakkingen[1], 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 Belastingsdienst 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 Wijzing ter verbetering van de handhaafbaarheid

In de praktijk is gebleken is dat het voor veel producenten of importeurs van verpakkingen[2] 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 voldoen[3]. Dit was op dat moment immers gemeengoed op basis van de voorafgaande convenanten met betrekking tot verpakkingen. Juridisch is er indertijd

[1] 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).

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

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

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.

Vooral bij 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 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 verpakkingenbelasting[4]. 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 met de inning van de afvalbeheersbijdrage behulpzaam te zijn, zal de Belastingsdienst 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.

[4] Stb. 2011, 639.

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 overgegane 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 naleeft[5].

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

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 Verpakkingenbesluit[6]:

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.

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

[6] 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

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 overgegane verplichtingen voldoet en voor andere soorten niet.

Ten gevolge van de intrekking van de aanwijzing van een collectieve organisatie gaan de op hem overgegane 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 gezonden[7]. 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 2012[8]. 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 2012[9] zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken.

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.

[7] Kamerstukken II 2011/12, 28 694, nr. 91.
[8] Kamerstukken II 2011/12, 30 872, nrs. 105 en 125.
[9] Stcrt. 2013, nr. 5079.

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 2022[10].
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. 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 vervallen[11]. 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,

[10] Stcrt. 2012, 14475.
[11] Stb. 2010, 324.

Joop Atsma