

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014)

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

Gelet op 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 laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Europese Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37) en de artikelen 9.5.2, eerste lid, en 10.41 van de Wet milieubeheer;

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:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

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

a. verpakkingen: alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van andere producten, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument, wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt daaronder begrepen, waarbij verpakkingen uitsluitend omvatten verkoop- of primaire verpakkingen, verzamel- of secundaire verpakkingen en verzend- of tertiaire verpakkingen, en

1°. waarbij producten als verpakking worden beschouwd indien zij aan het vorenstaande voldoen, ongeacht andere functies die de verpakking ook kan vervullen, tenzij het product integraal deel uitmaakt van een ander product en het nodig is om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren en alle elementen bedoeld zijn om samen gebruikt, verbruikt of verwijderd te worden;

2°. waarbij producten die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld alsmede wegwerpartikelen die in gevulde toestand worden verkocht of die

ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld, slechts als verpakking worden beschouwd indien zij een verpakkingfunctie hebben, en 3°. waarbij de componenten van een verpakking en de bijbehorende in de verpakking verwerkte elementen worden beschouwd als deel van de verpakking waarin ze verwerkt zijn en waarbij de bijbehorende elementen die aan een verpakt product hangen of bevestigd zijn en die een verpakkingfunctie hebben, als verpakking worden beschouwd, tenzij zij integraal deel uitmaken van dit product en alle elementen bedoeld zijn om samen verbruikt of verwijderd te worden;

b. verkoop- of primaire verpakking: verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopheenheid vormt;

c. verzamel- of secundaire verpakking: verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopheenheden vormt, ongeacht of deze als dusdanig aan de eindgebruiker of consument wordt verkocht, dan wel alleen dient om de rekken op het verkooppunt bij te vullen en die van het product kan worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt;

d. verzend- of tertiaire verpakking: verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopheenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen, weg-, spoor-, scheeps- of vliegcontainers daaronder niet begrepen;

e. op de markt aanbieden: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van verpakkingen met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt;

f. in de handel brengen: voor het eerst beroepsmatig op de markt aanbieden van een product;

g. producent of importeur: degene die:

1°. stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking in de handel brengt;

2°. beroepsmatig stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking invoert en zich van de verpakking ontdoet;

3°. beroepsmatig een ander opdracht geeft de verpakking van stoffen, preparaten of andere producten te voorzien van zijn naam, logo of merkteken;

4°. een verpakking in de handel brengt die is bestemd om bij het aan de gebruiker ter beschikking stellen van stoffen, preparaten of andere producten daaraan te worden toegevoegd;

h. richtlijn verpakkingen: richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingafval (PbEG L 365);

i. recycling: het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie;

j. drankenkartons: verpakkingen, geschikt voor het verpakken van vloeibare levensmiddelen, bestaande voor ten minste 70% uit papier en karton en voor het overige uit een ander materiaal of andere materialen;

k. wet: Wet milieubeheer.

2. Als verpakkingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, worden in ieder geval aangemerkt die verpakkingen die zijn genoemd in bijlage I bij de richtlijn verpakkingen.

3. De eisen die gelden bij of krachtens dit besluit gelden onverminderd het bepaalde bij of krachtens het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen en het bepaalde in bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en

de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen.

§2. Eisen aan verpakkingen en preventie

Artikel 2

1. Het is verboden een verpakking in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben:
 - a. waarvan de totale concentratie van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan in die verpakking of in een verpakkingscomponent meer dan 100 ppm-gewicht bedraagt;
 - b. die een bij ministeriële regeling bepaalde stof bevat of een bij die regeling bepaalde hoeveelheid van een stof bevat en de verwerking van de verpakking met die stof of met die hoeveelheid stof, nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

2. Het eerste lid, onder a, is niet van toepassing op:
 - a. verpakkingen die zijn vervaardigd uit kristalglas als bedoeld in richtlijn nr. 69/493/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 december 1969 voor de onderlinge aanpassing der wetgeving van de Lid-Staten inzake kristalglas (PbEG L 326);
 - b. kunststofkratten en -pallets die voldoen aan de voorschriften gesteld in beschikking nr. 2009/292/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 maart 2009 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking ten aanzien van de bij Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde concentraties van zware metalen in kunststof kratten en kunststof paletten (PbEU L 79);
 - c. glazen verpakkingen die voldoen aan de voorschriften gesteld bij 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).

3. Indien de producent of importeur op de verpakking, dan wel op het etiket van de verpakking, de aard van het verpakkingsmateriaal vermeldt en hierbij afkortingen en cijfercodes gebruikt, is beschikking nr. 97/129/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 januari 1997 tot vaststelling van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen overeenkomstig Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 50) van toepassing.

4. De vermelding, bedoeld in het derde lid is duidelijk zichtbaar, goed leesbaar en blijvend herkenbaar, ook wanneer de verpakking is geopend.

Artikel 3

1. Het is verboden om een verpakking die niet voldoet aan bijlage II van de richtlijn verpakkingen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben.

2. Onverminderd het eerste lid is een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

3. Verpakkingen voldoen in ieder geval aan één of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen en aan het tweede lid, indien zij voldoen aan de bij ministeriële regeling per verpakkingensoort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product, vastgestelde specificaties.
4. Bij de vaststelling van de specificaties, bedoeld in het derde lid, worden een of meer van de volgende uitgangspunten in acht genomen:
 - a. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat recycling wordt vergemakkelijkt;
 - b. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat, indien het te verpakken product daarvoor geschikt is, hergebruik van de verpakking mogelijk is;
 - c. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat het zoveel mogelijk de houdbaarheid van het verpakte product verlengt;
 - d. een verpakking is zodanig ontworpen en vervaardigd dat het gewicht van de verpakking of van de combinatie van de verpakking en het verpakte product zo laag mogelijk is;
 - e. bij de vervaardiging van een verpakking wordt zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal gebruikt;
 - f. bij de vervaardiging van een verpakking wordt zoveel mogelijk gerecycled materiaal toegepast.
5. Onverminderd het derde lid voldoen verpakkingen in ieder geval aan één of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen of aan het tweede lid, indien zij overeenstemmen met de door Onze Minister aangewezen norm voor zover die norm betrekking heeft op een bepaalde in bijlage II van de richtlijn verpakkingen opgenomen eis of het tweede lid.
6. Bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen ongevolde verpakkingen worden door een producent of importeur niet om niet onder de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker verstrekt.

Artikel 4

1. Een producent of importeur verstrekt op een met redenen omkleed verzoek van Onze Minister, binnen een bij dat verzoek te bepalen termijn, aan hem alle benodigde informatie en documentatie om het voldoen aan de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en artikel 3, eerste, tweede lid en vijfde lid, aan te tonen.
2. In het geval een verpakking niet voldoet aan de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en 3, eerste, tweede en vijfde lid, brengt de producent of importeur van die verpakking Onze Minister onmiddellijk daarvan op de hoogte en neemt hij alle maatregelen om de verpakking alsnog te laten voldoen. Op verzoek van Onze Minister verleent de producent of importeur van een verpakking, die niet voldoet aan de in de vorige volzin bedoelde artikelen, alle medewerking aan de te nemen maatregelen om te zorgen dat de verpakking alsnog voldoet aan dit besluit.

§ 3. Inname, recycling en overig afvalbeheer

Artikel 5

1. De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de artikelen 6 en 7.
2. De kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen komen voor rekening van de producent of importeur.
3. In afwijking van het tweede lid komen de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen voor rekening van degene die zich van de desbetreffende afvalstoffen ontdoet.

Artikel 6

1. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de in dat kalenderjaar door hem in Nederland in de handel gebrachte 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 wordt gerecycled.
2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in dat kalenderjaar in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:
 - a. van de kunststof verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:
 - 1°. in 2015: 45 gewichtsprocent,
 - 2°. in 2016: 46 gewichtsprocent,
 - 3°. in 2017: 47 gewichtsprocent,
 - 4°. in 2018: 48 gewichtsprocent,
 - 5°. in 2019: 49 gewichtsprocent,
 - 6°. in 2020: 50 gewichtsprocent,
 - 7°. in 2021: 51 gewichtsprocent;
 - b. van de houten verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:
 - 1°. in 2015: 31 gewichtsprocent,
 - 2°. in 2016: 33 gewichtsprocent,
 - 3°. in 2017: 35 gewichtsprocent,
 - 4°. in 2018: 37 gewichtsprocent,
 - 5°. in 2019: 39 gewichtsprocent,
 - 6°. in 2020: 41 gewichtsprocent,
 - 7°. in 2021: 43 gewichtsprocent;
 - c. van de overige materiaalsoorten ten minste de volgende gewichtspercentages worden gerecycled:
 - 1°. 90 gewichtsprocent van glazen verpakkingen,
 - 2°. 75 gewichtsprocent van papieren en kartonnen verpakkingen,
 - 3°. 85 gewichtsprocent van metalen verpakkingen.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een producent of importeur die verpakkingen op het moment dat deze aan een ander ter beschikking worden gesteld, aan een stof, preparaat of ander product toevoegt, voor zover het deze verpakkingen

betreft en voor zover deze verpakkingen niet zijn voorzien van zijn naam, logo of merkteken.

4. Onverminderd het eerste en tweede lid, onder a, en indien er overeenkomstig artikel 9, eerste lid, gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan het eerste en tweede lid, dragen producenten en importeurs er gezamenlijk zorg voor dat per kalenderjaar ten minste een bij ministeriële regeling bepaalde gewichtshoeveelheid kunststof verpakkingsafval dat bij huishoudens vrijkomt, wordt gerecycled.

Artikel 7

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van de door hem in Nederland in dat kalenderjaar in de handel gebrachte hoeveelheid drankenkartons ten minste het bij ministeriële regeling vastgestelde percentage wordt gerecycled.

§ 4. Verslaglegging

Artikel 8

1. De producent of importeur van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan jaarlijks meer dan 50.000 kilogram bedraagt, zendt elk jaar voor 1 augustus aan Onze Minister een verslag over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar van de artikelen 3, 6 en 7.

2. Het verslag, bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van documenten waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond.

3. Indien de producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 en die eenheid in totaal jaarlijks meer dan 50.000 kilogram verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich daarvan heeft ontdaan, voldoet die fiscale eenheid aan het eerste lid.

§ 5. Collectieve uitvoering en melding aan collectieve uitvoerder door verwerkers en inzamelaars

Artikel 9

1. De producenten en importeurs kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid.

2. Indien aan het eerste lid is voldaan, zijn de in het eerste lid bedoelde verplichtingen niet van toepassing op:

- a. een producent of importeur die de afvalbeheersbijdrage overeenkomstig de op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen, afdraagt aan een daarbij genoemde rechtspersoon;
- b. een producent of importeur die vanwege de door hem in de handel gebrachte gewichtshoeveelheid verpakkingen op grond van de onder a genoemde overeenkomst niet verplicht is een afvalbeheersbijdrage af te dragen.

3. In gevallen waarin het tweede lid van toepassing is, berusten de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, op de rechtspersoon aan wie de afvalbeheersbijdrage, bedoeld in het tweede lid, wordt afgedragen.

4. Bij de gezamenlijke uitvoering, bedoeld in het eerste lid, wordt er zorg voor gedragen dat er geen handelsbelemmering of concurrentievervalsing als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen wordt veroorzaakt.

Artikel 10

1. Een persoon als bedoeld in artikel 10.40, eerste lid, van de wet, meldt met betrekking tot de aan hem geleverde als bedrijfsafval in Nederland vrijgekomen verpakkingen de volgende gegevens aan de organisatie die belast is met de uitvoering van een op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen:

- a. de datum van afgifte;
- b. de gebruikelijke benaming van de materiaalsoort van de verpakkingen;
- c. de hoeveelheid verpakkingen;
- d. de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden door de in dat lid bedoelde organisatie uitsluitend gebruikt ten behoeve van het verslag, bedoeld in artikel 8.

3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop aan de verplichting, bedoeld in het eerste en tweede lid, uitvoering wordt gegeven.

§ 6. Slotbepalingen

Artikel 11

Onze Minister zendt uiterlijk in 2018 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit aan de Staten-Generaal.

Artikel 12

Een wijziging van de richtlijn verpakkingen of van de beschikkingen, genoemd in artikel 2, tweede lid, onder b onderscheidenlijk onder c, en in het derde lid, gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan de desbetreffende wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Artikel 13

Met ingang van 1 januari 2022 komt artikel 6, tweede lid, onderdelen a en b, te luiden:

- a. van de kunststofverpakkingen ten minste 52 gewichtsprocent wordt gerecycled;
- b. van de houten verpakkingen ten minste 45 gewichtsprocent wordt gerecycled;

Artikel 14

1. Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton wordt ingetrokken.

2. Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton blijft van toepassing op verplichtingen ten aanzien van kalenderjaren die zijn verstreken voor het tijdstip van intrekking van dat besluit.

3. Artikel 6, tweede lid, onderdelen a en b, zoals gewijzigd ingevolge artikel 13, is niet van toepassing op verplichtingen ten aanzien van kalenderjaren die zijn verstreken voor 1 januari 2022.

Artikel 15

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.

Artikel 16

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beheer verpakkingen 2014.

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

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit is het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: het Besluit) vastgesteld. Het Besluit beheer verpakkingen 2014 vervangt het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit 2005), vastgesteld op 24 maart 2005¹, dat met het onderhavige besluit is ingetrokken.

Het Besluit beoogt net als het Besluit 2005 ter uitvoering van de Europese richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingsafval² (hierna: richtlijn verpakkingen) regels te stellen ter vermindering van de milieudruk van verpakkingen en ten behoeve van een adequaat beheer van verpakkingsafval.

Daartoe bevat het Besluit regels over de samenstelling van verpakkingen om schadelijkheid van die verpakkingen in het afvalstadium te voorkomen en om de hoeveelheid verpakkingsafval zoveel mogelijk te beperken. Tevens bevat het Besluit regels over inname en verwerking van verpakkingen die afval zijn geworden.

Het Besluit heeft alleen betrekking op het afvalbeheer van verpakkingen. Dit in tegenstelling tot het Besluit 2005 dat ook ging over het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. De keuze om het Besluit niet langer betrekking te laten hebben op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, wordt toegelicht in paragraaf 3 van deze nota van toelichting. Deze wijziging van het toepassingsgebied is tot uitdrukking gebracht in de citeertitel van dit besluit.

In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op de hoofdlijnen van het Besluit. Daar zal ook worden ingegaan op de verschillen tussen het Besluit en het Besluit 2005.

2. Aanleiding en noodzaak

¹ Stb. 2005, 183.

² 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 laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

In deze paragraaf zullen de aanleiding en noodzaak van het Besluit behandeld worden aan de hand van de vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

2.1. Aanleiding

Voor de periode tussen 2008-2012 zijn over het beheer van verpakkingsafval afspraken gemaakt tussen het toenmalige Ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het verpakkende bedrijfsleven over preventie, inzameling en recycling van verpakkingsafval en de financiering van een systeem om uitvoering te kunnen geven aan het Besluit 2005. Na die periode zijn nieuwe afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: I en M), het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022³ (hierna: de Raamovereenkomst). De VNG en het verpakkende bedrijfsleven hebben op de Raamovereenkomst aanvullende afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in het Addendum Raamovereenkomst Verpakkingen over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022⁴. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de afspraken zoveel als mogelijk in regelgeving worden vastgelegd om zo handhavend te kunnen optreden. Dit is de aanleiding voor het opstellen van nieuwe regelgeving inzake verpakkingen. Zoals reeds aangekondigd zal in paragraaf 3.1 worden ingegaan op de keuze om een nieuw besluit vast te stellen en op de keuze om niet het Besluit 2005 aan te passen.

2.2. Betrokkenen

Net als bij het Besluit 2005 is producentenverantwoordelijkheid het uitgangspunt van het Besluit. Die producentenverantwoordelijkheid is in het Besluit zodanig ingevuld dat een producent of importeur er zorg voor dient te dragen dat de verpakkingen zodanig worden gemaakt dat de milieudruk van die verpakking zo min mogelijk is. Dat wil zeggen dat het gebruikte materiaal en de inhoud in verhouding is, dat het ontstaan van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt voorkomen, dat de verpakking zodanig is gemaakt dat recycling ervan bevorderd wordt en dat de schadelijkheid voor het milieu in de afvalfase beperkt is (preventie).

Ook dient de producent of importeur vanwege de producentenverantwoordelijkheid zorg te dragen voor de inname en verwerking (waaronder recycling) van verpakkingsafval dat door de producent of importeur in de handel is gebracht of door hem in Nederland is ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan. De producent of importeur dient tevens door middel van een verslag inzichtelijk te maken op welke wijze hij heeft voldaan aan bepaalde verplichtingen van het Besluit. Voor de uitvoering van deze verplichtingen zijn de producenten en importeurs financieel verantwoordelijk. De praktijk ten tijde van het Besluit 2005 heeft uitgewezen dat de verplichtingen inzake inname en verwerking/recycling in collectief verband werden uitgevoerd door een daarvoor opgerichte organisatie. Met het Besluit van 9 januari 2013⁵ tot wijziging van het Besluit 2005 is de mogelijkheid tot collectieve uitvoering in dat besluit opgenomen. De mogelijkheid tot collectieve uitvoering is ook in het Besluit overgenomen. Daardoor is het mogelijk om de collectieve uitvoeringsorganisatie in het kader van de handhaving aan te spreken op de uitvoering van bepaalde verplichtingen uit het Besluit.

³ Stcrt. 2012, nr. 14475.

⁴ Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2012/13, 28 694, nr. 95.

⁵ Stb. 2013, 24.

Gemeenten zijn op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) verplicht tot inzameling van het huishoudelijk afval, waaronder verpakkingsafval dat bij huishoudens is vrijgekomen. Vanwege de financiële verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor de inname en verwerking/recycling van verpakkingsafval, is in de Raamovereenkomst afgesproken dat gemeenten voor bepaalde taken, zoals de inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval, een vergoeding van producenten en importeurs ontvangen.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het verpakkende bedrijfsleven vanaf 1 januari 2013 zorgt voor een robuust en toereikend financieringsstelsel om uitvoering te kunnen geven aan de in het Besluit 2005 opgenomen verplichtingen zoals de inzameling en verwerking van verpakkingsafval. De afspraak om te voorzien in een financieringsstelsel hangt samen met de met ingang van 1 januari 2013 vervallen Verpakkingenbelasting.

Om de afspraak over de financiering van de afvalbeheersstructuur te realiseren, is er door de Stichting Verpakkingen Fast Moving Consumer Goods (SVF), Stichting Verpakkingen Non Food (SVN), Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL) en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) een afvalbeheersbijdrageovereenkomst verpakkingen (hierna: de ABBO) gesloten. De ABBO dient ter financiering van de gehele afvalbeheersstructuur, als overeengekomen in de Raamovereenkomst, waaronder de financiering van een inzamel- en verwerkingssysteem voor verpakkingen. Op grond van de ABBO worden de door hen vertegenwoordigde producenten en importeurs verplicht een afvalbeheersbijdrage af te dragen. De ABBO vormt de financiële basis voor de uitvoering van de verplichtingen van StAV.

Op 28 juni 2012 hebben SVF, SVN en BVNL een verzoek tot algemeen verbindend verklaring als bedoeld in artikel 15.36 van de Wm van de ABBO ingediend.

De algemeenverbindendverklaring is aangevraagd voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2017. Op 17 december 2012 heeft de Minister van I en M ingestemd met het verzoek tot algemeen verbindendverklaring⁶.

Op grond van de algemeenverbindendverklaring zal StAV uitvoering geven aan de Raamovereenkomst en de algemeen verbindend verklaarde ABBO. De StAV voldoet ten behoeve van de producenten en importeurs aan (de relevante bepalingen) uit het Besluit. Daartoe int de StAV bij producenten, die in Nederland meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen, de afvalbeheersbijdrage. Voor deze grens is vanwege beheersmatige redenen gekozen. Omdat bij de uitvoering van de afvalbeheersactiviteiten (zoals de inzameling en het recycling van verpakkingsafval) veelal niet te achterhalen is 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 uit. Echter, de voorschriften die van toepassing zijn op het ontwerp en de vervaardiging van de verpakking ter preventie van verpakkingsafval en ter bevordering van recycling, blijven te allen tijde de verantwoordelijkheid van de individuele producent en importeur. StAV heeft voor wat betreft de preventieverplichtingen alleen de verplichting tot het indienen van een verslag over de uitvoering van die preventieverplichtingen overgenomen.

2.3. Probleem

Het Besluit beoogt net als het Besluit 2005 uitvoering te geven aan de richtlijn verpakkingen. Daarnaast beoogt het Besluit een aantal specifieke problemen op te lossen, die hieronder los van elkaar toegelicht zullen worden.

⁶ Stcrt. 2012, 26296.

Met de afgesloten Raamovereenkomst zijn er afspraken gemaakt om tegemoet te komen aan de hieronder genoemde problemen en de wens om daar oplossingen voor te realiseren.

2.3.1. Te weinig aandacht voor verduurzaming

Vanwege de noodzaak om efficiënter met de grondstoffen om te gaan, hebben de partijen bij de Raamovereenkomst geconstateerd dat er behoefte was aan afspraken die tot structurele verduurzaming van de verpakkingsketen zullen leiden. Deze nieuwe afspraken moeten leiden tot zoveel mogelijk verduurzaming in de hele keten, dus van productiefase tot afvalfase, en tot het sluiten van deze keten op een manier dat het een zichzelf bedruipende keten wordt. Op die manier wordt verstandiger omgegaan met de grondstoffen die nodig zijn voor verpakkingen.

Zowel meer en beter recyclen als verduurzamen van de keten door een beter ontwerp van verpakkingen en minder verspilling van grondstoffen passen goed bij de prioriteit "Van Afval Naar Grondstof (VANG)", zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris van I en M van 20 juni 2013 en 28 januari 2014 aan de Tweede Kamer⁷.

In de richtlijn verpakkingen zijn eisen opgenomen ten aanzien van preventie. Die richtlijn verstaat onder preventie de vermindering van de hoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van materialen en stoffen gebruikt in verpakkingen, op het niveau van het productieproces en in de fase van het in de handel brengen, de distributie, het gebruik en de verwijdering. De richtlijn verpakkingen verplicht de lidstaten om preventiemaatregelen te nemen ter voorkoming van verpakkingsafval. Tevens verplicht de richtlijn lidstaten erop toe te zien dat alleen verpakkingen in de handel worden gebracht die voldoen aan de in de richtlijn opgenomen essentiële eisen. Onder 'essentiële eisen' worden onder meer verstaan de eisen aan het maximaal toegestane gehalte aan bepaalde zware metalen in verpakkingen, zoals cadmium en lood. In de richtlijn verpakkingen zijn in bijlage II ook meer open geformuleerde uitgangspunten opgenomen die gelden ten aanzien van de samenstelling en de vervaardiging van verpakkingen. Ter illustratie de volgende twee voorbeelden van essentiële eisen uit bijlage II bij de richtlijn:

- Een verpakking moet zodanig zijn vervaardigd dat het volume en gewicht van de verpakking worden beperkt tot de minimale hoeveelheid die nodig is om het vereiste niveau van veiligheid, hygiëne en aanvaardbaarheid voor het verpakte product en voor de consument te handhaven;
- Een verpakking moet zodanig worden ontworpen, vervaardigd en in de handel gebracht dat hergebruik of terugwinning, met inbegrip van recycling, mogelijk is en dat het milieueffect bij het verwijderen van verpakkingsafval of reststoffen van afvalbeheerverrichtingen zoveel mogelijk wordt beperkt.

Vanwege termen als 'de minimale hoeveelheid' of 'zoveel mogelijk' in de omschrijving van deze essentiële eisen in de richtlijn verpakkingen is het voor het bedrijfsleven, maar ook voor de toezichthouder van de regelgeving inzake verpakkingen, niet altijd duidelijk of een verpakking aan de essentiële eisen voldoet. Daardoor blijkt in de praktijk (Naleving essentiële eisen verpakkingen 2012⁸) dat het beoogde effect tot preventie niet bereikt wordt. Met het beoogde effect wordt bedoeld dat de producenten en importeurs van verpakkingen op een structurele manier werken aan het verduurzamen van de verpakking door hier al bij het productieproces rekening

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33043, nr. 15 en Kamerstuk 33043, nr. 28.

⁸ Kamerstukken II 2012/13 30872, nr. 132, bijlage 1 en op www.ilt.nl.

mee te houden. Om die reden zijn er in de Raamovereenkomst afspraken gemaakt om tot verduurzaming van de verpakkingketen te komen. Hiertoe is eind 2012 het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KiDV) opgericht en is sinds het eerste kwartaal van 2013 operationeel. Dit is een onafhankelijk instituut dat bestaat uit wetenschappers, vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, van het verpakkende bedrijfsleven en van de gemeenten.

2.3.2. Meer recycling gewenst en mogelijk

Naast de verduurzaming van de product-verpakkingscombinaties blijven aandacht voor en afspraken over recycling van verpakkingsafval nodig. Immers, er zullen altijd verpakkingen op de markt worden gebracht en als afval vrijkomen. Een verpakking heeft verschillende functies, namelijk het veilig vervoeren van producten en de bescherming van producten vanuit milieu- en gezondheidsoogpunt en milieuhygiëne. Maar te allen tijde moet er vanuit milieuoogpunt gestreefd worden naar en gewerkt worden aan de vermindering van de milieudruk van verpakkingen.

Verpakkingsafval wordt nog steeds voor een deel verbrand met energierterugwinning. Recycling van verpakkingsmaterialen is wenselijk om het gebruik van primaire grondstoffen te verminderen en het ontstaan van afval zoveel mogelijk te voorkomen. Dit uitgangspunt volgt ook uit de in de artikel 10.4, eerste lid, van Wm vastgelegde prioriteitsvolgorde voor afvalbeheer (ook wel de ladder van Lansink genoemd). De marktwaarde van de gebruikte materialen is niet altijd zodanig dat deze recycling automatisch voldoende plaatsvindt. Daarom zijn er recycledoelen in het Besluit opgenomen. In Nederland zijn die hoger dan de doelen van de richtlijn verpakkingen. De recycledoelen in het Besluit zijn voor een aantal verpakkingsmaterialen op hetzelfde, reeds hoge niveau gebleven als die van het Besluit 2005. Voor kunststof en hout zijn meer ambitieuze doelen afgesproken in de Raamovereenkomst. De inzameling van kunststof bij bedrijven en met name bij de huishoudens is voor verbetering vatbaar. Dat geldt zowel voor het meer gescheiden inzamelen vooraf als voor het achteraf scheiden uit het restafval waardoor er minder recyclebaar materiaal in het restafval blijft zitten. In de praktijk is gebleken dat ook door middel van nascheiding kunststof gescheiden kan worden die dezelfde kwaliteit heeft als kunststof verpakkingsafval dat door middel van bronscheiding is ingezameld. De recycling van hout is in de praktijk al een stuk hoger dan de 25% uit het Besluit 2005. Hierbij speelt wel dat er recyclebaar verpakkingshout wordt verbrand ten behoeve van energierterugwinning. De recycling van hout is in de praktijk hoger dan de 25% uit het Besluit 2005. Hierbij speelt wel dat het percentage sinds 2009 daalt.

Voor drankenkartons bestaan recyclingsmogelijkheden die in de praktijk nauwelijks benut worden. De drie ondertekenende partijen hebben hierover afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst.

Specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda is het uitvoeren van een pilot naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons, inhoudende dat er vóór 2014 in een representatief aantal gemeenten een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons, inhoudende dat zowel de inzamelsystemen in bronscheidende als in nascheidende gemeenten worden onderzocht. De pilot vindt plaats onder de toezicht van het KiDV en levert geschikte informatie op over:

- a. de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons;
- b. de met de in onderdeel a genoemde aspecten samenhangende kosten;

- c. milieuprestaties van de inzameling en recycling, en
- d. het effect op andere inzamelsystemen.

Met deze informatie kan bepaald worden of en hoe er omgegaan kan worden met drankenkartons.

2.3.3. Vrijheid gewenst bij keuze inzamelmethode kunststof

Een ander uitgangspunt bij het maken van de afspraken voor de periode van 2013-2022 was dat het Ministerie van I en M zoveel mogelijk op doelen ten aanzien van recycling stuurt en de middelen daarbij aan de verantwoordelijke partijen overlaat.

De gemeenten hebben aangegeven dat ze zelf willen bepalen op welke manier de inzameling van verpakkingsafval gebeurt, bijvoorbeeld door bronscheiding of nascheiding uit het restafval.

Het bedrijfsleven heeft aangegeven zelf te willen bepalen of statiegeld op PET-frisdrankflessen als inzamelinstrument zal worden gebruikt. Bij de inzameling via statiegeld worden de flessen niet hervuld maar versnipperd en gerecycled. Er bestaat een inzamelingsroute voor overige kunststof verpakkingsafval, namelijk het systeem van Plastic Heroes. Het kan efficiënter zijn om de inzameling van de PET frisdrankflessen ook via de Plastic Heroes inzameling te laten lopen.

2.3.4. Problemen bij verslaglegging

In het kader van verslaglegging rapporteren de producenten en importeurs jaarlijks onder andere over de recycling van verpakkingsafval. De producenten en importeurs hadden één organisatie belast met het doen van de verslaglegging, Nedvang. Deze organisatie heeft aan deze verplichting voor de periode 2008-2012 voldaan. De verslagen werden in het kader van toezicht en handhaving getoetst door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De ILT heeft naar aanleiding van de verslagen van de afgelopen jaren onder andere geconcludeerd dat de gegevens over het deel ingezameld en gerecycled bedrijfsmatig verpakkingsafval (met name kunststof en glas) regelmatig niet volledig en niet betrouwbaar zijn.

Om te komen tot een goede en betrouwbare kwaliteit van gegevens over de hoeveelheid ingezameld en hergebruikt verpakkingsafval, heeft Nedvang een uitvoerings- en monitoringsprotocol (UMP) en een Certificeringsrichtlijn Verpakkingen (CRV)⁹ opgesteld. Maar om volledige en betrouwbare gegevens te krijgen, was Nedvang wel afhankelijk van de medewerking van de verschillende bedrijven, betrokken bij de inzameling en verwerking van verpakkingsafval, die de beschikking hadden over deze gegevens en deze konden aanleveren. In de periode tussen 2008 en 2012 is gebleken dat het aanleveren door die bedrijven van die gegevens een moeizaam proces is geweest met onvoldoende resultaat.

De producenten en importeurs hebben dit probleem al sinds 2008 kenbaar gemaakt en op verschillende manieren heeft het Ministerie van I en M geprobeerd om te faciliteren in het verkrijgen van die gegevens, zonder goede resultaten.

⁹ UMP en CRV zijn te raadplegen via: <http://www.nedvang.nl/downloads>.

Mede hierdoor was de verslaglegging in de afgelopen jaren een veel besproken onderwerp zowel met de stakeholders als in overleggen met de Tweede Kamer. Om die reden hebben de partijen bij de Raamovereenkomst 2013-2022 afspraken gemaakt om deze problematiek op te lossen. Door die partijen is een Basisdocument Monitoring Verpakkingen¹⁰ (hierna: Basisdocument) opgesteld waarin de randvoorwaarden en uitgangspunten voor een transparante, verifieerbare, betrouwbare en onafhankelijke monitoring zijn vastgelegd. Deze zijn vervolgens in een ministeriële regeling opgenomen zodat ook de ILT kan handhaven. Daarnaast is in dit besluit, om het collectief in staat te stellen een goede verslaglegging te doen met betrouwbare gegevens, een artikel opgenomen dat de inzamelaars en verwerkers verplicht om hun gegevens inzake de inzameling en verwerking van als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingsafval aan het StAV te melden.

2.4. Doelen van het Besluit

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke doelen het Besluit beoogt te realiseren met betrekking tot de hierboven aangegeven specifieke problemen.

2.4.1. Verduurzaming van verpakkingen

De essentiële eisen, opgenomen in bijlage II in de Europese richtlijn en in het Besluit 2005, zijn geformuleerd als doelvoorschriften en zijn niet uitgewerkt tot een specifieke technische eis. In de Raamovereenkomst zijn afspraken gemaakt ten behoeve van verduurzaming van de verpakkingsketen die concretisering van deze essentiële eisen mogelijk maken. Er is daarin afgesproken om voor verpakkingen concrete, afrekenbare doelen vast te stellen die vanuit verduurzamingsoogpunt het hoogst haalbaar zijn. Deze doelen komen te staan in een Verduurzamingsagenda verpakkingen, die vastgesteld wordt door het KiDV. De Verduurzamingsagenda heeft een structureel karakter en zal regelmatig geactualiseerd worden.

Om verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren heeft het KiDV in 2013 de Verduurzamingsagenda verpakkingen vastgesteld. Daarin zijn concrete en afrekenbare doelen opgenomen, met re-use, reduce, recycling en re-new als uitgangspunten.

De Verduurzamingsagenda bevat de bouwstenen om de *hoogst haalbare doelen* vast te stellen op het gebied van grondstoffengebruik, ketenbeheer en recycling door:

- Voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- Verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- Terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- Inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

Er worden in de Verduurzamingsagenda ook meetbare voorschriften voor product-verpakkingscombinaties vastgesteld. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het bedrijfsleven naar deze doelen toe gaat werken.

Het KiDV heeft een systematiek opgenomen in de Verduurzamingsagenda om samen met de producenten en importeurs tot de hoogst haalbare doelen te komen. Per branche, die door het KiDV bepaald zal worden, bestaande uit een groep producenten en importeurs, worden verduurzamingsplannen opgesteld door de branche zelf. Dit gebeurt als gevolg van de afspraken die in het Addendum zijn gemaakt.

Door het Kennisinstituut wordt een methodiek ontwikkeld om de hoogst haalbare doelen binnen branches te bepalen. Deze branches kunnen dan met behulp van deze methodiek en de bijbehorende tools een 0-meting uitvoeren en hun brancheplannen opstellen.

Het KiDV toetst, met input vanuit de wetenschap en andere kennisinstellingen, de hoogst haalbare doelen voor product-verpakkingcombinaties en bepaalt op basis van onderzoek of dit daadwerkelijk de hoogst haalbare doelen zijn. Zo niet, dan wordt een ander hoogst haalbaar doel vastgesteld door het Kennisinstituut. Dit wordt eerst voor commentaar voorgelegd aan de desbetreffende bedrijven.

De individuele producent of importeur blijft verantwoordelijk voor de invulling van de essentiële eisen.

Om de essentiële eisen voor bepaalde verpakkingsoorten in wetgeving te concretiseren, is in het Besluit bepaald dat in een ministeriële regeling specificaties worden vastgesteld waarmee in ieder geval aan de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen wordt voldaan.

De doelen die het KiDV in de Verduurzamingsagenda vaststelt, zullen als input dienen voor de technische specificaties.

Hierbij wordt onder andere gekeken naar de volgende aspecten:

- Verpakkingen die beter recyclebaar zijn;
- Verpakkingen met een groter aandeel gerecycled materiaal;
- Navulverpakkingen waardoor grondstof bespaard wordt;
- Verpakkingen die minder grondstoffen nodig hebben (lichtere verpakkingen);
- Verpakkingen van producten, die minder water of lucht bevatten;
- Verpakkingen die de houdbaarheid van het product verlengen;
- Verpakkingen die productverspilling, -beschadiging of -uitval tegengaan;
- Verpakkingen die minder overlast als zwerfafval geven.

Een verpakking die aan die specificaties voldoet, voldoet daarmee aan die eisen waar de specificaties voor gelden.

In de richtlijn verpakkingen is bepaald dat een verpakking aan de essentiële eisen voldoet, als een verpakking in overeenstemming met Europese geharmoniseerde normen of nationale normen is ontworpen en vervaardigd. In een ministeriële regeling zullen de nationale relevante normen worden aangewezen. Verpakkingen die volgens die norm ontworpen en vervaardigd zijn, voldoen aan de essentiële eisen waar de norm voor geldt. De producent of importeur hoeft dan dus alleen aan te tonen dat een product volgens de norm is ontwikkeld om aan te tonen dat voldaan wordt aan de eis waar die norm voor geldt.

Van een producent of importeur wordt verwacht doorlopend aan het verduurzamen van de verpakkingen te werken op basis van de essentiële eisen en de hoogst haalbare doelen die als concrete technische specificaties in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen.

Het doel van dit deel van het Besluit is om een betere en structurele uitvoering van de essentiële eisen te bewerkstelligen. Dat gebeurt door de concretisering in de regeling van de technische specificaties die goed toetsbaar moeten zijn waardoor handhaving van

de essentiële eisen eenvoudiger zal zijn. Op deze manier is het ook voor de producent of importeur duidelijk hoe hij aan de essentiële eisen kan voldoen. De meetbare voorschriften die door het KiDV als hoogst haalbare doel worden vastgesteld voor de product-verpakkingscombinaties kunnen als input dienen voor de technische specificaties.

Omdat deze aanpak direct voortvloeit uit de Raamovereenkomst ondersteunt het verpakkende bedrijfsleven de aanpak.

2.4.2. Hogere doelstellingen voor recycling van kunststof en hout en pilot drankenkartons

Het Besluit stelt vast welk percentage van de totaal in de handel gebrachte hoeveelheid verpakkingen gerecycled moet worden. Voor de diverse materiaalstromen zijn er ook specifieke percentages voor recycling opgenomen in dit Besluit. In de praktijk neemt de mate waarin verpakkingen gerecycled kunnen worden steeds toe en bovendien kunnen ambitieuze doelstellingen ook innovatie bevorderen. Voor kunststof en hout zijn daarom ten opzichte van het Besluit 2005 hogere doelstellingen afgesproken. De eisen voor metaal, glas en papier/karton zijn onveranderd gebleven ten opzichte van het Besluit 2005.

De recyclingsdoelstellingen zijn hoger dan de doelstellingen voor recycling die in de richtlijn verpakkingen zijn opgenomen. In het Besluit 2005 waren al hogere doelstellingen opgenomen dan die in de richtlijn zijn opgenomen.

De doelstellingen zijn per materiaalsoort geformuleerd als een percentage van de totale hoeveelheid (in ktonnen) die in de handel is gebracht. Voor kunststof verpakkingsafval is er sprake van een ketendeficit. Dit betekent dat de kosten die gemaakt moeten worden om de doelstellingen te halen hoger zijn dan de opbrengsten van de te recycleren materialen. De transitie naar een circulaire economie vraagt dat er stapsgewijs toegewerkt wordt naar een systeem waarbij de kosten niet hoger zijn dan de opbrengsten.

Om die reden zijn niet alleen afspraken gemaakt ten behoeve van verduurzaming maar zijn er in de Raamovereenkomst ook afspraken gemaakt om bijvoorbeeld de recyclingsdoelstellingen voor kunststof en hout te verhogen en om te werken aan kwaliteitsverbetering van gerecycled kunststof.

De geformuleerde recycledoelen in Nederland zijn hoger dan de doelen van de richtlijn verpakkingen. De recycledoelen zijn voor een aantal verpakkingsmaterialen op het reeds hoge niveau gebleven. Voor kunststof en hout zijn meer ambitieuze doelen afgesproken. Voor kunststof is het onder andere van belang dat er een stabiel aanbod is van verpakkingsafval, zowel het volume als de kwaliteit. Op deze manier hebben zowel de gemeenten als de marktpartijen een basis om investeringen te doen en een systeem op te zetten voor inzameling, recycling en vermarkting van het materiaal. Het aanbod uit de huishoudens was ten tijde van het afsluiten van de Raamovereenkomst ongeveer 85 kton/jaar. Dit is de som van de hoeveelheid die uit inzameling gerecycled kan worden plus de hoeveelheid kunststof statiegeldflessen.

In de Raamovereenkomst zijn onder andere afspraken gemaakt over het verbeteren van de verslaglegging, het verhogen van de kwaliteitseisen aan gerecycled materiaal en het eventueel vrijgeven van de keuze tot heffen van statiegeld op grote PET-frisdrankflessen. Dit laatste kan effect hebben op de uitvoeringspraktijk waarbij een absolute daling van de hoeveelheid verpakkingsafval (in ktonnen) onwenselijk is. Daarom is voor kunststof aanvullend op het recyclingpercentage een doelstelling vastgesteld die bepaalt dat er een minimale gewichtshoeveelheid gerecycled moet worden. Hierdoor kan de hoeveelheid te recycleren kunststof geborgd worden. Zie voor

meer informatie over de vaststelling van de gewichtshoeveelheid de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6, vierde lid.

De kwaliteitseisen voor gerecyclede materiaal zijn van belang voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen, hoe beter het toegepast kan worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is.

Voor het tegengaan van de onwenselijke situatie bij hout, namelijk dat er recyclebaar verpakingshout weglekt naar energierugwinning, wordt een werkgroep opgericht. Onder eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van I en M, waaraan vertegenwoordigers van partijen deelnemen, wordt onderzocht welke concrete afspraken er gemaakt kunnen worden om de hierboven geschetste onwenselijke situatie aan te pakken en te regelen.

Als specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda hebben de drie partijen bij de Raamovereenkomst afgesproken dat er een pilot wordt uitgevoerd naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons, inhoudende dat er vóór 2014 in een representatief aantal gemeenten een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons, inhoudende dat zowel de inzamelsystemen in bronscheidende als in nascheidende gemeenten worden onderzocht. De pilot vindt plaats onder de toezicht van het kennisinstituut en levert geschikte informatie op over:

- a. de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons;
- b. de met de in onderdeel a genoemde aspecten samenhangende kosten;
- c. milieuprestaties van de inzameling en recycling, en
- d. het effect op andere inzamelsystemen.

Op basis van de informatie uit de pilot en de vervolgonderzoeken, om onder andere de milieuprestaties naar en de kosten door te vertalen naar een reguliere praktijksituatie, zal besloten worden of de producentenverantwoordelijkheid uitgebreid wordt tot de recycling van drankenkartons. Het Besluit voorziet hier al in, echter de inwerkingtreding van het artikel dat hier over gaat (artikel 7) zal pas plaats vinden nadat de resultaten van de pilot bekend zijn en de Staatssecretaris hierover een standpunt heeft bepaald.

Het doel van dit deel van de wijziging is dat de nieuwe en hogere doelstellingen die in de Raamovereenkomst zijn afgesproken, opgenomen worden en daarmee ook handhaafbaar zijn.

2.4.3. Niet opnemen van artikelen over statiegeld

In het Besluit 2005 stonden enkele artikelen over het heffen van statiegeld op drankverpakkingen. Die bepalingen zijn nooit in werking getreden. De bedoeling van die artikelen was dat de Minister van I en M een verplichting tot het heffen van statiegeld op drankverpakkingen kon invoeren als het verpakkende bedrijfsleven niet zou voldoen aan de doelstellingen voor de recycling van kunststof verpakingsafval. Via Productschapverordeningen heeft het bedrijfsleven de heffing van statiegeld op grote – frisdrankflessen statiegeld geregeld. Over het schrappen van de artikelen over statiegeld uit het Besluit 2005 gaat de aangenomen motie van Tweede Kamerleden Leegte, Van der Werff, de Mos.¹¹ In de Raamovereenkomst is expliciet opgenomen dat deze artikelen

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 30 872, nr. 101.

geschrappt worden. In het nieuwe Besluit zijn dan ook geen bepalingen over statiegeld meer opgenomen. Daarmee is uitvoering aan de afspraak in de Raamovereenkomst en aan de motie gegeven.

2.4.4. Keuzevrijheid inzamelmethode kunststof

In de Raamovereenkomst is bepaald dat zowel de gemeenten als het verpakkende bedrijfsleven keuzevrijheid hebben in het kiezen van middelen om de afgesproken doelen voor kunststof te realiseren. Er is afgesproken dat gemeenten de vrijheid hebben om te kiezen voor bronscheiding of nascheiding. In de Raamovereenkomst zijn er afspraken gemaakt over de kwaliteit waaraan de stromen die uit kunststof verpakkingsafval van huishoudens bestaan, moeten voldoen. Deze eisen zijn gelijk voor zowel bronscheiding als nascheiding.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat het verpakkende bedrijfsleven zelf kan kiezen hoe de grote PET-frisdrankflessen ingezameld gaan worden als voldaan wordt aan een aantal prestatiegaranties.

2.4.5. Rol verwerkers en inzamelaars bij verslaglegging

Dit besluit gaat uit van producentenverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid betreft ook het doen van een verslag over de uitvoering van de verplichtingen. Producenten en importeurs zullen veelal niet zelf de inzameling en verwerking van de door hen op de markt gebrachte verpakkingen verzorgen indien die afval zijn geworden. Om betrouwbare gegevens te krijgen over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval is betrokkenheid van de partijen vereist die dergelijke activiteiten verrichten. Daartoe is in dit besluit de meldplicht, die reeds geldt op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm, toegespitst op het verkrijgen van informatie over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval.

Op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm zijn partijen, die bevoegd zijn afvalstoffen in te zamelen of nuttig toe te passen of te verwerken, verplicht een melding te doen van de aan hen afgegeven bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. In het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden) zijn op grond van artikel 10.41 van de Wm regels gesteld over de uitvoering van die meldplicht. Door het Besluit melden worden niet de noodzakelijke gegevens over de inzameling en verwerking (o.a. recycling) van verpakkingsafval verkregen. Vandaar dat door artikel 10 van het onderhavige besluit de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, Wm specifiek op verpakkingsafval is gericht. Die melding inzake verpakkingsafval is alleen bedoeld om de producenten en importeurs in staat te stellen om een volledig en betrouwbaar verslag te laten indienen. Bij die melding inzake verpakkingsafval worden dus alleen gegevens gevraagd over de datum van afgifte, de hoeveelheid, de materiaalsoort en de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Gegevens over de ontdoener worden niet gevraagd. Door geen gegevens over de ontdoener te vragen is getracht de te verstrekken gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn.

In paragraaf 3.5 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de aard van deze nieuwe meldplicht. In paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de melding inzake verpakkingen, opgenomen in het Besluit en het Besluit melden.

2.5. Waarom zijn regels nodig?

Allereerst zijn regels nodig omdat de richtlijn verpakkingen daartoe verplicht. In artikel 22 van die richtlijn is de verplichting opgenomen dat de lidstaat de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doet treden om aan de richtlijn te voldoen. Het is nodig om regels inzake preventie, inzameling en recycling in regelgeving vast te leggen om op de naleving daarvan toezicht te kunnen houden en indien nodig handhavend op te kunnen treden. In de Raamovereenkomst zijn over deze onderwerpen afspraken gemaakt, maar het is voor een consistente implementatie van de richtlijn verpakkingen en voor de handhaving van belang dat er regels zijn gesteld inzake de preventie, inname en recycling van verpakkingsafval.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Reden nieuw besluit

Op veel onderdelen komt het Besluit overeen met het Besluit 2005. Beide besluiten dienen ter implementatie van de richtlijn verpakkingen. Met het Besluit is de keuze gemaakt om een nieuw besluit inzake verpakkingen en verpakkingsafval vast te stellen en niet om het Besluit 2005 te wijzigen¹². Er zijn verschillende redenen waarom ervoor gekozen is om een nieuw besluit op te stellen.

Over een aantal onderwerpen zijn in het Besluit anders dan in het Besluit 2005 geen regels gesteld. Verschillende artikelen in het Besluit 2005 hadden mede betrekking op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. In de inleiding van deze toelichting is aangegeven dat het Besluit geen betrekking heeft op papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. Artikel 5 van het Besluit 2005 hield een hergebruikpercentage in voor papier en karton, niet zijnde verpakkingen. Dat artikel is nooit in werking getreden. De richtlijn verpakkingen verplicht niet tot het stellen van regels inzake afvalbeheer van papier en karton. In Nederland kennen we geen verschil in verwerking tussen papier en karton dat van verpakkingen komt en ander papier en karton. Beide stromen worden samen als één geheel gerecycled en gemonitord voor verslaglegging. Specifiek voor de verslagleggingsverplichting in het Besluit wordt administratief bepaald welk aandeel afkomstig is van verpakkingsafval. Gezien die praktijk wordt er dus gemonitord voor het totaal en daarmee krijgen we ook inzicht in het totaal. Beleidsmatig is er geen noodzaak om regels zoals een verplicht minimumpercentage voor recycling van papier en karton te stellen over papier en karton die niet van verpakkingen komen.

In paragraaf 2.4.3 is aangegeven dat het Besluit geen betrekking zal hebben op statiegeld op drankverpakkingen. De artikelen 8 tot en met 10 van het Besluit 2005 hadden wel betrekking op statiegeld van drankverpakkingen. In artikel 1 van het Besluit 2005 waren meerdere definities opgenomen die alleen relevant waren voor de artikelen over statiegeld.

Artikel 6 van het Besluit 2005 inzake de mededeling is per 1 oktober 2010 komen te vervallen¹³.

¹² De keuze om een nieuw besluit op te stellen, sluit aan bij Aanwijzing 224 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Stb. 2010, 324.

Artikel 7a van het Besluit 2005¹⁴ inzake de gegevensoverdracht door de Belastingdienst aan een collectieve uitvoeringsorganisatie is niet in het Besluit overgenomen. Het betrof een eenmalige overdracht die begin 2013 nodig was om StAV in staat te stellen de Abbo adequaat te kunnen uitvoeren. In de nota van toelichting van het reeds aangehaalde Besluit van 9 januari 2013 is aangegeven waarom die gegevensoverdracht destijds van belang was.

In het Besluit 2005 waren de artikelen inzake preventie verspreid over dat besluit¹⁵. Met het Besluit is ervoor gekozen om de artikelen die zien op preventie bij elkaar te zetten in de artikelen 2 tot en met 4.

In de paragrafen hieronder zal aandacht worden besteed aan de onderwerpen in het Besluit die nieuw zijn ten opzichte van het Besluit 2005 en die samenhangen met de wens om onderdelen van de Raamovereenkomst in het Besluit vast te leggen.

3.2. Verduurzaming van verpakkingen

Om de beoogde verduurzaming te realiseren zijn de volgende zaken afgesproken: Er is een onafhankelijk Kennisinstituut opgericht om structurele verduurzaming van de gehele verpakkingsketen te bevorderen. Dit instituut heeft een Verduurzamingsagenda opgesteld die de bouwstenen bevat om de hoogst haalbare doelen vast te stellen op het gebied van grondstoffengebruik, ketenbeheer en recycling door:

- Voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- Verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- Terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- Inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

Het Kennisinstituut zal voor relevante product/verpakkingscombinaties hoogst haalbare doelen vaststellen. Alle benodigde kennis wordt benut bij het opstellen van de hoogst haalbare doelen. Deze doelen dienen waar mogelijk als input voor de in een ministeriële regeling op te nemen specificaties.

Omdat de specificaties als input de hoogst haalbare doelen hebben, ontstaat een dynamiek. De stand der techniek verandert, wat betekent dat het hoogst haalbare met de jaren verandert. De Minister van I en M kan hier met behulp van een ministeriële regeling snel op inspringen. Het vaststellen van specificaties gebeurt voor een grote diversiteit aan verpakkingen. In de tijd gezien zal dit verspreid plaatsvinden. Met een regeling kan deze fasering goed gevolgd worden.

De producent of importeur kan voor een bepaalde verpakking aan de essentiële eisen voldoen door de specificaties uit de regeling in acht te nemen. In het kader van de verplichte verslaglegging dient de producent of importeur aan te geven hoe hij aan de essentiële eisen voldoet. Als hij voor zijn verpakkingen voldoet aan de specificaties uit de regeling, dan kan hij dat op eenvoudige wijze vermelden in het verslag. Indien de producent of importeur anders dan door het volgen van de specificaties voldoet aan de essentiële eisen, dan zal hij dat op verzoek van een toezichthouder moeten kunnen aantonen. En dat zal hij ook in het verslag moeten aangeven. Als de producent of importeur met betrekking tot een bepaalde specifieke eis een geharmoniseerde norm

¹⁴ Ingevoerd met Stb. 2013, 24.

¹⁵ Zie bijv. art. 3 en 12 van het Besluit 2005.

voor zijn verpakkingen in acht neemt, dan kan hij door verwijzing naar die norm aantonen te voldoen aan de betreffende essentiële eis.

In het Besluit (artikel 2, eerste lid, onder b) is geregeld dat bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen stoffen (in een bepaalde hoeveelheid) niet in verpakkingen mogen worden toegepast.

3.3 Verhogen van doelstellingen voor recycling van kunststof en hout en pilot drankenkartons

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat een aantal doelstellingen voor recycling opgehoogd wordt. De nieuwe doelstellingen voor kunststof en hout zijn op gelijke wijze opgenomen in het Besluit. De aanvullende doelstelling voor het recyclen van een bepaalde gewichtshoeveelheid aan kunststof is toegevoegd als extra voorwaarde. Er is gekozen voor het verhogen van de recyclingsdoelstellingen omdat op die manier het een verplichting wordt om meer te recyclen zodat er minder kunststofafval en hout verbrand wordt. In een ministeriële regeling worden op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm eisen opgenomen waaraan gerecycled materiaal moet voldoen om meegeteld te worden voor het behalen van de percentages, bedoeld in het eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in het vierde lid van dat artikel.

Als specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda hebben de drie partijen bij de Raamovereenkomst afgesproken dat er een pilot wordt uitgevoerd naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons.

3.4. Niet opnemen van artikelen over statiegeld

De bepalingen over statiegeld in het Besluit 2005 zijn nooit in werking getreden. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat deze bepalingen geschrapt worden. In het Besluit zijn geen bepalingen inzake statiegeld op drankverpakkingen opgenomen.

3.5. Meldplicht door inzamelaars en verwerkers

Om producenten en importeurs (namens hen StAV) in staat te stellen te voldoen aan de verslagleggingsverplichting, opgenomen in artikel 8, is er voor verwerkers en inzamelaars van verpakkingsafval de plicht opgenomen om melding te doen van de aan hen aangeboden bedrijfsverpakkingen. Zoals al is aangegeven bestaat er reeds op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm een meldplicht voor inzamelaars en verwerkers van bedrijfsafval. Door het Besluit melden en alle uitzonderingen die in dat besluit zijn opgenomen, worden niet alle relevante gegevens inzake de inzameling en verwerking van verpakkingsafval verkregen die nodig zijn voor het doen van volledig en betrouwbaar verslag als bedoeld in artikel 8 van dit besluit.

De meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm geldt voor de in artikel 10.37, tweede lid, onder a en b, van de Wm bedoelde rechtspersonen. Dat zijn kort gezegd rechtspersonen die bevoegd zijn afvalstoffen in te zamelen of afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).

In artikel 10.40, eerste lid, van de Wm staat dat de melding moet worden gedaan aan een door de Minister van I en M aan te wijzen instantie. Daartoe is de Stichting Landelijk

Meldpunt Afvalstoffen, gevestigd te 's-Gravenhage, aangewezen¹⁶. De melding inzake verpakkingsafval dient te worden gedaan aan StAV. StAV is als collectieve uitvoerder belast met het doen van het verslag. Het is daarom van belang dat StAV kan beschikken over de relevante gegevens over inzameling en recycling, zodat StAV in staat is een volledig en betrouwbaar verslag bij het Ministerie I en M in te dienen.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

4.1. Verhouding tot Wet milieubeheer

Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 9.5.2, eerste lid, en 10.41 van de Wm. Op grond van artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm kunnen regels gesteld worden ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling en andere nuttige toepassing, van een doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bepaalde stoffen, preparaten of producten of afvalstoffen. Artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm dient als grondslag voor de regels die bij het Besluit zijn gesteld.

Artikel 10.41 van de Wm dient als grondslag voor het stellen van regels in dit besluit over de wijze waarop aan de meldplicht op grond van 10.40 moet worden voldaan. In paragraaf 4.3 zal worden ingegaan op de verhouding tussen de in het Besluit opgenomen meldplicht en het Besluit melden.

Het Besluit houdt verband met bepaalde regels inzake afvalstoffen die in hoofdstuk 10 van de Wm zijn opgenomen. In titel 10.4 van de Wm zijn regels opgenomen inzake het beheer van afvalstoffen waaronder huishoudelijk afval. In die titel van de Wm zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten vastgelegd. De gemeenten hebben een verplichting tot inzameling van huishoudelijk afval.

4.2. Uitwerking in een ministeriële regeling

Het Besluit is onder meer gebaseerd op artikel 9.5.2, eerste lid, van de Wm. Op grond van het zevende lid van artikel 9.5.2 van de Wm zijn of worden voor enkele onderdelen van het Besluit 2015 in een ministeriële nadere regels gesteld. Het betreft de volgende artikellieden of -onderdelen van het Besluit:

- *Artikel 2, eerste lid, onder a:* In een ministeriële regeling is bepaald op welke de wijze de vaststelling van de maximaal toegestane concentratie van de in artikel 2, eerste lid, genoemde stoffen dient plaats te vinden. In de praktijk is er onduidelijkheid of de concentratie-eis geldt voor de gehele verpakking of alleen voor de verpakkingscomponenten.
- *Artikel 2, eerste lid, onder b:* in een ministeriële regeling aangewezen stoffen mogen niet (in een bepaalde hoeveelheid) in een verpakking worden toegepast. Mogelijk worden stoffen pas in de regeling aangewezen na de inwerkingtreding van het

¹⁶ Besluit aanwijzing instantie melden afgifte afvalstoffen, Stcrt. 2004, 242.

- Besluit. Op dit moment is er nog geen reden stoffen aan te wijzen, maar in de toekomst mogelijk wel. Dat zal afhangen van de stand van de techniek of er voldoende alternatieven zijn voor de toepassing van mogelijk milieuschadelijke stoffen in verpakkingen.
- *Artikel 3, derde lid:* betreft de vaststelling van technische specificaties waarmee verpakkingen in ieder geval voldoen aan de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen. Voor verschillende product-verpakkingencombinaties kunnen (gedetailleerde) specificaties worden vastgesteld. Afhankelijk van de stand der techniek kunnen daar specificaties bij komen. In artikel 3, vierde lid, van het Besluit 2014 zijn de uitgangspunten vermeld, die bij de vaststelling van die technische specificaties worden gehanteerd.
 - *Artikel 3, vijfde lid:* in een ministeriële regeling zijn de nationale normen vermeld waarmee aan een bepaalde essentiële eis, opgenomen in bijlage II bij de richtlijn verpakkingen, wordt voldaan.
 - *Artikel 3, zesde lid:* In dat artikellid wordt de verstrekking van gratis verpakkingen verboden. In een ministeriële regeling zal zijn bepaald voor welke verpakkingen dat verbod geldt en onder welke omstandigheden.
 - *Artikel 6, vierde lid:* in een regeling wordt de minimale gewichtshoeveelheid kunststof verpakingsafval die moet worden gerecycled, vastgesteld. Het betreft kunststof verpakingsafval dat bij huishoudens vrijkomt. De vaststelling van de gewichtshoeveelheid bij regeling is bedoeld om te waarborgen dat er voldoende gerecycled kunststofafval in omloop blijft en die hoeveelheid realistisch is ten opzichte van de op de markt gebrachte hoeveelheid kunststof verpakkingen.
 - *Artikel 6, eerste, tweede en vierde lid:* bij ministeriële regeling worden (kwaliteits)eisen vastgesteld waaraan gesorteerd materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in artikel 6, vierde lid.
 - *Artikel 8, eerste lid:* in een ministeriële regeling zijn eisen opgenomen waaraan het verslag over de uitvoering van enkele verplichtingen van het Besluit moet voldoen. Een van de eisen zal in ieder geval het verplicht te gebruiken verslagleggingsformulier betreffen.

4.3. Verhouding meldplicht tot het Besluit melden

In de nota van toelichting bij het Besluit melden¹⁷ is aangegeven dat de nadere uitwerking van het stelsel van het melden van afvalstoffen in belangrijke mate afhankelijk is van de doelstellingen van het meldingstelsel in het kader van het afvalstoffenbeleid. Het meldingstelsel beoogt primair gegevens te genereren ten behoeve van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Het meldingstelsel is echter ook van belang voor de monitoring van het afvalstoffenbeleid. In de aangehaalde nota van toelichting bij het Besluit melden is gewezen op de rapportageverplichtingen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de diverse richtlijnen ten aanzien van producten (batterijen, elektrische apparatuur en verpakkingen).

In het Besluit melden zijn echter diverse uitzonderingen op de meldplicht opgenomen waardoor niet de gegevens worden verkregen die nodig zijn voor het kunnen doen van een goed en betrouwbaar verslag over verpakingsafval.

In artikel 2, tweede lid, van het Besluit melden zijn uitzonderingen op de meldplicht opgenomen voor inrichtingen die handelingen, zoals het opslaan, overslaan of verwerken, verrichten met bijvoorbeeld schone kunststoffen, glas, papier en bepaalde metalen. Die materiaalsoorten worden veel gebruikt voor verpakkingen.

¹⁷ Stb. 2004, 522.

Vandaar dat ervoor gekozen is de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm via artikel 10 van het onderhavige besluit toe te spitsen op verpakkingsafval. Op grond van artikel 10 van het Besluit worden alleen die gegevens gemeld die nodig zijn om gegevens te ontvangen over het ingezamelde en verwerkte verpakkingsafval. Op grond van artikel 10.40 van de Wm moeten bepaalde (rechts)personen aan wie bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden afgegeven, de volgende gegevens melden aan een daartoe aangewezen instantie:

- de datum van afgifte;
- de naam en het adres van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn;
- de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen;
- de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven;
- de wijze waarop de afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd;
- ingeval de afgifte geschiedt door tussenkomst van een ander die opdracht had de afvalstoffen naar hem te vervoeren: diens naam en adres en de naam en het adres van degene in wiens opdracht het vervoer geschiedt.

Zoals aangegeven dient de melding inzake verpakkingsafval uitsluitend om producenten en importeurs in staat te stellen betrouwbare gegevens aan te leveren over verpakkingsafval. Daardoor zijn er bij de melding inzake verpakkingsafval minder, maar wel meer specifieke gegevens nodig dan die op grond van artikel 10.40 van de Wm worden gevraagd.

De instantie waaraan de gegevens inzake verpakkingen gemeld moeten worden, is een andere instantie dan de instantie waaraan de in het kader van artikel 10.40 van de Wm gemeld moeten worden, Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

Vanwege de volgende redenen is ervoor gekozen om de melding inzake verpakkingen niet aan Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen te laten plaatsvinden, maar direct aan StAV te laten doen:

- Zoals reeds aangegeven is de melding inzake verpakkingen alleen bedoeld om het verslag, bedoeld in artikel 7 van het Besluit, volledig en betrouwbaar te laten zijn. Niet alle gegevens die op grond van artikel 10.40 van de Wm worden gemeld, zijn nodig voor het doen van een goed verslag inzake verpakkingen.
- Omdat StAV als collectieve uitvoerder verantwoordelijk is voor het doen van het verslag op grond van artikel 7 van het Besluit, wordt het efficiënt geacht om de inzamelaars en verwerkers van verpakkingsafval direct te laten melden aan StAV.
- Ter verwezenlijking van het doel van de melding inzake verpakkingen is het niet nodig om in dit besluit aan te sluiten bij de termijn waarbinnen op grond van het Besluit melden gemeld moet worden aan de Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. Op grond van artikel 3, vijfde lid, van het Besluit melden geschiedt de melding binnen vier weken na afloop van de maand waarin een afgifte van de afvalstoffen heeft plaatsgevonden. Voor het doen van een betrouwbaar en volledig verslag inzake verpakkingen wordt het vooralsnog voldoende geacht dat er één keer per kalenderjaar aan StAV wordt gemeld. Op grond van artikel 10, derde lid, van het Besluit wordt bij ministeriële regeling vastgesteld op welke wijze voldaan moet worden aan de melding inzake verpakkingen. In die ministeriële regeling zal worden bepaald voor welke datum aan de meldingsplicht moet worden voldoen. Het zal vooralsnog een jaarlijkse verplichting zijn.

5. Uitvoering en handhaving

5.1. Uitvoering

In de Raamovereenkomst hebben de betrokken partijen, namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en het Ministerie van I en M afspraken gemaakt over de uitvoering van de vastgestelde doelen, zowel voor de verduurzaming, voor de inzameling en recycling als voor de vermindering van de kosten voor kunststof verpakkingsafval.

Omdat dit Besluit Producentenverantwoordelijkheid als uitgangspunt heeft, zijn de verplichtingen tot de producent of importeur gericht. De gemeenten zijn op grond van de Wm verantwoordelijk voor het ophalen van afval bij de burger. Om die reden zijn ook de gemeenten bij deze afspraken betrokken. Zij leveren tegen betaling een dienst aan de producenten of importeurs door verpakkingsafval gescheiden bij de burger op te halen of achteraf uit het restafval te scheiden zodanig dat dit een gelijkwaardig niveau heeft als het verpakkingsafval dat via bronscheiding is ingezameld. Het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten maken hiertoe private contractuele afspraken. Het beleid van de Minister van I en M is gericht op het vaststellen van doelen en kaders waarbinnen de betrokken partijen de vrijheid hebben om de doelen te realiseren met de middelen die zij geschikt achten. Daarnaast zal er in de komende jaren gewerkt worden aan de vermindering van de kosten voor inzameling en recycling van kunststof verpakkingsafval.

5.2. Handhaving

De wijze waarop het Besluit kan worden gehandhaafd is gelijk aan die van het Besluit 2005. Het Besluit is gebaseerd op de Wm. Die wet is bepalend voor de wijze waarop zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wm, zoals bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Krachtens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van dit besluit strafbaar. Op grond van die wet kunnen bijvoorbeeld geldboetes worden opgelegd of kan een onderneming worden stilgelegd.

Toezicht op de naleving van dit besluit en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de Minister van I en M. De uitvoering ervan is gemandateerd aan de ILT. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie.

Bij het opstellen van dit besluit was de ILT betrokken in de vorm van de uitvoering van een Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets, om de gevolgen van dit besluit op het toezicht dat door de ILT wordt gehouden in kaart te brengen.

De ILT houdt toezicht op de naleving van het Besluit vanuit het beginsel 'vertrouwen tenzij'. Basis daarvoor vormt een nalevings- en risicoselectiesysteem. Objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits vormen het instrumentarium. Bij correcte naleving krijgt de ondertoezichtstaande minder toezicht en kunnen handhavingsconvenanten worden gesloten (horizontaal toezicht). Zo wordt het toezicht zoveel mogelijk toegespitst op die bedrijven waar (het gebrek aan) naleving dat vereist.

De volgende onderdelen uit het Besluit behoeven een nadere toelichting met betrekking tot de handhaving:

- De plicht om aan te tonen dat verpakking voldoet aan de essentiële eisen (art.4);
- Collectieve uitvoering (art. 9).

5.2.1. De plicht om aan te tonen dat verpakking voldoet aan essentiële eisen

Op grond van de artikelen 2 en 3 moet een verpakking voldoen aan de eisen uit de richtlijn verpakkingen, waaronder het gebruik van zware metalen in verpakkingen en de essentiële eisen. In artikel 4, eerste lid, is uitdrukkelijk bepaald dat de producent of importeur alle informatie en documentatie moet aanleveren waaruit blijkt dat de verpakking aan de eisen voldoet. Deze eis is een nadere invulling van de artikelen 5.16 (vorderen van inlichtingen) en 5.17 (inzage van gegevens en bescheiden) van de Algemene wet bestuursrecht. Indien een verpakking niet voldoet aan de eisen uit de richtlijn, dan kan de toezichthouder maatregelen opleggen om het verder op de markt brengen van die verpakkingen die niet voldoen te voorkomen en om die verpakkingen uit de handel te laten nemen.

5.2.2. Collectieve uitvoering

In 2011 is in opdracht van het Ministerie van I en M het Besluit 2005 geëvalueerd. Een van de conclusies uit die evaluatie is dat met name de handhaving van de hergebruikdoelstellingen problematisch was, omdat aan die recyclingsdoelstellingen uit het besluit alleen collectief kan worden voldaan. Met de reeds aangehaalde wijziging van het Besluit 2005 van januari 2013 is voorzien in de mogelijkheid om enkele verplichtingen collectief uit te voeren. Daarmee is het Besluit 2005 gaan aansluiten op de praktijk van collectieve uitvoering. De ILT heeft daardoor de mogelijkheid om de collectieve uitvoerder aan te spreken op de uitvoering van enkele verplichtingen uit het Besluit. In paragraaf 2.2 is ingegaan op de wijze waarop het Besluit collectief zal worden uitgevoerd door StAV. De mogelijkheid om bepaalde verplichtingen collectief uit te voeren is in het Besluit overgenomen. De ILT kan dus voor enkele verplichtingen StAV aanspreken op de correcte uitvoering van die verplichtingen.

6. Gevolgen

6.1. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

6.1.1. Verduurzaming van verpakkingen

Het verduurzamen van verpakkingen waarover in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt, valt samen met het streven om de essentiële eisen, opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen, te concretiseren. Die concretisering zal plaatsvinden door per verpakkingensoort of product-verpakkingscombinatie specificaties vast te stellen waarmee in ieder geval aan de essentiële eisen wordt voldaan. Door deze concretisering wordt het voor het verpakkende bedrijfsleven duidelijker hoe zij in ieder geval op een duurzame wijze aan de essentiële eisen kunnen voldoen. Ook op grond van het Besluit 2005 bestond de verplichting om aan de essentiële eisen te voldoen.

6.1.2. Verslaglegging

Artikel 8 van het Besluit schrijft voor dat producenten dan wel importeurs verplicht zijn om verslag te doen over de wijze waarop zij aan enkele verplichtingen uitvoering geven. Daartoe dienen zij elk kalenderjaar gegevens te verstrekken over de in het vorige

kalenderjaar op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen, de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval en over de preventiemaatregelen.

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de in de verslaglegging gerapporteerde cijfers en daarom hebben de drie ondertekenende partijen bij de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 afspraken gemaakt over hoe de betrouwbaarheid van de gegevens verbeterd kan worden. De afspraken zijn erop gericht om de transparantie, verificerbaarheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de verslaglegging te waarborgen.

Daartoe is in het Basisdocument een systematiek voor verslaglegging vastgelegd.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm zijn eisen gesteld waaraan de verslaglegging moet voldoen, onder meer bestaande uit een verplicht verslagleggingsformulier. Bij de invulling van die eisen en de vaststelling van het formulier is getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de systematiek die is vastgelegd in het Basisdocument. Hierdoor is er sprake van intensivering van de lasten voor het verpakkende bedrijfsleven ten opzichte van de lasten die ze hadden ter uitvoering van de verslagleggingsverplichting op grond van het Besluit 2005 en de Regeling formulieren verpakkingen.

Zonder deze intensivering is het niet mogelijk om de gewenste resultaten met betrekking tot de verbetering van de verslaglegging te bereiken. Betrouwbare cijfers inzake recycling zijn tevens nodig om te kunnen voldoen aan de voor de lidstaten geldende verplichting uit de richtlijn verpakkingen om de Europese Commissie te informeren over de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de richtlijn verpakkingen.

Het Basisdocument beschrijft o.a. de uitgangspunten en randvoorwaarden volgens welke de gegevens verzameld en gerapporteerd dienen te worden. Bij het opstellen van het Basisdocument is uitgegaan van het toen geldende Besluit 2005.

Het Basisdocument dient als input voor de ministeriële regeling voor wat betreft de verslaglegging. In die ministeriële regeling wordt uitgewerkt door wie welke gegevens precies op welke manier moeten worden aangeleverd.

Bij het opstellen van het Basisdocument zijn uitgangspunten gehanteerd die allemaal betrekking hebben op het eenduidig formuleren van de kaders waarbinnen het vastleggen van de gegevens dient plaats te vinden en voor het zo laag mogelijk houden van de lasten voor de betrokkenen.

Zo is er in het Basisdocument afgesproken dat alleen noodzakelijke gegevens gevraagd worden en dat er voor de verslaglegging over verpakkingen en verpakkingsafval vooral aansluiting moet worden gezocht bij de bestaande bedrijfsprocessen.

Omdat er nu een collectief is aangewezen en in de regeling precies beschreven is op welke manier de verslaglegging dient te gebeuren, is daarmee ook de handhaafbaarheid van het Besluit beter, wat ook één van de doelen was bij het maken van de afspraken in het Raamovereenkomst. De ILT heeft in de afgelopen jaren aangegeven dat de handhaafbaarheid van het Besluit 2005 lastig was.

De verplichting tot verslaglegging is tot de producent dan wel importeur gericht. Op grond van artikel 9 kan de verslaglegging ook door het collectief worden gedaan.

De verplichtingen die uit dit besluit voor verslaglegging voortvloeien voor verschillende doelgroepen, luiden als volgt:

De producent of importeur die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich van die ingevoerde verpakkingen ontdoet, is verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen, de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval en over uitvoering van de preventieverplichtingen.

StAV heeft, zoals beschreven in paragraaf 2.2, door middel van de ABBO op zich genomen om namens alle producenten of importeurs die verpakkingen op de markt brengen de verplichtingen inzake inzameling, recycling en verslaglegging van het besluit uit te voeren. De producent of importeur betaalt daarvoor een afvalbeheersbijdrage.

Vervolgens moet de producent/importeur eenmalig een opgave van de geschatte hoeveelheid verpakkingen die hij verwacht op de markt te gaan brengen in een bepaald jaar, doen. Deze opgave bepaalt de hoogte van de aan StAV af te dragen voorlopige afvalbeheersbijdrage voor dat jaar.

In de ministeriële regeling op grond van artikel 10, derde lid, wordt bepaald dat de producent of importeur éénmaal per jaar (vóór 1 april) opgave aan StAV moet doen van het werkelijk aantal kilogram verpakkingen dat hij in het voorgaande jaar op de markt heeft gebracht of heeft ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan.

De aangifte dient vervolgens ter bepaling van de hoogte van de afvalbeheersbijdrage voor het volgende jaar.

Deze gegevens worden door StAV gebruikt om te bepalen of de recyclingsdoelstellingen gehaald worden en voor verslaglegging.

De producent of importeur is op grond van de ABBO verplicht om voor verpakkingen een administratie te voeren. De verpakkingenadministratie vormt de basis van de opgaaf en aangifte. De producent of importeur is vrij in de manier waarop hij deze verplichting invult. De producent of importeur kan kiezen voor een redelijk gedetailleerde verpakkingenadministratie of zo mogelijk wellicht op een eenvoudige manier een koppeling maken met de bestaande administratie.

Omdat in ieder geval tot 2017 via de algemeen verbindend verklaring van de ABBO collectief uitvoering gegeven kan worden aan de verplichtingen van dit besluit, zijn de administratieve lasten verbonden aan de verslaglegging aanzienlijk lager dan wanneer alle producenten en importeurs zelfstandig een verslag zouden moeten opstellen en indienen. Mits de gegevens voor op de markt gebrachte verpakkingen uit bestaande administraties gehaald kunnen worden, zullen de lasten hiervan ook beperkt zijn.

Daarnaast is er in artikel 10 van het Besluit een verplichting opgenomen voor inzamelaars en verwerkers voor het melden aan StAV van het aandeel verpakkingen in het ingezamelde en verwerkte verpakkingsmateriaal. De StAV is verantwoordelijk om te voldoen aan de verplichtingen die in het besluit zijn vastgelegd. Eén van de verplichtingen is om verslaglegging te doen over de hoeveelheid ingezameld en gerecycled verpakkingsafval. Voor deze gegevens is het collectief afhankelijk van de medewerking van inzamelaars en verwerkers. Om het collectief in staat te stellen goed verslag te kunnen doen, is besloten om ook voor deze doelgroep een verplichting op te nemen in het besluit.

Het collectief ontvangt van de producent of importeur informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen en over de wijze waarop ze aan de preventieverplichtingen hebben voldaan. Van afvalinzamelaars en verwerkers ontvangt StAV informatie over de hoeveelheid verpakkingsafval die ze ingezameld en verwerkt hebben. Van de gemeenten ontvangt StAV opgave over de hoeveelheid ingezameld

verpakkingsafval. De gemeenten en de inzamelaars en verwerkers doen de opgave via een reeds bestaand systeem, genaamd Waste Tool. Dat systeem is zodanig opgesteld dat de gegevens zo eenvoudig mogelijk kunnen worden gemeld. Dit systeem is onder de vorige Raamovereenkomst tot stand gekomen. In tegenstelling tot het systeem van het Besluit melden is dit systeem specifiek op verpakkingen gericht en sluit zo veel mogelijk aan bij de bedrijfsprocessen van de partijen die dit systeem gebruiken.

De inzamelaars en verwerkers die de verplichting hebben om over het aandeel ingezameld en gerecycled verpakkingsafval te rapporteren, melden één keer per jaar hoeveel verpakkingsafval ze ingezameld en verwerkt hebben. Hiervoor krijgen ze vergoeding van StAV voor de kosten die ze moeten maken voor het bijhouden en aanleveren van deze gegevens. Hierover zijn privaatrechtelijke afspraken gemaakt tussen StAV en de betrokken partijen. De vergoedingen worden door StAV geschat op €1.000.000,- per jaar. De inzamelaars en verwerkers van verpakkingsafval kunnen ook vaker dan één keer per jaar rapporteren. In dat geval krijgen ze extra vergoeding.

De financiële uitvoeringslasten voor de producent of importeur zijn beperkt tot het betalen van een afvalbeheersbijdrage. Die bijdrage is minder is dan de verpakkingenbelasting die tot 1 januari 2013 geheven werd en beperkt tot lasten voortvloeiend uit het rapporteren van de gegevens (voor bedrijven die meer dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen). Waar het niet mogelijk is om de informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen uit de bestaande administratie te halen, zal de producent of importeur naar verwachting ook kosten maken om een administratie hiervoor te onderhouden.

StAV, belast met de verslaglegging, doet jaarlijks een aantal onderzoeken voor het bepalen of controleren van de hoeveelheid op de markt gebrachte gegevens door bedrijven die meer dan 50.000kg verpakkingen op de markt brengen, de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door bedrijven die ten hoogste 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen en voor het controleren en verifiëren van de ingezamelde en verwerkte hoeveelheden verpakkingsafval. De kosten en daarmee de administratieve lasten, die hiermee samenhangen voor het collectief worden geschat op €1.500.000,- op jaarbasis.

Vanuit het oogpunt van administratieve lasten bestaat geen aantrekkelijker alternatief voor periodieke verslaglegging. Er moet jaarlijks vastgesteld worden of de doelstellingen die in het besluit geformuleerd zijn, gehaald worden, zodat ook aan de Europese Commissie gerapporteerd kan worden over de uitvoering van de richtlijn verpakkingen.

6.1.3. Verhogen van doelstellingen voor recycling

Het verhogen van de doelstellingen vraagt meer inspanningen van het verpakkende bedrijfsleven. Deze inspanningen komen vooral terug in het te vergoeden bedrag aan de gemeenten voor de kunststofrecycling. Immers als er meer materiaal wordt gerecycled, en er geen limiet is aan de maximaal te vergoeden gewichtshoeveelheid, dan betekent een toename van de hoeveelheid automatisch een evenredige stijging van de vergoedingen. In de Raamovereenkomst zijn prikkels opgenomen die er naar verwachting voor zullen zorgen dat de kosten per ton te recyclen kunststof steeds minder worden terwijl de opbrengsten van het te recyclen materiaal zullen stijgen. Het verpakkende bedrijfsleven heeft een kostenniveau dat samenhangt met de hoeveelheid gerecycled kunststof. Ook al gaat door de hogere doelstelling de hoeveelheid omhoog,

de prikkels worden geacht ervoor te zorgen dat het totale kostenniveau op termijn niet stijgt maar daalt. Daling en stijging van de kosten kan verrekend worden in de afvalbeheersbijdrage. De kosten voor het verpakkende bedrijfsleven komen terug in de afvalbeheersbijdrage die bedrijven afdragen. De verpakkingenbelasting is tegelijk met het ingaan van de ABBO ingetrokken. Voor alle bedrijven is de afvalbeheersbijdrage lager dan het bedrag dat bedrijven aan verpakkingenbelasting betaalden.

6.1.4. Schrapen van de artikelen over statiegeld

Deze artikelen zijn nooit in werking geweest. Het in stand houden van deze artikelen was niet nodig. In de Raamovereenkomst en in het addendum daarbij zijn namelijk afspraken gemaakt die zullen waarborgen dat er geen achteruitgang is op het gebied van milieu. Daarom is voor kunststof aansluitend aan het recyclingpercentage een doelstelling opgenomen dat er een minimale gewichtshoeveelheid (voor alsnog 85 kton/jaar) gerecycled wordt (zie voor meer informatie over die gewichtshoeveelheid de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6, vierde lid).

6.2. Milieueffecten

De gemaakte afspraken dragen bij aan vermindering van de milieudruk van verpakkingen. De afspraken ten aanzien van verduurzaming zullen ervoor zorgen dat er geen verspilling van grondstoffen plaatsvindt, dat de verpakkingen zodanig ontworpen worden dat ze meer en beter dan in het verleden gerecycled kunnen worden en dat ze meer gerecycled materiaal bevatten. De afspraken ten aanzien van de recyclingsdoelen voor kunststof en hout zijn verhoogd, zodat er meer materiaal gerecycled wordt en op die manier in de keten blijft in plaats van dat het nuttig toegepast wordt. Het schrappen van de statiegeldbepalingen heeft geen effect voor het milieu, omdat deze bepalingen niet in werking waren.

De keuze om het Besluit niet langer betrekking te laten hebben op papier en karton, heeft geen negatieve milieueffecten. Papier is namelijk een stroom die geld opbrengt. Daardoor is er een economische stimulans om deze stroom in te zamelen en te recycleren.

7. Inspraakreacties

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit op PM 2014aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden¹⁸. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer PM¹⁹.

Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van PM 2014²⁰ zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken.

Een inspraakreactie is ontvangen vanPM

8. Richtlijn verpakkingen

¹⁸ Kamerstukken II PM

¹⁹ Kamerstukken II PM.

²⁰ Stcrt. PM

Het Besluit dient net als het Besluit 2005 ter uitvoering van de richtlijn verpakkingen. In de transponeringstabel hieronder is per artikel van de richtlijn aangegeven hoe het was geïmplementeerd in het Besluit 2005 en hoe dat is gedaan in het Besluit.

Transponeringstabel

Artikel richtlijn verpakkingen ²¹	Artikel Besluit 2005	Artikel Besluit	Opmerkingen
Art. 1- Doelstellingen	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 2-Werkingsfeer			
<i>Eerste lid</i>	Art. 2, eerste lid	Art. 5, eerste lid	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 3- Definities			
<i>Onder 1-verpakking</i>	Art. 1, eerste lid, onder a t/m d	Art. 1, eerste lid, onder a t/m d	
<i>Onder 2-verpakkingsafval</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 3-beheer van verpakkingsafval</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 4-preventie</i>	Art. 3	Via art. 3, eerste lid	In het Besluit 2014 wordt handelen cf. bijlage voorgeschreven.
<i>Onder 5-hergebruik</i>	Implementatie van deze definitie is niet nodig, zie art. 8	Implementatie van deze definitie is niet nodig	Hergebruik als product wordt in besluit niet verplicht voorgeschreven
<i>Onder 6-terugwinning</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 7-recycling</i>	Art. 1, onder d (als hergebruik als materiaal)	Art. 1, eerste lid, onder j	
<i>Onder 8-terugwinning van energie</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 9-organische recyclage</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 10- verwijdering</i>	Via art. 1.1 Wm	Via art. 1.1 Wm	
<i>Onder 11- ondernemingen</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Onder 12-vrijwillige overeenkomst</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 4 - Preventie			
<i>Eerste lid</i>	Art. 3	Art. 3	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 5 - hergebruik	Art. 8	Niet meer geïmplementeerd	Is facultatief (bevorderen systemen voor hergebruik, zoals statiegeld)
Art. 6 - terugwinning en recycling			
<i>Eerste lid</i>	Art. 4 en 18		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 3, eerste lid, onder b en c	Via art. 6, vijfde lid	(kwaliteits-)eisen voor recycling komen in een regeling
<i>Derde t/m elfde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	

²¹ Uitgaande van versie van de richtlijn verpakkingen inclusief Richtlijn 2013/2/EU van de Commissie van 7 februari 2013 (PbEU 2013, L 37).

Art. 7-retour, inzamel- en terugwinnings-systemen			
<i>Eerste lid</i>	Art. 2 en 8	Art. 5 en 9, vierde lid	Art. 9, vierde lid, verbiedt handelsbelemmering bij collectieve uitvoering
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 8- Systeem van merktekens en identificatie			
<i>Eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Tweede lid</i>	Art. 12, eerste lid	Art. 2, derde lid	
<i>Derde lid</i>	Art. 12, tweede lid	Art. 2, vierde lid	
Art. 9- Essentiële eisen			
<i>Eerste lid</i>	Art. 13	Art. 3, eerste lid	
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie	In de regeling o.g.v. art. 3, vijfde lid	In de regeling worden de normen opgesomd en aangegeven voor welke eis de norm geldt.
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 10-Normalisatie	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 11- Concentraties van zware metalen in verpakking			
<i>Eerste lid</i>	Art. 14, eerste lid	Artikel 2, eerste lid, onder a	
<i>Tweede lid</i>	Art. 14, tweede lid	Artikel 2, tweede lid	
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 12- Informatiesystemen			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Art. 6 en 7	Art. 8	
<i>Derde t/m zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 13 - Voorlichting aan gebruikers van verpakkingen	Behoeft geen implementatie	Behoeft geen implementatie	
Art. 14- Afvalbeheerplannen	Is uitvoering aan gegeven op grond van het afvalbeheersplan als bedoeld in artikel 10.3 Wm	Is uitvoering aan gegeven op grond van het afvalbeheersplan (LAP) als bedoeld in artikel 10.3 Wm	
Artikelen 15-25	Behoeven geen implementatie	Behoeven geen implementatie	

Artikel 16 van de richtlijn verplicht de lidstaten de Europese Commissie in kennis te stellen van alle ontwerpmaatregelen die zij in het kader van de richtlijn verpakkingen voornemens zijn te nemen. Het onderhavige besluit is vanwege die verplichting toegezonden aan de Europese Commissie. Die kennisgeving van ontwerpmaatregelen

kan samen gaan met de melding op grond van technische notificatierichtlijn²². Het Besluit bevat geen technische voorschriften in de zin van de technische notificatierichtlijn. Wel kunnen er technische voorschriften zitten in de uitvoeringsregels op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm. Het zal dan gaan om de regels ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, onder b, en artikel 3, derde lid. Die uitvoeringsregels of latere wijzigingen regeling, zijn of worden in de ontwerpfase op grond van de technische notificatierichtlijn gemeld bij de Europese Commissie.

De wijze waarop in het Besluit uitvoering wordt gegeven aan de eisen inzake preventie verschilt wel ten opzichte van het Besluit 2005. In het Besluit is de verplichting opgenomen dat alle verpakkingen die in de handel worden gebracht moeten voldoen aan de essentiële eisen die in bijlage II van de Richtlijn zijn opgenomen. In het Besluit wordt volstaan met een verwijzing naar die bijlage van de richtlijn verpakkingen en worden de eisen niet (deels) uitgeschreven zoals destijds in artikel 3 van het Besluit 2005 was gedaan.

Eerder in deze nota van toelichting is reeds aangegeven dat die essentiële eisen als doelvoorschriften zijn geformuleerd. Om die voorschriften te concretiseren worden in een ministeriële regeling technische specificaties per verpakkingensoort of per product-verpakkingscombinatie vastgesteld. Met die specificaties wordt aan het bedrijfsleven de benodigde duidelijkheid gegeven over hoe aan de technische eisen kan worden voldaan en daarbij kunnen vanuit verduurzamingsoogpunt de meest optimale specificaties worden vastgelegd. Met deze vaststelling van technische specificaties wordt geen afbreuk gedaan aan de bescherming van de interne markt van de Europese Unie. In artikel 3, derde lid, van het Besluit is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat met de technische specificaties in ieder geval aan die essentiële eisen van de richtlijn wordt voldaan. Het blijft mogelijk om ook op andere wijze dan de technische specificaties aan de essentiële eisen van de richtlijn verpakkingen te voldoen.

De nieuwe doelstellingen inzake recycling van de materiaalsoorten, kunststof en hout, zijn hoger dan die van de richtlijn verpakkingen. Dit was echter al het geval in het Besluit 2005, dat strengere recyclingsdoelstellingen bevatte dan die door de richtlijn werden voorgeschreven. Volgens de richtlijn verpakkingen zijn strengere doelstellingen toegestaan als daardoor de interne markt of de naleving van de richtlijn verpakkingen door andere lidstaten niet wordt tegengegaan.

9. Evaluatie

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de Raamovereenkomst in 2017 geëvalueerd zal worden. Dit moment wordt ook gebruikt om uiterlijk in 2018 de werking van het Besluit te evalueren om te bezien of aanpassingen nodig zijn en of de doelen die geformuleerd zijn, gerealiseerd zijn. De uitkomsten van de evaluatie van de Raamovereenkomst zullen hiervoor gebruikt worden.

10. Inwerkingtreding

²² 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).

Het Besluit treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Het tijdstip van inwerkingtreding kan voor de verschillende artikelen of onderdelen van het Besluit op verschillende tijdstippen worden vastgesteld. Bij de vaststelling van die tijdstippen zal het beleid inzake de vaste verandermomenten in acht worden genomen. De verplichtingen inzake de recyclingsdoelstellingen gelden per kalenderjaar. Die verplichtingen zullen dus aan het begin van een kalenderjaar van kracht worden. Dat geldt ook voor de verplichting om een verslag in te dienen.

Of en wanneer artikel 7 inzake de recycling van drankenkartons in werking treedt, wordt bepaald door de uitkomsten van de in de Raamovereenkomst afgesproken pilot over drankenkartons.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de voor het Besluit 2014 relevante begrippen en de daarbij behorende omschrijving. De begrippen 'verpakkingen' (onderdeel a), 'verkoop- of primaire verpakking' (onderdeel b), 'verzamel- of secundaire verpakking (onderdeel c)', 'verzend- of tertiaire verpakking' (onderdeel d) en 'richtlijn verpakkingen' (onderdeel h) zijn ongewijzigd ten opzichte van het Besluit 2005. Het begrip 'verpakkingen' is in 2010 ingrijpend gewijzigd en de begrippen voor de verschillende soorten verpakkingen (onderdelen b tot en met d) zijn toegevoegd. Voor een toelichting op die begrippen wordt daarom verwezen naar de toelichting bij het Besluit uit 2010²³.

Het begrip 'richtlijn verpakkingen' (onderdeel h) is een dynamische verwijzing als bedoeld in Aanwijzing 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, daar waar in het Besluit naar de richtlijn wordt verwezen, is dat met inbegrip van alle wijzigingen van die richtlijn.

Enkele begrippen uit het Besluit 2005 die verband hielden met de daarin opgenomen bepalingen omtrent statiegeld op drankverpakkingen, zijn vervallen omdat die bepalingen zijn vervallen.

De volgende begrippen en de bijbehorende omschrijvingen zijn nieuw of aangepast ten opzichte van het Besluit 2005.

Onderdelen e en f

In artikel 1, onderdelen e en f, zijn de begrippen 'op de markt aanbieden' respectievelijk 'in de handel brengen' met de daarbij behorende beschrijvingen opgenomen. Die begrippen worden gehanteerd in een EU-verordening inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten²⁴. Onder andere wordt met die verordening binnen de Europese Unie getracht de Europese regelgeving inzake het verhandelen van producten zoveel mogelijk te harmoniseren. Veel begrippen uit die verordening zijn daarom overgenomen in recente Europese regelgeving inzake producten. De richtlijn verpakkingen dateert van vóór de genoemde verordening.

²³ De definitie van 'verpakkingen' in het Besluit 2005 is ingrijpend gewijzigd door Stb. 2010, 324.

²⁴ Verordening (EG) Nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PbEU 2008, L 218).

Onder het begrip 'op de markt aanbieden' wordt verstaan de situatie waarin een verpakking wordt geleverd voor distributie, consumptie of ander gebruik ter uitvoering van een commerciële activiteit ongeacht of voor de levering wordt betaald. Deze activiteit kan zowel worden verricht door een producent of importeur als door een detaillist of tussenhandelaar.

Onder het begrip 'in de handel brengen' wordt verstaan het voor het eerst op de markt aanbieden van een verpakking. Deze activiteit kan alleen worden uitgevoerd door de producent of importeur van de verpakking.

Deze begrippen zijn voor verschillende onderdelen van het Besluit van belang; voor de artikelen over de eisen aan verpakkingen en voor de artikelen inzake de inname en recycling van verpakkingen in de afvalfase. In de omschrijving van deze begrippen is niet aangegeven of met de markt 'de markt van de Europese Unie' of alleen 'de Nederlandse markt' wordt bedoeld. Op welke markt een voorschrift uit dit besluit betrekking heeft, is in het voorschrift aangegeven. De eisen aan verpakkingen en inzake preventie (paragraaf 2) gelden voor verpakkingen die in de Europese Unie op de markt worden gebracht, dus ook voor verpakkingen die in Nederland worden vervaardigd en rechtstreeks worden geëxporteerd naar een ander EU-land. Dat is anders bij de voorschriften inzake inname en recycling (paragraaf 3). Die voorschriften gelden alleen voor verpakkingen die in Nederland op de markt zijn gebracht.

Onderdeel g

De omschrijving bij het begrip 'producent of importeur' komt grotendeels overeen met de omschrijving van dat begrip in het Besluit 2005, met dien verstande dat de begrippen 'op de markt aanbieden' en 'in de handel brengen' in de omschrijving van 'producent of importeur' zijn verwerkt. De reikwijdte van het begrip 'producent of importeur' is wel enigszins beperkt ten opzichte van het Besluit 2005. Degene die beroeps- of bedrijfsmatig als eerste papier of karton aan een ander ter beschikking stelt, dat niet gebruikt wordt voor de vervaardiging van verpakkingen, wordt niet meer als 'producent of importeur' in de zin van het Besluit 2014 aangemerkt. Dit hangt samen met de keuze om het Besluit 2014 alleen betrekking te laten hebben op verpakkingen en niet meer op papier en karton, niet zijnde verpakkingen (zie paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting).

Onderdeel i

Het begrip 'recycling' vervangt het begrip 'hergebruik als materiaal'. De omschrijving is hetzelfde gebleven en sluit aan bij het begrip 'recycling' uit de richtlijn verpakkingen, artikel 3, zevende lid.

Onderdeel j

In dit onderdeel is een definitie van 'drankenkartons' opgenomen vanwege artikel 7 inzake de recycling van die kartons. Deze definitie wijkt enigszins af van de definitie die in artikel 9, onderdeel b, van het Besluit 2005 was opgenomen. In het Besluit is een drankenkarton een verpakking, geschikt voor het verpakken van vloeibare levensmiddelen. Doorslaggevend voor deze definitie is of de inhoud voor menselijke consumptie bestemd is. Het hoeft dus niet uitsluitend, in tegenstelling tot wat de definitie suggereert, om dranken te gaan. Het kunnen ook vloeibare producten zijn die bestemd zijn om mee te koken (sauzen e.d.). Er is voor gekozen om het begrip 'drankenkartons' te blijven hanteren en niet om levensmiddelenkarton te gebruiken. Het begrip 'drankenkarton' is een gebruikelijk begrip in de verpakkingensector.

Het percentage aan papier of karton (ten minste 70%), waaruit een drankenkarton ten minste moet bestaan is lager vastgesteld dan het percentage in het Besluit 2005.

Tweede lid

Het tweede lid is bedoeld om te verduidelijken dat de verpakkingen genoemd in bijlage I bij de richtlijn verpakkingen in ieder geval maar niet uitsluitend aan te merken zijn als verpakkingen omschreven in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het Besluit 2014. In die bijlage bij de richtlijn verpakkingen zijn ter illustratie producten vermeld die vallen onder de algemene definitie van 'verpakkingen', opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen. Die definitie is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het Besluit 2014.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat de voorschriften die in het Besluit ten aanzien van verpakkingen zijn gesteld, gelden onverminderd het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen en de EU-regelgeving inzake materialen en voorwerpen die in contact komen met levensmiddelen. Het betreft dan de volgende EU-verordeningen:

- Verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van Richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG (PbEU 2004, L 338);
- Verordening (EG) nr. 282/2008 van de Commissie van 27 maart 2008 betreffende materialen en voorwerpen van gerecycleerde kunststof bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2023/2006 (PbEU 2008, L 86);
- Verordening (EG) nr. 2023/2006 van de Commissie van 22 december 2006 betreffende goede fabricagemethoden voor materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2006, L 384);
- Verordening (EG) nr. 450/2009 van de Commissie van 29 mei 2009 betreffende actieve en intelligente materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2009, L 135);
- Verordening (EG) nr. 1895/2005 van de Commissie van 18 november 2005 inzake de beperking van het gebruik van bepaalde epoxyderivaten in materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen (PbEU 2005, L 302);
- Verordening (EU) nr. 10/2011 van de Commissie van 14 januari 2011 betreffende materialen en voorwerpen van kunststof, bestemd om met levensmiddelen in contact te komen (PbEU 2011, L 12).

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, onder a, is de toegestane concentratie in verpakkingen van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan genoemd. Die concentratie-eis was reeds opgenomen in artikel 14 van het Besluit 2005. In het tweede lid zijn enkele verpakkingen uitgezonderd van de concentratie-eis. Die uitzonderingen kwamen ook voor in het Besluit 2005 en zijn afkomstig uit de richtlijn verpakkingen.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm wordt vastgelegd hoe de concentratie-eis, bedoeld in het eerste lid, onder a, moet worden vastgesteld. Dat is nodig omdat in de praktijk soms onduidelijk is hoe die concentratie moet worden vastgesteld indien de verpakking uit verschillende componenten bestaat.

In het eerste lid, onder b, is bepaald dat naast de concentratie-eis, opgenomen in onderdeel a, de bij ministeriële regeling te bepalen stoffen of stoffen in een bepaalde hoeveelheid niet in een verpakking mogen worden toegepast. Het gaat dan om stoffen in verpakkingen die bij verwerking van de verpakking als afvalstof nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voor de begrippen 'verwerken' en 'gevolgen voor het milieu' wordt verwezen naar artikel 1.1 van de Wm. Met de mogelijkheid om de toepassing van bepaalde stoffen in verpakkingen te verbieden, wordt invulling gegeven aan de volgende essentiële eisen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen:

- Verpakking moet zodanig worden ontworpen, vervaardigd en in de handel gebracht dat hergebruik of terugwinning, met inbegrip van recycling, mogelijk is en dat het milieueffect bij het verwijderen van verpakkingsafval of reststoffen van afvalbeheerverrichtingen zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Verpakking moet zodanig worden vervaardigd dat de aanwezigheid van schadelijke en andere gevaarlijke stoffen en materialen als bestanddeel van verpakkingsmateriaal of van de verpakkingscomponenten tot een minimum wordt beperkt in emissies, as of percolaat, wanneer verpakkingen of reststoffen van beheersoperaties of verpakkingsafval verbrand of gestort worden.

De mogelijkheid om de toepassing van stoffen te verbieden zal mogelijk voor PVC worden gebruikt. PVC kan de recyclebaarheid van PVC-houdende verpakkingen beperken. Ook in de Raamovereenkomst is in het kader van verduurzaming afgesproken het gebruik van PVC in verpakkingen in de supermarktbranche terug te dringen.

Bepalingen die ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, onder b, in een ministeriële regeling worden opgenomen, zullen in de ontwerpfasen aan de Europese Commissie worden gemeld in het kader van de technische notificatierichtlijn.

In het derde lid van artikel 2 wordt naar een Europese beschikking uit 1997²⁵ verwezen waarin de cijfercodes en afkortingen voor de verschillende verpakkingsmaterialen zijn aangegeven waarmee de aard van het verpakkingsmateriaal wordt aangeduid. Tevens is aangegeven dat op vrijwillige basis ter vermelding van de aard van het verpakkingsmateriaal de codes en afkortingen kunnen worden gebruikt, maar dat, indien afkortingen en cijfercodes worden vermeld, die uit de bijlagen bij de beschikking moeten worden toegepast. Dit bevordert de uniformering van de codes binnen de Europese Unie. Dit artikel heeft geen betrekking op het gebruik van logo's en symbolen. De bestaande logo's, zoals bijvoorbeeld het glasbaklogo, kunnen nog steeds gebruikt worden. Het derde lid van artikel 2 komt overeen met artikel 12, eerste lid, van het Besluit 2005.

In het vierde lid van artikel 2 is bepaald dat de in het derde lid bedoelde vermelding duidelijk zichtbaar, goed leesbaar en blijvend herkenbaar moet zijn, ook na opening van de verpakking. Ook dit vierde lid komt overeen met artikel 12, tweede lid, van het Besluit 2005.

Artikel 3

²⁵ Beschikking nr. 97/129/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 januari 1997 tot vaststelling van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen overeenkomstig Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 50).

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat het verboden is een verpakking die niet voldoet aan bijlage II van de richtlijn verpakkingen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben. Die eisen worden in artikel 9 van de richtlijn verpakkingen aangeduid als de essentiële eisen. In het Besluit 2005 was in artikel 13 bepaald dat een verpakking moest voldoen aan de essentiële eisen.

De essentiële eisen zijn veelal geformuleerd als doelvoorschriften. Die essentiële eisen houden onder meer in dat een verpakking in volume en gewicht beperkt moet zijn, dat een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd moet zijn dat hergebruik en recycling mogelijk zijn en dat zo min mogelijk schadelijke stoffen worden gebruikt. Zoals reeds in het algemeen deel van deze nota van toelichting is uiteengezet, bestaat bij het bedrijfsleven en het Rijk de wens om deze essentiële eisen zoveel mogelijk te concretiseren om zo de naleving van die eisen te bevorderen en de toetsbaarheid van die eisen te verbeteren. In het derde en vijfde lid van artikel 3 is bepaald dat onder bepaalde voorwaarden een verpakking in ieder geval voldoet aan een of meer van die essentiële eisen.

Tweede lid

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd moet zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen. Deze eis is aanvullend ten opzichte van de essentiële eisen uit de richtlijn verpakkingen, maar sluit wel aan bij de preventiedoelstelling van de richtlijn verpakkingen, namelijk om de schadelijkheid van verpakkingsafval voor het milieu te beperken. Dit artikellid komt overeen met hetgeen over het beperken van zwerfafval was opgenomen in artikel 3, aanhef en onderdeel d, van het Besluit 2005. Maatregelen ter vermindering van het ontstaan van zwerfafval zijn bijvoorbeeld gericht op het vermelden van een (afvalbak)logo op de verpakking of op het ontwerp van een nieuwe verpakking. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het achterwege laten van een verpakking, bijvoorbeeld een plastic folie bij een pakje sigaretten. Uiteraard zullen maatregelen om het ontstaan van zwerfafval te voorkomen voornamelijk worden getroffen door producenten en importeurs in de voedingsmiddelensector.

Derde en vierde lid

Zoals reeds vermeld zijn de essentiële eisen als doelvoorschriften geformuleerd. De wijze waarop aan die voorschriften invulling moet worden gegeven, is niet voorgeschreven door de richtlijn verpakkingen. Vandaar dat in het derde lid de mogelijkheid is opgenomen om per verpakkingensoort (bijvoorbeeld flessen en blikjes) of per product-verpakkingscombinatie (kuipje voor margarine of melkpak) aan te geven hoe in ieder geval voldaan kan worden aan één of meer essentiële eisen. Voor de invulling van deze technische specificaties in de regeling zal gebruik worden gemaakt van de Verduurzamingsagenda. In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat de partijen bij die overeenkomst een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen gewenst vinden en daar een hoge prioriteit aan zullen geven. In de Raamovereenkomst is daarom afgesproken dat er in 2013 een Verduurzamingsagenda voor de periode tot 2018 wordt opgesteld en in 2018 een agenda voor de periode tot 2022. In die agenda's worden per verpakkingensoort of per product-verpakkingscombinatie de hoogst haalbare doelen vastgesteld. Voor het opstellen van die hoogste haalbare doelen zijn in de Raamovereenkomst de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- a. voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen (Reduce);
- b. verhoging van het percentage hergebruik in verpakkingsmaterialen (Re-use);
- c. terugwinnen van verpakkingsmateriaal (Recycle);
- d. inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk (Re-new).

In de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, kunnen de in de Verduurzamingsagenda vastgestelde hoogst haalbare doelen per verpakkingensoort (of specifieker per product/verpakkingscombinatie) als technische specificaties worden vastgelegd. Om af te bakenen dat die specificaties moeten dienen ter verduurzaming van verpakkingen, zijn in het vierde lid uitgangspunten opgenomen. Die uitgangspunten zijn afgeleid van die uit de Raamovereenkomst voor de Verduurzamingsagenda. De technische specificaties die in de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, kunnen worden opgenomen, moeten dienen ter verwezenlijking van één of meer van de in het vierde lid opgenomen uitgangspunten.

Onder 'hergebruik' als bedoeld in het vierde lid, onder b, wordt verstaan, hetgeen daaronder in artikel 1.1 van de Wm wordt verstaan.

Een verpakking die overeenkomstig een technische specificatie, opgenomen in de ministeriële regeling, is ontworpen en vervaardigd, voldoet aan een essentiële eis, opgenomen in bijlage II van de richtlijn verpakkingen, voor zover de specificatie betrekking heeft op die bepaalde eis uit de richtlijn bij de richtlijn.

De ministeriële regeling met de technische specificaties is voorafgaand aan de vaststelling gemeld aan de Europese Commissie in het kader van de technische notificatierichtlijn.

Vijfde lid

De Europese Commissie heeft overeenkomstig artikel 9, tweede lid, onder a, van de richtlijn verpakkingen door middel van een beschikking verschillende geharmoniseerde normen bekendgemaakt. Verpakkingen die voldoen aan die beschikking worden geacht in overeenstemming te zijn met de essentiële eisen waarop die geharmoniseerde norm betrekking heeft. In Nederland zijn die normen omgezet in NEN-normen. In een ministeriële regeling als bedoeld in het vijfde lid, is naar die nationale normen worden verwezen en zal worden aangegeven op welke specifieke essentiële eis de nationale normen betrekking hebben.

Zesde lid

Dit artikellid verbiedt de verstrekking om niet (gratis) van de bij ministeriële regeling aangewezen ongevulde verpakkingen aan een eindgebruiker. In een ministeriële regeling worden de omstandigheden aangegeven waaronder dat verbod geldt. Dat is nodig omdat in sommige gevallen de verstrekking van gratis verpakkingen nodig blijft. Hierbij kan gedacht worden aan het verbieden van het verstrekken van gratis plastic draagtassen.

Artikel 4

In artikel 4 is bepaald dat de producent of importeur op verzoek moet kunnen aantonen dat de door hem in de handel of op de markt gebrachte verpakking voldoet aan de in het Besluit opgenomen eisen aan verpakkingen, opgenomen in de artikelen 2, eerste, derde en vierde lid, en 3, eerste, tweede en vijfde lid. Daartoe kan de producent of importeur documenten overleggen waaruit blijkt dat de verpakking voldoet, bijvoorbeeld aan de relevante NEN-normen (zie artikel 3, vijfde lid). Indien er geen relevante norm is, kan de producent andere documenten overleggen waaruit de conformiteit met de essentiële eisen blijkt, zoals keuringsrapporten.

In het tweede lid is bepaald dat de producent of importeur verplicht is om corrigerende maatregelen te nemen indien blijkt dat in de handel of op markt gebrachte verpakkingen niet (meer) voldoen aan de eisen van het Besluit. Onderdeel hiervan is het op de hoogte stellen van het bevoegd gezag. Zo nodig moeten de verpakkingen uit de handel worden genomen of terug worden geroepen.

Artikel 5

Eerste lid

Dit artikel komt overeen met artikel 2 van het Besluit 2005. Op grond van dit artikellid is iedere producent of importeur verantwoordelijk voor het gescheiden innemen of nascheiden van de door hem aan een ander ter beschikkinggestelde verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich ontdoet. In artikel 11, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen²⁶ is voorgeschreven dat overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van die richtlijn voor papier, metaal, kunststof en glas, voor 2015 gescheiden inzameling wordt ingevoerd. In het tweede lid van artikel 10 staat dat ten behoeve van hoogwaardige recycling gescheiden inname wordt ingevoerd indien dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is.

In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal stromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn, gezien de praktijk in Nederland, namelijk dat in sommige gemeenten nascheiding het maximum haalbare is vanwege de lokale omstandigheden en nascheiding dezelfde resultaten heeft als bronscheiding. Uitgangspunt daarbij is dat de eisen die op grond van de Raamovereenkomst gesteld zijn aan de kwaliteit van het gerecyclede materiaal die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding moet kunnen worden behaald. Deze nascheiding kan voor bepaalde verpakkingsmaterialen, zoals metaal en kunststof, voldoende zijn om aan de in dit besluit neergelegde verplichtingen voor recycling te voldoen. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat voor papier en karton bronscheiding de norm is. Voor glas en hout zijn er geen afspraken gemaakt omdat hier geen noodzaak toe was. Deze worden in Nederland door middel van bronscheiding ingezameld.

Tweede en derde lid

De producent of importeur is verantwoordelijk voor de gescheiden inname of inname en nascheiding en recycling van als bedrijfsafval en huishoudelijk afval vrijkomend verpakkingsafval voor zover dat nodig is om de in artikel 6 aangegeven percentages te bereiken. Voor verpakkingen die als huishoudelijk afval vrijkomen is de producent of

²⁶ Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312).

importeur niet alleen financieel verantwoordelijk voor de verwerking maar ook voor de gescheiden inname of nascheiding van verpakkingen.

Voor verpakkingen die als bedrijfsafvalstoffen vrijkomen, geldt, in tegenstelling tot het als huishoudelijk vrijkomend verpakkingsafval, dat de kosten van het gescheiden innemen en voor het innemen en nascheiden voor rekening komen van degene die zich ervan ontdoet.

Artikel 6

Dit artikel komt deels overeen met artikel 4 van het Besluit 2005. Op een aantal punten wijkt het af. Het betreft de volgende punten:

- In de onderdelen a en b van het tweede lid zijn hogere percentages voor de verplichte recycling van kunststof respectievelijk houten verpakkingen opgenomen. Die hogere percentages zijn overeengekomen in de Raamovereenkomst. Die percentages lopen vanaf 2014 jaarlijks op. Door artikel 13 worden deze onderdelen met betrekking tot kunststof en houten verpakkingen in 2022 voor de laatste keer aangepast en komen de percentages voor de jaren daarvoor, te vervallen.

- In het vierde lid is bepaald dat ongeacht de percentages, bedoeld in het eerste lid en het tweede lid, onder a, per kalenderjaar er een bij ministeriële regeling bepaalde gewichtshoeveelheid aan huishoudelijk kunststof verpakkingsafval moet worden gerecycled. Deze eis komt voort uit artikel 11, eerste lid, van de Raamovereenkomst. In paragraaf 2.4.2 van het algemene deel van deze nota van toelichting is reeds aangegeven dat in de Raamovereenkomst is afgesproken dat de totale hoeveelheid hergebruikt kunststof materiaal vanuit de huishoudens niet onder de 85 kton/jaar zal komen. Er is voor gekozen om die hoeveelheid niet in het Besluit op te nemen. Hoewel de kans daarop gering is, zou de in de handel gebrachte hoeveelheid dusdanig kunnen dalen en rond of lager dan 85 kton kunnen uitkomen, waardoor het onmogelijk is om te kunnen voldoen aan de verplichting om 85 kton te recyclen. Vaststelling van de gewichtshoeveelheid in de ministeriële regeling zorgt ervoor dat er indien nodig tijdig bijstelling van die gewichtshoeveelheid kan plaatsvinden.

- In een ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wm worden eisen vastgesteld waaraan gerecycled materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in het eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in het vierde lid. Met deze eisen kan onder andere gewaarborgd worden dat het gerecyclede materiaal voldoet aan een bepaald kwaliteitsniveau. In artikel 9, vijfde tot en met zevende lid, van de Raamovereenkomst is die eis ten aanzien van gerecycled materiaal ook opgenomen. Deze kwaliteitseisen zijn nodig om de keten van de grondstoffen zowel vanuit het perspectief van de grondstoffen als vanuit economisch perspectief te kunnen sluiten.

Artikel 7

In dat artikel is een nieuwe verplichting ten opzichte van het Besluit 2005 opgenomen. In dit artikel is bepaald dat de producent of importeur er zorg voor moet dragen dat een bepaald percentage van de door hem in een kalenderjaar op de marktgebrachte drankenkartons wordt gerecycled. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat er in 2013 een pilot wordt gestart waarmee de mogelijkheden van inzameling en recycling van drankenkartons worden onderzocht. Aan de hand van die pilot kan bepaald worden of er voor drankenkartons een verplichting zal worden ingevoerd om die te recyclen. Omdat ook het percentage op dit moment nog niet vaststaat, is er voor gekozen om het percentage in een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 9.5.2, zevende lid, op te nemen.

Artikel 8

Dit artikel bevat de verplichting om een verslag bij de Minister van I en M in te dienen over de wijze waarop aan bepaalde verplichtingen van het Besluit uitvoering is gegeven. Het eerste en het tweede lid komen overeen met artikel 7, eerste en tweede lid, van het Besluit 2005 met dien verstande dat in het eerste lid naar de relevante artikelen uit het Besluit is verwezen waarover een verslag moet worden ingediend. In het tweede lid is bepaald dat bij het verslag documenten moeten worden gevoegd waarmee de juistheid van de in het verslag opgenomen gegevens wordt aangetoond. Het is van belang dat op een uniforme en nauwkeurige wijze verslag wordt gedaan. Met die regeling zal uitvoering worden gegeven aan artikel 13 van de Raamovereenkomst over monitoring.

De verplichting om een verslag in te dienen geldt, net als op grond van het Besluit 2005, alleen voor de producent of importeur die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich van die ingevoerde verpakkingen ontdoet.

In het derde lid is bepaald dat wanneer een producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid, die eenheid moet voldoen aan verslagleggingsplicht, opgenomen in het eerste lid. Voor het begrip 'fiscale eenheid' wordt verwezen naar hetgeen daar in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, onder wordt verstaan. Het derde lid is opgenomen om zeker te stellen dat vanwege de grens, bedoeld in het eerste lid, bedrijven die individueel onder die grens vallen maar als concern boven die grens uitkomen, als concern voldoen aan de verslagleggingsplicht.

Artikel 9

Reeds in het Besluit 2005 was in artikel 4a voorzien in de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van dat besluit. Artikel 4a van het Besluit 2005 is ingevoegd bij het reeds aangehaalde besluit van 9 januari 2013²⁷. In de nota van toelichting bij dat besluit is uitvoerig aangegeven waarom het vastleggen van de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van het Besluit 2005 nodig werd geacht. Voor het Besluit wordt de mogelijkheid van collectieve uitvoering nog steeds nodig geacht. Voor de onderbouwing van de vastlegging van collectieve uitvoering wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het besluit van 9 januari 2013.

Opgemerkt dient te worden dat het tweede lid, onder b, nieuw is ten opzichte van artikel 4a van het Besluit 2005. In onderdeel a van het tweede lid is, net als in het Besluit 2005, bepaald dat enkele verplichtingen uit het besluit niet gelden voor een producent of importeur die op grond van de algemeen verbindendverklaarde Abbo een afvalbeheersbijdrage afdraagt. Het gaat dan om de verplichtingen inzake de inzameling en recycling en de verslagleggingsplicht. Alleen producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg op de markt brengen (bovendrempelig), zijn op grond van die algemeen verbindendverklaarde Abbo verplicht een afvalbeheersbijdrage aan StAV af te dragen. De praktijk laat zien dat deze verplichtingen alleen collectief kunnen worden uitgevoerd. In de Abbo is daarom vastgelegd dat StAV voor alle producenten en importeurs de betreffende verplichtingen uitvoert. Vanwege de in de Abbo vastgelegde taken voor StAV hebben producenten en importeurs, behalve dan door de afdracht van een afvalbeheersbijdrage, geen feitelijke betrokkenheid meer bij de uitvoering van die verplichtingen. In het tweede lid, onder a, is bepaald dat de betreffende verplichtingen

²⁷ Zie voetnoot 5.

van het Besluit niet voor 'bovendrempelige' producenten en importeurs gelden, onder de voorwaarde dat zij een afvalbeheersbijdrage afdragen. Indien zij aan een toezichthouder op verzoek kunnen aantonen dat zij die bijdrage afdragen, hoeven zij niet meer aan te tonen dat zij aan de verplichtingen inzake inzameling en recycling en de verslaglegging voldoen. Voor de bovendrempelige bedrijven was dit reeds bepaald in het Besluit 2005. In het tweede lid, onder b, is bepaald dat onderdrempelige bedrijven (die 50.000 kg of minder op de markt brengt) die op grond van de algemeen verbindendverklaarde Abbo niet verplicht zijn een afvalbeheersbijdrage af te dragen, niet hoeven te voldoen aan de verplichtingen inzake inzameling en recycling en de verslaglegging. Deze verplichtingen gelden niet voor onder- en bovendrempelige bedrijven zolang de algemeen verbindendverklaring van kracht is. Indien dat niet langer het geval is, zullen alle producenten en importeurs moet kunnen aantonen hoe zijn voldoen aan de betreffende verplichtingen uit het Besluit 2014. Op grond van artikel 15.39, tweede lid, van de Wm kan de Minister van I en M, na overleg met de Minister van Economische Zaken, besluiten de algemeen verbindendverklaring in te trekken. Daartoe kan onder meer besloten worden indien de algemeen verbindendverklaring het doelmatige beheer van verpakkingsafval op onaanvaardbare wijze schaadt.

Artikel 10

In het eerste lid is bepaald dat de (rechts)personen waarvoor de meldplicht op grond van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm geldt, bepaalde gegevens inzake verpakkingen moeten melden. In artikel 10.40 Wm wordt verwezen naar de rechtspersonen, bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a of b, van de Wm. Het betreft de volgende (rechts)personen:

- a. (rechts)personen die krachtens de artikelen 10.45 of 10.48 van de Wm bevoegd zijn de betrokken afvalstoffen in te zamelen (o.a. inzamelaars vermeld op de VIHB-lijst²⁸ of die een vergunning hebben op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen);
- b. (rechts)personen die bevoegd zijn de betrokken afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen krachtens hoofdstuk 8 van de Wm of op grond van een omgevingsvergunning. Daaronder worden onder meer begrepen de inrichtingen, bedoeld in categorie 28.1 van bijlage I, onderdeel C, van het Besluit omgevingsrecht. Dit zijn inrichtingen voor:
 1. het opslaan van huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen, die ten aanzien daarvan een capaciteit hebben van 5 m³ of meer;
 2. het verwerken, vernietigen, overslaan of storten van afvalstoffen of het anderszins op of in de bodem brengen van afvalstoffen.

Via het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zijn de geadresseerden van die meldplicht nader aangewezen.

De meldplicht ten aanzien van als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingen geldt op grond van artikel 10.36 van de Wm ook voor ingezamelde en afgegeven huishoudelijke

²⁸ Betreft de vermelding, bedoeld in artikel 10.45, eerste lid, onder a, van de Wm. Criteria voor vermelding staan in de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen.

afvalstoffen. Die huishoudelijke afvalstoffen zijn namelijk op grond van genoemd artikel gelijkgesteld met bedrijfsafvalstoffen.

De melding dient te geschieden aan StAV als instantie die belast is met de uitvoering van de algemeen verbindendverklaarde ABBO inzake verpakkingen. Die algemeen verbindendverklaring is gedaan overeenkomstig artikel 15.36 van de Wm.

Zoals in de paragrafen 2.3.4 en 2.4.5 van het algemene deel van deze toelichting is vermeld, is de melding van gegevens over als bedrijfsafval vrijgekomen verpakkingen noodzakelijk in het kader van de verplichting om verslag te doen over de uitvoering van de doelstellingen inzake nuttige toepassing en recycling, opgenomen in artikel 6. De verplichting tot het doen van verslag, opgenomen in artikel 8, is gericht tot de producent of importeur van verpakkingen. Op grond van de algemeen verbindendverklaarde ABBO is StAV belast met de verslaglegging. StAV is voor gegevens over inzameling, nuttige toepassing en recycling afhankelijk van de partijen die daadwerkelijk die activiteiten uitvoeren. Om de betrouwbaarheid van de verslaglegging over inzameling en recycling te vergroten, is ervoor gekozen bedrijven die belast zijn met de inzameling en recycling van verpakingsafval een meldplicht op te leggen. De melding op grond van artikel 10 ziet op minder gegevens dan die op grond van het genoemde artikel 10.40 van de Wm gemeld moeten worden. Slechts die gegevens moeten op grond van artikel 10 gemeld worden die nodig zijn voor een correcte en volledige verslaglegging over de uitvoering van artikel 6 van het Besluit. Daarvoor worden gegevens nodig geacht over:

- a. de datum van afgifte van het verpakingsafval;
- b. de gebruikelijke benaming van de materiaalsoort van de verpakkingen;
- c. de hoeveelheid verpakkingen;
- d. de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast (waaronder recycling) of worden verwijderd.

In het tweede lid van artikel 10 is bepaald dat de bij StAV gemelde gegevens alleen gebruikt mogen worden bij het doen van verslag op grond van artikel 8. Die gegevens mogen dus niet voor andere doeleinden worden gebruikt.

In de ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop aan de meldplicht moet worden voldaan. Het zal dan in ieder geval de termijn betreffen waarbinnen de melding moet worden gedaan. Met de betrokken partijen is afgesproken dat in de regeling bepaald zal worden dat er eenmaal per jaar aan StAV gemeld moet worden. Zoals in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze nota van toelichting is aangegeven dat het vooralsnog voldoende wordt geacht dat de gegevens inzake verpakkingen éénmaal per jaar worden gemeld.

Artikel 11

Op grond van dit artikel zal het Ministerie van I en M uiterlijk in 2018 een evaluatie uitvoeren over de effecten van Besluit. Die evaluatie zal met name gericht zijn op de onderdelen van het Besluit die nieuw zijn ten opzichte van het Besluit 2005 en die voortkomen uit de Raamovereenkomst en het addendum.

Artikel 13

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.

Artikel 15

Zie paragraaf 10 van het algemeen deel van deze nota van toelichting voor meer informatie over de inwerkingtreding van het Besluit.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld