

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Achtergrond en strekking van het besluit

Op 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: het besluit verpakkingen) in werking getreden¹, met uitzondering van de bepalingen over statiegeld (de artikelen 8 tot en met 11, alsook de artikelen 16 en 17) en de bepaling over papier en karton, niet zijnde een verpakking (artikel 5). Hiermee is uitvoering gegeven aan de verplichtingen uit 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) (hierna: de richtlijn verpakkingen), zoals laatstelijk 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). Het besluit verpakkingen heeft tot doel het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval en het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze taakstelling is met het besluit verpakkingen neergelegd bij de producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen. Zij dienen onder meer zorg te dragen voor gescheiden inname of inname en nascheiding, alsmede materiaalhergebruik en andere nuttige toepassing, van de door hen voor het eerst in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen.

Met het onderhavige besluit wordt het besluit verpakkingen in overeenstemming gebracht met de afspraken uit de Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012 (hierna: de raamovereenkomst)² en het bijbehorende addendum van 29 september 2008³, en met name met betrekking tot de doelstellingen voor kunststof verpakkingsafval. Ook wordt het besluit verpakkingen in overeenstemming gebracht met de verpakkingenbelasting uit de Wet belastingen op milieugrondslag, hetgeen met name het aanpassen van de definitie van verpakkingen betreft. Daarbij wordt het besluit verpakkingen ook zodanig aangepast dat de Belastingdienst op verzoek bij hen bekende gegevens die van belang in het kader van de uitvoering van het besluit verpakkingen, aan de Minister van VROM dient te verstrekken. In combinatie met het aanpassen van het verslagleggingsformulier uit de Regeling formulieren verpakkingen betekent dit dat het bedrijfsleven niet dezelfde gegevens aan zowel de Minister van VROM als aan de Belastingdienst hoeft aan te leveren.

Tevens is met het onderhavige besluit de mededelingsplicht komen te vervallen, waardoor meer recht wordt gedaan aan de situatie die is ontstaan door het in werking treden van de raamovereenkomst en het invoeren van de verpakkingenbelasting. In dit kader wordt eveneens uitvoering gegeven aan de motie van de Tweede Kamerleden Neppérus en Spies over vrijstelling van bedrijven met 15.000 kg verpakkingen per jaar of minder van de administratieve verplichtingen uit het besluit verpakkingen⁴.

Tot slot worden met het onderhavige besluit enige onduidelijkheden en onvolkomenheden weggenomen. Het betreft daarbij de volgende aspecten:

- aanpassing van de bepalingen inzake de zogenaamde last-minute verpakkingen;

¹ Stb. 2005, 183 en voor het KB Stb. 2005, 318.

² Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 42.

³ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 72.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 68.

- verduidelijking van de verhouding tussen de innameverplichting uit artikel 2 van het besluit verpakkingen en percentages uit artikel 4 van het besluit verpakkingen inzake de hoeveelheid in te nemen verpakkingen;
- hernieuwde vaststelling en aanpassing van de statiegeldbepalingen, en
- toevoegen van het verbod op handelsbelemmering.

2. Taakstellingen kunststof verpakkingen

Op 27 juli 2007 is door VROM, de VNG en het bedrijfsleven de raamovereenkomst ondertekend. In deze raamovereenkomst is onder andere aangegeven hoe het bedrijfsleven, gezamenlijk met de VNG, uitvoering zal geven aan de verplichtingen inzake inname, materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van verpakkingsafval. Daarbij is vooral aandacht voor de financiering daarvan. Onderdeel van de raamovereenkomst is de eerder door de Minister van VROM aangekondigde afspraak dat een grotere hoeveelheid kunststof verpakkingen als materiaal moet worden hergebruikt dan in het oorspronkelijke besluit verpakkingen was voorgeschreven⁵.

Eén van de uitgangspunten van de raamovereenkomst was de constatering dat het bestaan van drie verschillende percentages uit het besluit verpakkingen zoals dat op 24 maart 2005 is vastgesteld, aan een efficiënte gezamenlijke inzameling van alle soorten kunststof verpakkingsafval in de weg staat. Daar komt bij dat de beide afzonderlijke stromen kunststof drankverpakkingen relatief klein zijn ten opzichte van de stroom overige kunststof verpakkingsafval. In de raamovereenkomst is derhalve de afspraak vastgelegd dat het onderscheid tussen de verschillende stromen kunststof verpakkingsafval, zoals dat oorspronkelijk in het besluit verpakkingen was opgenomen, komt te vervallen. Daar staat tegenover dat de taakstelling voor materiaalhergebruik van kunststof verpakkingsafval omhoog is gegaan, tot 42% in 2012 op grond van de afspraken in de raamovereenkomst.

3. Ondergrens

Op 27 november 2007 is door de leden Neppéus en Spies een motie ingediend, gericht op het vergroten van de doelmatigheid en het beperken van administratieve lasten⁶. Verzocht werd het besluit verpakkingen zodanig te wijzigen dat een producent of importeur die jaarlijks minder dan 15.000 kilogram verpakkingen op de Nederlandse markt brengt, vrijgesteld wordt van de verplichtingen uit het besluit verpakkingen betreffende de mededeling en de verslaglegging. Met uitvoering van deze motie zou tevens worden aangesloten bij de verpakkingenbelasting waarvoor geldt dat bedrijven die 15.000 kg verpakkingen of minder per jaar op de markt brengen, vrijgesteld zijn van de belastingplicht.

Het besluit verpakkingen raakt ongeveer 400.000 bedrijven in Nederland. Door bedrijven die 15.000 kilogram verpakkingsmateriaal of minder per jaar op de markt brengen uit te zonderen van de administratieve verplichtingen gelden deze verplichtingen nog slechts voor de 8.000 à 10.000 grotere producenten en importeurs. Deze 8.000 à 10.000 bedrijven brengen gezamenlijk ongeveer 90-95% van de totale hoeveelheid verpakkingsmateriaal op de markt, zodat de onderhavige uitzondering niet leidt tot het verlies van inzicht over een groot deel van de verpakkingen.

Niet gekozen is voor een algehele uitzondering van de verplichtingen uit het besluit verpakkingen aangezien ook bij producenten en importeurs die een relatief geringe hoeveelheid verpakkingen op de markt brengen een belangrijke winst is te behalen in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval. Een vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen uit het besluit verpakkingen zou de prikkel daartoe wegnemen.

4. Mededelingsplicht

In het besluit verpakkingen zoals dat op 24 maart 2005 was gepubliceerd, is de mededelingsplicht opgenomen, op grond waarvan producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen verplicht zijn een mededeling te doen over de wijze waarop zij inname en verwerking van verpakkingsafval vormgeven alsmede de wijze waarop

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nrs. 40 en 72.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 68.

financiering daarvan plaatsvindt. In de praktijk heeft het bedrijfsleven grotendeels via een collectieve mededeling aan deze verplichting voldaan.

In de raamovereenkomst is opgenomen dat het bedrijfsleven via één uitvoeringsorganisatie uitvoering zal geven aan het besluit verpakkingen, voor zover het consumentenverpakkingen betreft. Daarbij is, zeker in de in het kader van de raamovereenkomst opgestelde uitvoeringsprotocollen, gedetailleerd aangegeven hoe de inname en verwerking vorm zal worden gegeven. Daarnaast is financiering via de verpakkingenbelasting gewaarborgd⁷. Onder deze omstandigheden is het niet nodig nog een mededeling te vereisen voor consumentenverpakkingen. Hetgeen met de mededeling aangegeven zou moeten worden is immers reeds uitgebreid opgenomen in de raamovereenkomst en de protocollen.

Nu de raamovereenkomst in beginsel enkel ziet op consumentenverpakkingen en slechts op enkele onderdelen ook voor bedrijfsverpakkingen van belang is, zou voor bedrijfsverpakkingen de mededelingsplicht in beginsel in stand zou kunnen blijven. Voor producenten en importeurs van verpakkingen en verpakte producten blijkt het in het algemeen echter moeilijk te bepalen waar het verpakkingsafval vrijkomt. Zo komen veel voedingsmiddelen zowel bij huishoudens terecht, als bij bedrijven (horeca, catering). Het maken van onderscheid tussen consumentenverpakkingen en bedrijfsverpakkingen blijkt voor de producent of importeur in de praktijk aanzienlijk moeilijker te zijn dan aanvankelijk werd aangenomen.

Mede om die redenen is ook voor het nakomen van de verplichtingen uit het besluit verpakkingen met voor bedrijfsverpakkingen door het bedrijfsleven gekozen voor collectieve uitvoering. Hoewel de raamovereenkomst niet ziet op het regelen van inname, nuttige toepassing en financiering van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen, hebben de collectieve organisaties zich ook hiervoor op grote schaal verenigd en een uitvoeringsprotocol voor deze verpakkingen opgesteld. Gegeven het feit dat bedrijven op grond van het Activiteitenbesluit of vanwege een Wm-vergunning reeds verplicht zijn afval gescheiden af te (laten) voeren, en als ontdoener de kosten daarvoor moeten dragen en daarnaast via de collectieve uitvoeringsorganisaties afspraken met de verwerkers over materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing zijn gemaakt, geldt ook voor bedrijfsverpakkingen dat er duidelijkheid bestaat over de wijze waarop aan het besluit uitvoering wordt gegeven. Voorts wordt ook de monitoring niet alleen voor consumentenverpakkingen, maar ook voor bedrijfsverpakkingen op nationaal niveau opgepakt.

Gezien het vorengaande is hetgeen met de mededeling wordt beoogd grotendeels bereikt. Het bedrijfsleven is, gezien de aandacht die de afgelopen jaren aan het dossier is besteedt en de verplichting tot het betalen van verpakkingenbelasting, reeds doordrongen van de op hen rustende verplichtingen. Een mededelingsplicht voor bedrijfsverpakkingen zou in dit licht weinig toevoegen zodat besloten is ook de mededelingsplicht in het kader van het besluit verpakkingen, gezien de bijzondere ontwikkelingen omtrent de uitvoering van het besluit verpakkingen, geheel te laten vervallen.

5. Last-minute verpakkingen

Last-minute verpakkingen, ook wel "toonbankverpakkingen" genoemd, zijn verpakkingen die op het laatste moment aan producten worden toegevoegd bij overhandiging aan de consument, bijvoorbeeld draagtasjes, papieren zakken, patatbakjes, cadeauverpakkingen en pakpapier.

Insteek van het besluit verpakkingen is de uitvoering van de verplichtingen zo eenvoudig mogelijk te houden. Gezien het grote aantal last-minute verpakkers die over het algemeen relatief weinig verpakkingen toevoegen aan producten, is er voor gekozen de verplichtingen inzake materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van de last-minute verpakkingen te leggen op de fabrikant van deze verpakkingen. Deze uitzondering geldt echter enkel voor zogenaamde blanco last-minute verpakkingen. Het gaat dan om last-minute verpakkingen die niet zijn voorzien van naam, logo of merkteken van degene die producten verkoopt in die last-minute verpakkingen en om last-minute verpakkingen

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nrs. 42.

met een naam, logo of merkteken dat niet van de verstrekker is, maar bijvoorbeeld van een toeleverancier, branchevereniging of andere overkoepelende organisatie. Dit betekent dat degene die producten verkoopt in zogenaamde blanco last-minute verpakkingen, uitsluitend voor die producten niet hoeft te voldoen aan de verplichtingen inzake materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing.

De oorspronkelijke tekst van artikel 4, derde lid, van het besluit verpakkingen, was echter zodanig dat eenieder van de verplichting tot materiaalhergebruik en andere nuttige toepassing van last-minute verpakkingen was uitgezonderd. Deze omissie is met het onderhavige besluit hersteld.

6. Statiegeld

Het onderhavige besluit strekt tot hernieuwde vaststelling en wijziging van de bepalingen over statiegeld op drankverpakkingen uit het besluit verpakkingen. Het besluit verpakkingen is vastgesteld op 24 maart 2005. Het ontwerp van het besluit verpakkingen is op 24 april 2002 technisch genotificeerd bij de Europese Commissie (hierna: EC) in het kader van de informatieprocedure op onder meer het gebied van technische voorschriften. Naar aanleiding van ernstige bezwaren van de EC en enkele andere lidstaten, met name gericht tegen de verplichting tot het gebruik maken van een lager statiegeldtarief voor meermalige verpakkingen, is het ontwerp van het besluit verpakkingen aangepast.

Na ontvangst van het advies van de Raad van State van 10 december 2003 is het besluit verpakkingen bij nader rapport aangepast, waarna het is vastgesteld en gepubliceerd en gedeeltelijk in werking is getreden. Voorafgaand aan de vaststelling had het besluit verpakkingen, gelet op de aard van enkele aangebrachte wijzigingen, echter opnieuw technisch genotificeerd moeten worden. Volgens Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217) (hierna: de notificatierichtlijn) moet opnieuw genotificeerd worden indien significante wijzigingen worden aangebracht in technische voorschriften. De artikelen 8 en 10, van het op 24 maart 2005 vastgestelde besluit, bevatten technische voorschriften en zijn significant gewijzigd ten opzichte van het eerder genotificeerde ontwerp van het besluit verpakkingen. De wijzigingen ten opzichte van het eerder genotificeerde ontwerp hadden betrekking op het verruimen van de inlevermogelijkheden van verpakkingen en het vaststellen van de hoogte van het statiegeld in het besluit zelf. Op 15 maart 2006 is een ontwerpbesluit (kennisgeving 2006/0135/NL) aan de Europese Commissie gemeld op grond van de notificatierichtlijn. Dat ontwerpbesluit had als voornaamste doel om het notificatiegebrek op te heffen. Naar aanleiding van die melding zijn er drie Uitvoerig Gemotiveerde Meningen (hierna: UGM's) ingediend, door Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De Europese Commissie heeft enkele opmerkingen ingediend. Het op 15 maart 2006 gemelde ontwerpbesluit is niet verder in procedure gebracht. Vanwege de in de vorige paragrafen van deze nota van toelichting aangegeven noodzakelijke wijzigingen van het besluit verpakkingen is er voor gekozen om alle noodzakelijke wijzigingen van het besluit verpakkingen, inclusief de wijziging voor het opheffen van het notificatiegebrek, op te nemen in onderhavig wijzigingsbesluit.

Het notificatiegebrek ten aanzien van de twee statiegeldbepalingen is door het onderhavige besluit hersteld door de twee niet-genotificeerde bepalingen over statiegeld uit het besluit verpakkingen in te trekken en die bepalingen opnieuw vast te stellen. Het betreft de artikelen 8 en 10. Artikel 8, inzake de statiegeldverplichting, is niet gewijzigd ten opzichte van artikel 8 uit het besluit verpakkingen dat op 24 maart 2005 is vastgesteld. Artikel 10 is wel gewijzigd ten opzichte van dat artikel uit het besluit verpakkingen dat in 2005 is vastgesteld. In artikel 10 is de bevoegdheid voor de Minister van VROM opgenomen om bij ministeriële regeling de hoogte van het statiegeld te bepalen. Per soort drankverpakking of per volume van de drankverpakking kan de minister de hoogte van het statiegeld laten verschillen. In artikel 10, van het op 24 maart 2005 vastgestelde besluit, en in het op 15 maart 2006 gemelde ontwerpbesluit was het statiegeldtarief opgenomen. De wijziging van artikel 10 vloeit mede voort uit UGM's die door lidstaten over de hoogte van het statiegeld zijn gemaakt naar aanleiding van de melding van een ontwerpbesluit op 15 maart 2006. De hoogte van het statiegeld zal

tevens worden vastgelegd in een ministeriële regeling, omdat op dit moment niet duidelijk is wat de juiste statiegeldhoogte is bij eventuele invoering van de statiegeldplicht. De ministeriële regeling waarmee op grond van artikel 10 het statiegeldtarief wordt bepaald, zal alvorens te worden vastgesteld worden genotificeerd op grond van de notificatie richtlijn.

Vanwege de reacties naar aanleiding van de technische notificatie van 15 maart 2006 is, eveneens ter voorkoming van handelsbelemmeringen, artikel 17a aan het onderhavige besluit toegevoegd.

Bij koninklijk besluit van 10 juni 2005 (Stb. 2005, 318) is de gedeeltelijke inwerkingtreding van het besluit verpakkingen met ingang van 1 januari 2006 geregeld. De inwerkingtreding van de bepalingen over statiegeld uit het besluit verpakkingen is niet met genoemd koninklijk besluit geregeld. De gewijzigde bepalingen over statiegeld, zoals die met het onderhavige besluit opgenomen worden in het besluit verpakkingen, treden derhalve vooralsnog niet in werking. Indien inwerkingtreding noodzakelijk blijkt te zijn zal dat via een separaat koninklijk besluit geschieden.

7. Effecten, uitvoering en handhaving

7.1 Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het onderhavige besluit leidt niet tot een significante wijziging van de administratieve lasten. Een deel van de wijzigingen betreft verduidelijking, of tekstuele verbetering, hetgeen geen inhoudelijke wijzigingen met zich meedraagt. Voor deze wijzigingen geldt dat er ook geen overige bedrijfseffecten uit voortvloeien. Hetzelfde geldt voor de wijzigingen met betrekking tot de statiegeldverplichting en de taakstellingen voor kunststof verpakkingen, nu zij niet zien op administratieve verplichtingen.

Het opnemen van een ondergrens voor de administratieve verplichtingen, alsmede het laten vervallen van de mededelingsplicht zou theoretisch tot een vermindering van de administratieve lasten leiden. Praktisch gezien is dat echter niet het geval, aangezien sinds de invoering van het besluit verpakkingen op 1 januari 2006 het overgrote deel van de onder dat besluit vallende bedrijfsleven reeds een mededeling heeft gedaan, hetzij via een van de collectieven, hetzij individueel. Op grond van het Besluit van 6 december 2007, houdende wijziging van het Besluit beheer autobanden, het Besluit beheer autowrakken, het Besluit beheer batterijen, het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur en het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met aanpassing van de meldings- en mededelingstermijn (onbeperkte geldigheid melding en mededeling) (Stb. 2007, 521) heeft een mededeling, ook indien die vóór die tijd is gedaan, een onbeperkte geldigheid. Dit betekent dat een bedrijf geen nieuwe mededeling meer hoeft te doen, indien reeds een mededeling is gedaan met betrekking tot dezelfde verpakte producten of verpakkingen. Bij de bepaling van de administratieve lasten voor besluit verpakkingen zoals dat op 24 maart 2005 was vastgesteld, is reeds uitgegaan van een collectieve uitvoering van de betreffende verplichtingen. De wijzigingen veroorzaken derhalve formeel geen vermindering van de administratieve lasten.

Wel geldt dat door de praktische invulling die aan het besluit wordt gegeven en zoals is vastgelegd in de raamovereenkomst, een daling in de overige bedrijfslasten optreedt. Door de mogelijkheid kunststoffen integraal in te nemen dalen bovendien de lasten voor het bedrijfsleven ten opzichte van de verplichtingen zoals die in het op 24 maart 2005 vastgestelde besluit staan. Uit de toelichting bij de aan de Tweede Kamer aangeboden raamovereenkomst kan worden opgemaakt dat de kosten worden geschat op iets meer dan 100 miljoen euro per jaar. De hoogte van deze kosten in het geval de wijziging niet doorgevoerd wordt, liggen per saldo hoger, maar onbekend is hoe hoog dat precies zou zijn.

7.2 Milieueffecten

Door de geboden mogelijkheid de diverse kunststoffen integraal in te nemen in plaats van drie separaat in te nemen fracties, kan efficiënter uitvoering worden gegeven aan de inname van kunststofverpakkingen. Het vergroot met name de mogelijkheden ook de andere kunststoffen dan kunststof drankverpakkingen apart in te zamelen van het restafval. Dit

leidt tot een lager energieverbruik dan voor inname en nascheiding het geval zou zijn. Daar komt nog bij dat er op deze wijze hogere inzamelpercentages mogelijk zijn. De taakstelling voor materiaalhergebruik van kunststof verpakkingsafval is dan ook omhoog gegaan naar 42% in 2012 op grond van de afspraken in de raamovereenkomst. Kunststof kan dan langer in de kringloop worden gehouden, hetgeen leidt tot een besparing op grondstoffen en energie.

7.3 Uitvoering en handhaving

De door het bedrijfsleven gewenste samenvoeging van kunststofstromen zal leiden tot een aanzienlijk hogere vrijwillige naleving. Ook de noodzakelijke inbreng van burgers wordt eenvoudiger indien zij niet langer drie kunststoffracties gescheiden hoeven aan te beiden.

Daarnaast geldt dat in de raamovereenkomst is vastgelegd dat het bedrijfsleven slechts via één organisatie uitvoering geeft aan het besluit voor zover het de inname van verpakkingen betreft. Gemeenten hebben derhalve slechts te maken met één organisatie in plaats van diverse collectieve organisaties en individuele bedrijven, hetgeen een aanzienlijk beter werkbaar situatie oplevert.

Het onderhavige besluit heeft geen directe gevolgen voor de handhavinginzet. Wel zal het besluit door enkele verduidelijkingen (zie paragraaf 1) beter uitvoerbaar zijn. Daarnaast geldt dat door het vervallen van de mededelingsplicht geen handhavinginzet meer nodig is met betrekking tot die verplichting. Dit is echter in lijn met het reeds bestaande voornemen de handhaving vooral te richten op realisatie van de doelstellingen en naleving van de preventieverplichtingen.

8. Notificatie

Het onderhavige ontwerpbesluit is op gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, notificatienummer, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). **PM**

REACTIE

9. Inspraakreacties

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van **PM** zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken. **PM REACTIE**

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

De definitie van 'verpakkingen' uit het besluit verpakkingen zoals dat op 24 maart 2005 is vastgesteld, was aanzienlijk minder volledig dan de definitie uit de richtlijn verpakkingen, en week met name af van de definitie zoals deze is gewijzigd door richtlijn nr. 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004. In de praktijk heeft dit vooralsnog niet tot problemen geleid. Dat is echter met name het gevolg van het feit dat in de praktijk niet de definitie uit het besluit verpakkingen werd gehanteerd, maar de definitie uit de richtlijn verpakkingen. Met het onderhavige besluit is volledig aangesloten bij definitie uit de richtlijn verpakkingen. Daarmee is ook aangesloten bij de definitie van 'verpakkingen' uit artikel 80 van de Wet belastingen op milieugrondslag (verpakkingenbelasting). De definitie uit laatstgenoemde wet bevat nog een mogelijkheid om bepaalde verpakkingen bij ministeriële regeling uit te zonderen van de definitie (onderdeel a, onder 4°). Die uitzonderingsmogelijkheid is met het onderhavige besluit niet opgenomen in het besluit verpakkingen. Met deze wijziging van de definitie van 'verpakkingen' is niet beoogd de reikwijdte van die definitiebepaling te wijzigen.

Onder producent of importeur wordt mede verstaan degene die de verpakking van stoffen, preparaten of andere producten voorziet of laat voorzien van zijn naam. In artikel 1, onderdeel c, onder 3^o, van het besluit verpakkingen zoals dat op 24 maart 2005 was vastgesteld, stond de toevoeging "en deze daartoe aan die ander ter beschikking stelt". Daarmee was beoogd duidelijk te maken dat de producent of importeur degene is die een verpakking van zijn naam laat voorzien en die zelf, of onder zijn verantwoordelijkheid de producten in die verpakking vervolgens voor het eerst in Nederland aan een ander ter beschikking stelt. Die zinsnede lijkt echter een fysieke handeling van de producent of importeur te vragen. In de praktijk is dat veelal niet het geval. Voor de vraag of iemand als producent of importeur is aan te merken is dat bovendien ook niet relevant. De nieuwe formulering van artikel 1, onderdeel f (nieuw), onder 3^o, is hierin duidelijker.

Onderdeel B

Met dit onderdeel is de verhouding tussen de verplichtingen op grond van artikel 2 van het besluit verpakkingen en die op grond van artikel 4 van dat besluit verduidelijkt. Gebleken is dat het artikel 2, zoals dat op 24 maart 2005 was vastgesteld, leidde tot onduidelijkheid over de vraag of de producent of importeur verplicht was alle door hem ter beschikking gestelde verpakkingen in te zamelen.

De inzameling staat feitelijk ten dienste van verplichtingen tot materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing, neergelegd in artikel 4 van het besluit verpakkingen. Het is derhalve op grond van artikel 2 niet noodzakelijk dat al het verpakkingsafval wordt ingezameld. Dat zou bovendien ook niet van een producent of importeur kunnen worden geëist, aangezien deze daarvoor afhankelijk is van de medewerking van derden. Uiteraard is een zekere beïnvloeding van het gedrag van derden mogelijk, maar zeker bij verpakkingen die bij consumenten vrijkomen is het onmogelijk honderd procent teruggave te bewerkstelligen. Met de onderhavige wijziging is geen inhoudelijke wijziging beoogd, enkel een verduidelijking.

Onderdelen C en L

Door VROM, de VNG en het bedrijfsleven is afgesproken dat de verschillende taakstellingen voor kunststof verpakkingsafval komen te vervallen (artikel 10 van de raamovereenkomst). Met het onderhavige besluit is daarom de verplichting om kunststof flessen van meer dan 1,5 liter, kleinere kunststof flessen en overig kunststof verpakkingsafval afzonderlijk van elkaar in te nemen en als materiaal te hergebruiken of anderszins nuttig toe te passen, komen te vervallen. Het staat bedrijven uiteraard vrij dit, indien zij dat wenselijk achten, wel te doen. Wel is in de raamovereenkomst de afspraak opgenomen dat vóór 1-1-2010 zal worden gezien of het noodzakelijk is de inzameling van grote PET-flessen gescheiden van het overige kunststof te continueren (artikel 11 van de raamovereenkomst). De taakstelling voor materiaalhergebruik die met het onderhavige besluit verplicht wordt gesteld, ligt hoger dan de oorspronkelijke gemiddelde taakstelling. Bedrijven dienen vanaf 1 januari 2010⁸ een materiaalhergebruik te bereiken van 38 gewichtsprocent (Artikel I, onderdeel C). Vanaf 2012 bedraagt dat percentage zelfs 42 (Artikel I, onderdeel L).

Met het vierde lid van onderdeel C is artikel 4, derde lid, van het besluit verpakkingen verduidelijkt. Deze bepaling heeft betrekking op de zogenaamde last-minute verpakkingen. Realisatie van de taakstellingen voor recycling en nuttige toepassing van blanco last-minute verpakkingen dient niet voor rekening te komen van degene die een product in een last-minute verpakking aan een ander ter beschikking stelt (de last-minute verpakker). Verantwoordelijk voor het behalen van de taakstellingen voor recycling en nuttige toepassing is in dit geval degene die de last-minute verpakkingen zelf voor het eerst aan een ander ter beschikking stelt. Dit zal in de regel de fabrikant of importeur van de betreffende verpakkingen zijn (de producent of importeur als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, onder 4^o). Dit geldt echter alleen voor de zogenaamde 'blanco last-minute verpakkingen'. Indien producten in een last-minute verpakking aan een ander ter beschikking worden gesteld en die last-minute verpakking voorzien is van de naam van

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 72.

degene die ter beschikking stelt, is de betreffende producent of importeur wel verantwoordelijk voor realisatie van de taakstellingen van artikel 4.

Uit de toevoeging "voor zover het deze verpakkingen betreft" uit het derde lid van artikel 4 volgt dat indien de last-minute verpakker ook andere activiteiten met verpakkingen uitvoert (bijvoorbeeld door verpakte producten of last-minute verpakkingen zelf te importeren, of verpakkingen van producten van zijn eigen naam laat voorzien), hij voor die andere activiteiten wel aan alle verplichtingen uit het besluit dient te voldoen.

Voor die gevallen dat de last-minute verpakker is uitgezonderd van de verplichtingen met betrekking tot nuttige toepassing en hergebruik van die last-minute verpakkingen is het niet meer dan logisch dat de last-minute verpakker in die gevallen eveneens niet verantwoordelijk is voor inname van die last-minute verpakkingen. Wel gelden voor deze last-minute verpakkers de preventieverplichtingen uit artikel 3 van het besluit verpakkingen.

Onderdelen D en E

Artikel 6, de mededelingsplicht, is komen te vervallen. Dit houdt in dat de producent of importeur geen mededeling meer hoeft in te dienen over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de artikelen 2 tot en met 5 van het besluit verpakkingen.

Met artikel 7, tweede lid, is uitvoering gegeven aan de motie van 27 november 2007 van de leden van de Tweede Kamer Neppérus en Spies. Een producent of importeur die jaarlijks minder dan 15 000 kilogram verpakkingen op de Nederlandse markt brengt, is vrijgesteld van de verplichting uit het besluit verpakkingen om verslag te doen van de wijze waarop hij uitvoering heeft gegeven aan bepaalde verplichtingen uit het besluit verpakkingen. De motie had ook betrekking op de mededelingsverplichting uit het besluit verpakkingen. Maar nu met artikel I, onderdeel D, artikel 6 is komen te vervallen, behoeft de motie geen uitvoering voor zover het op de mededelingsverplichting betrekking heeft.

Onderdeel F

Met de invoering van de verpakkingenbelasting komt naast de jaarlijkse verplichting tot verslaglegging die bedrijven reeds hadden op grond van het besluit verpakkingen de plicht tot het doen van opgaven aan de Belastingdienst. Teneinde te voorkomen dat het bedrijfsleven meermaals dezelfde gegevens aan de overheid moet overleggen heeft de Staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 27 maart 2008 aangegeven dat de Belastingdienst de gegevens over de hoeveelheid verpakkingen ter beschikking zal stellen aan het Ministerie van VROM. Het besluit verpakkingen moet daartoe aangepast worden. 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. Daarmee is de verstrekking van de gegevens over de hoeveelheid verpakkingen van de Belastingdienst aan het Ministerie van VROM mogelijk teneinde de naleving van het besluit verpakkingen te kunnen nagaan. Het gebruik van de gegevens is beperkt tot de uitvoering van het besluit verpakkingen.

Voor een aantal verpakkingen geldt dat ze voor de verpakkingenbelasting niet als verpakking worden gezien. Daarvoor geldt dan ook niet de plicht informatie aan de Belastingdienst te verstrekken. Teneinde ook voor deze verpakkingen de percentages materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing te kunnen bepalen zullen voor deze verpakkingen wel alle gegevens aan het Ministerie van VROM ter beschikking moeten worden gesteld.

In het licht van het vorengaande zal de Regeling formulieren verpakkingen worden aangepast. In die regeling is een formulier opgenomen waarmee aan de verslagleggingsverplichting uit artikel 7 van het besluit verpakkingen kan worden voldaan. Bij de aanpassing van het formulier voor de verslaglegging wordt rekening gehouden met de informatie die reeds bij de Belastingdienst bekend is. Dit betekent dat producenten en importeurs van verpakte producten of verpakkingen alleen aan de Belastingdienst gegevens moeten aanleveren over hoeveelheden verpakkingen. Wel zullen zij jaarlijks aan de Minister van VROM verslag moeten uitbrengen over de percentages die zij hebben

bereikt voor materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van het verpakkingsafval, afkomstig van door hen op de markt gezette verpakkingen. Indien aan de verplichtingen uitvoering is gegeven via een collectieve uitvoeringsorganisatie neemt deze organisatie tevens de verslaglegging voor zijn rekening.

Vanwege het vervallen van de mededelingsplicht uit artikel 6 van het besluit verpakkingen, zal het mededelingsformulier uit de Regeling formulieren worden ingetrokken.

Onderdelen G, H en I

Een ieder die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een drank in een verpakking aan een ander ter beschikking stelt, dient voor deze verpakking statiegeld in rekening te brengen. Daarmee wordt beoogd, indien het bedrijfsleven dat niet vrijwillig zou doen, het thans geldende statiegeldsysteem voor met name de grote kunststof flessen met frisdranken en waters en bijvoorbeeld de glazen bierflesjes wettelijk voor te schrijven. Het systeem is tot nu toe gebaseerd op een statiegeldverordening van het Productschap Dranken. Om zo nodig te waarborgen dat de statiegeldplicht in stand blijft is, in artikel 8, eerste lid, van het besluit verpakkingen, de verplichting opgenomen om op deze verpakkingen statiegeld te heffen. Statiegeld waarborgt een grote mate van producthergebruik (met name voor de grote drankverpakkingen en bierflesjes) en materiaalhergebruik (voor de overige verpakkingen). Daarnaast wordt beoogd ook alle andere formaten drankverpakkingen onder de statiegeldverplichting te kunnen brengen indien daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat daarvan te weinig zou worden ingezameld of gerecycled.

De in het tweede lid opgenomen innameverplichting beoogt te regelen dat de consument die statiegeld op een drankverpakking betaalt, deze verpakking in beginsel overal waar dranken in verpakkingen van hetzelfde materiaal worden verkocht, kan inleveren. Daarbij dient te worden voorkomen dat door een zeer geringe afwijking in de vorm of volume-inhoud van de verpakking, waardoor een unieke soort verpakking ontstaat, dan wel een geringe afwijking in de drank de innameverplichting en daarmee ook de mogelijkheid tot teruggave van de consument onnodig wordt beperkt. Daarom is bepaald dat de innameplicht inhoudt, dat in elk geval drankverpakkingen worden teruggenomen van hetzelfde materiaal als die worden verkocht, onafhankelijk van de vraag of het een verpakking is die qua vorm of volume-inhoud exact gelijk is. De toevoeging 'in ieder geval' in het tweede lid van artikel 8 is opgenomen om aan te duiden dat het een ieder vrij staat ook verpakkingen van andere materialen terug te nemen.

De tweede zin in het tweede lid is opgenomen om de verplichting tot terugname van de verpakking, niet alleen in het pand waar de drank ter beschikking wordt gesteld, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld in een door meerdere bedrijven gecentraliseerd innamepunt in een winkelcentrum, mogelijk te maken.

In het ontwerp van het besluit verpakkingen dat in 2002 aan de EC in het kader van de notificatie is voorgelegd was de verplichting tot terugbetaling van het statiegeld alleen bij de verkoper van de desbetreffende drankverpakkingen neergelegd. Een dergelijke beperktere innameverplichting zou vanwege mogelijke handelsbelemmering strijdig kunnen zijn met het EG-verdrag. Om die reden is het tweede lid van artikel 8 aangepast en is de terugbetalingsverplichting uitgebreid.

In het derde lid is één uitzondering opgenomen voor de innameverplichting. Kleine verkooppunten kunnen niet worden verplicht om ook verpakkingen die niet op dat punt zelf zijn verkocht maar wel in het assortiment worden gevoerd in te nemen als ze niet daar gekocht zijn. Dit om te voorkomen dat kleine verkooppunten gedwongen worden als een soort wisselkantoor te fungeren. Van grotere bedrijven mag verwacht worden dat zij, net als in de huidige situatie, afspraken maken met hun leveranciers over een zekere vergoeding voor de inname en de afgifte van verpakkingen.

In artikel 10 is de bevoegdheid voor de minister opgenomen om bij regeling de hoogte van het statiegeld, bedoeld in artikel 8, eerste lid, te bepalen. In die regeling kan per soort drankverpakking of per volume van de drankverpakking de hoogte van het statiegeld vaststellen. Dit is nieuw ten opzichte van het op 24 maart 2005 vastgestelde besluit. Daarin was voor eenmalige en meermalige drankverpakkingen de hoogte van het statiegeldtarief bepaald.

Onderdeel J

Op grond van artikel 14, eerste lid, van het besluit verpakkingen mag de concentratie zware metalen in verpakkingen of in verpakkingscomponenten maximaal 100 ppm bedragen. Op dit verbod gelden drie uitzonderingen, voor verpakkingen van kristalglas (artikel 14, tweede lid), kunststofkragen en -pallets (artikel 14, derde lid) en glazen verpakkingen (artikel 14, vierde lid). De uitzonderingen uit het derde en vierde lid kwamen voort uit tijdelijke beschikkingen van de Europese Commissie.

Voor kunststofkragen en -pallets is de uitzondering op het eerste lid van artikel 14 met ingang van 24 maart 2009 komen te vervallen, zie artikel 20, tweede lid, van het besluit dat op 24 maart 2005 is vastgesteld. Op 24 maart 2009 is door de Europese Commissie beschikking nr. 2009/292/EG (PbEU L 79) vastgesteld. In die beschikking is opnieuw een afwijking ten aanzien van de bij de verpakkingenrichtlijn vastgestelde concentraties van zware metalen in kunststof kragen en kunststof paletten opgenomen. In artikel 14, derde lid, van het besluit is naar die beschikking verwezen.

De uitzondering voor glazen verpakkingen komt voort uit de beschikking nr. 2001/171/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 19 februari 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking voor glazen verpakkingen van de bij richtlijn nr. 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van zware metalen (PbEG L 62). Deze beschikking zou gelden tot 1 juli 2006. Om die reden is in het besluit verpakkingen zoals vastgesteld op 24 maart 2005, bepaald dat artikel 14, vierde lid, per 1 juli 2006 zou komen te vervallen. Met beschikking nr. 2006/340/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 8 mei 2006 tot wijziging van Beschikking 2001/171/EG met het oog op de verlenging van de geldigheidsduur van de voorwaarden voor een afwijking voor glazen verpakkingen van de bij Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van zware metalen (PBEU L 125) is de geldigheidstermijn van beschikking 2001/171/EG voor onbepaalde tijd verlengd. Met het onderhavige besluit is artikel 14, vierde lid, derhalve teruggeplaatst.

Onderdeel K

Vanwege de verschillende reacties die naar aanleiding van de technische notificatie van de statiegeldbepalingen zijn ontvangen, is artikel 17a in het onderhavige besluit opgenomen. Volgens artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen dienen retour-, inzamel- en terugwinningssystemen ter uitvoering van de richtlijn zo opgezet te worden dat handelsbelemmeringen of concurrentievervalsingen overeenkomstig het EG-Verdrag worden voorkomen. Met artikel 17a van het onderhavige besluit is artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen geïmplementeerd. In de transponeringstabel, onderdeel van de nota van toelichting, bij het besluit verpakkingen is aangegeven dat artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen is geïmplementeerd in de artikelen 2 en 8 van het besluit verpakkingen. Uit de reacties naar aanleiding van de technische notificatie blijkt dat er twijfel bestaat over de mate waarin in het besluit verpakkingen is gewaarborgd dat er bij de uitvoering van het besluit verpakkingen geen handelsbelemmering of concurrentievervalsing optreedt. Om die twijfel weg te nemen is artikel 17a in het besluit verpakkingen opgenomen

Artikel II

In artikel II is bepaald dat de inwerkingtreding van verschillende artikelen en onderdelen uit het onderhavige besluit op verschillende tijdstippen kan plaatsvinden. Paragraaf 4 (Statiegeld op drankverpakkingen) van het besluit verpakkingen, waaronder de artikelen 8 en 10, is tot op heden nog niet in werking getreden. Nog onduidelijk is of, en wanneer die paragraaf in werking zal treden. Op het moment dat besloten wordt tot inwerkingtreding van paragraaf 4 van het besluit verpakkingen, zal in één koninklijk besluit de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen H en I, worden geregeld en de inwerkingtreding van paragraaf 4, inclusief de door artikel I, onderdelen H en I, opnieuw vastgestelde artikelen 8 en 10 uit het besluit verpakkingen. Bij het koninklijk besluit ter bepaling van de inwerkingtreding van paragraaf 4 van het besluit verpakkingen, zal artikel 21 van het besluit verpakkingen in acht worden genomen. Dit betekent dat paragraaf 4 niet eerder

dan één jaar na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het koninklijk besluit wordt geplaatst, in werking zal treden.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,