

PER AANGETEKENDE POST

Inspectie Leefomgeving en Transport

T.a.v. **persoonsgegevens**

Postbus 16191

2500 BD DEN HAAG

Burgerweeshuispad 201

Postbus 75084

1070 AB Amsterdam

T +31 20 577 1771

F +31 20 577 1775

Tevens per e-mail: **persoonsgegevens**@ilent.nl

Datum 19 april 2024

Uw ref. 585232VLOD2

Onze ref. M42142121/12/20570732/SvdB

persoonsgegevens

E **persoonsgegevens**@debrauw.com

T **persoonsgegevens**(direct)

T (secretaresse)

F

Betreft: Voornemen last onder dwangsom I Zienswijze Verpact

Geachte **persoonsgegevens**

1 INLEIDING

- 1.1.1 Stichting Verpact ("**Verpact**"), statutair gevestigd te 's-Gravenhage, voor wie **persoonsgegevens** optreedt als gemachtigde, met het recht van substitutie, heeft kennisgenomen van het (nieuwe) voornemen van de Inspectie Leefomgeving en Transport ("**ILT**"), namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 21 maart 2024 ("**Nieuwe Voornemen**") tot de oplegging van een last onder dwangsom. In het Voornemen stelt ILT dat Verpact voor het jaar 2022 niet heeft voldaan aan de wettelijke inzamelnorm van negentig gewichtsprocent voor kunststof drankflessen, zoals beschreven in artikel 6a van het Besluit beheer verpakkingen 2014 ("**Bbv 2014**"). ILT heeft Verpact de gelegenheid geboden om uiterlijk op 19 april 2024 een zienswijze op het Nieuwe Voornemen te geven. Verpact maakt hierbij van deze gelegenheid gebruik.
- 1.1.2 Verpact gaat eerst in op de achtergrond van het Nieuwe Voornemen en waarom zij zich niet kan verenigen met deze gang van zaken (hoofdstuk 2). In hoofdstukken 3 tot en met 7 licht Verpact per onderdeel van het Nieuwe Voornemen toe waarom zij zich niet in de voorgenomen last kan vinden. Tot slot staat Verpact stil bij de disproportionele hoogte van de dwangsommen (hoofdstuk 8). Net als bij het voornemen last onder dwangsom van 19 december 2023 ("**Oude Voornemen**"), is Verpact graag bereid de dialoog met ILT hierover aan te gaan.

- 1.1.3 Deze zienswijze is een aanvulling op de eerdere zienswijze van Verpact op het Oude Voornemen van 15 januari 2024. Algemene punten uit de eerdere zienswijze dienen als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

2 ACHTERGROND NIEUWE VOORNEMEN: ONVOLDOENDE REDEN, BASIS EN MOTIVERING

- 2.1.1 Zoals ILT terecht opmerkt is Verpact verplicht om ten minste 90 gewichtsprocent van het totaal door haar achterban in de handel gebrachte kunststof drankflessen in te zamelen. Verpact wil er geen misverstanden over laten bestaan dat zij er alles aan doet om de wettelijke inzamelnorm zo snel mogelijk te behalen. Het behalen van de inzamelnorm is echter complex. Uiteindelijk gaat het erom dat consumenten moeten worden bewogen om verpakkingen in te leveren en de vraag is hoe dit kan worden gerealiseerd.
- 2.1.2 Op 31 juli 2023 heeft Verpact (toen nog Stichting Afvalfonds Verpakkingen) de ILT geïnformeerd dat de inzamelnorm over het kalenderjaar 2022 niet is gehaald. Verpact heeft toen aangekondigd onderzoek te doen naar de redenen dat de inzamelnorm niet is gehaald en heeft een plan van aanpak opgesteld hoe kan worden toegewerkt naar het behalen van de inzamelnorm. Dit plan van aanpak is met ILT gedeeld en op verzoek van ILT nog uitgebreid. De definitieve versie van het plan van aanpak is op 1 december 2023 met ILT gedeeld ("PvA").
- 2.1.3 Op 19 december 2023 heeft ILT het Oude Voornemen met Verpact gedeeld. Onderdeel van deze last was kortgezegd om het PvA uit te voeren. Verpact heeft toen laten weten dat zij een last niet het geëigende middel vond. Bovendien heeft Verpact haar bezwaren geuit tegen de onderdelen van het Oude Voornemen die verder gingen dan het PvA. Ten opzichte van het Oude Voornemen, bevat het Nieuwe Voornemen wat Verpact betreft dan ook een aantal verbeteringen. Zo is de kwartaalrapportage geen onderdeel meer van het Nieuwe Voornemen, maar zal deze op vrijwillige basis aan ILT worden toegezonden. Ook is de publiekscampagne van Verpact geen onderdeel meer van het Nieuwe Voornemen, al blijft Verpact uiteraard actief campagne voeren. Voor deze aanpassingen is Verpact erkentelijk.
- 2.1.4 In het Nieuwe Voornemen wordt met betrekking tot Last 1 een koppeling gemaakt met het PvA. Zoals Verpact toelicht in hoofdstuk 3 vindt zij een last nog altijd niet het geëigende middel en bovendien wijkt de last deels af van het PvA. Desondanks is er tenminste een koppeling met het door Verpact verrichte onderzoek. Deze koppeling ontbreekt echter voor de overige herstelmaatregelen die ILT aan Verpact voorschrijft. Uit het Nieuwe Voornemen blijkt niet waarom juist deze specifieke maatregelen noodzakelijk zijn en welk effect van de maatregelen wordt verwacht. Ook zijn negatieve effecten van de herstelmaatregelen niet meegenomen. Onderzoek naar de beoogde effecten van

de maatregelen – zoals wel is gedaan in het PvA – ontbreekt. Het is een vrij willekeurige set niet onderzochte maatregelen.

- 2.1.5 Dat gaat voorbij aan het doel van een last onder dwangsom en helpt niet voor het gezamenlijke doel om de inzameling te verbeteren en de doelstellingen zo spoedig mogelijk te halen. Als ILT handhaving noodzakelijk acht, dan is het aan haar om herstelmaatregelen voor te schrijven waarmee de inzamelnorm wel kan worden gehaald. Nu niet duidelijk is waarom juist deze herstelmaatregelen worden voorgeschreven en hoe of waarom deze zouden bijdragen om aan de inzamelnorm te voldoen, en welke nadelen deze hebben, is het Nieuwe Voornemen onvoldoende gemotiveerd. Deze gang van zaken brengt de inzameling en recycling niet verder – integendeel, het brengt de doelstellingen juist verder weg.
- 2.1.6 Op zichzelf begrijpt Verpact goed dat ILT ook wil (doen) onderzoeken of dit type maatregelen kan werken. Verpact was en is beschikbaar om de dialoog aan te gaan. Het direct opnemen van zulke niet onderzochte maatregelen in een last, en een debat via zienswijzen, is echter onnodig en contraproductief.

3 LAST 1 – UITBREIDEN INZAMELSYSTEEM

- 3.1.1 De eerste herstelmaatregel die Verpact (in concept) wordt voorgeschreven houdt in dat Verpact vóór 1 januari 2027 ten minste 5.400 extra uitbetalende innamepunten moet realiseren ten opzichte van de referentiesituatie op 1 januari 2023. De last is geen geschikt middel om dit doel te bereiken (paragraaf 3.2). Bovendien sluit de herstelmaatregel in hoofdlijnen aan bij het PvA, maar wijkt dit ten onrechte af voor wat betreft de definitie van een innamepunt (paragraaf 3.3).

3.2 Last is geen geschikt middel

- 3.2.1 Zoals Verpact ook heeft uiteengezet in haar zienswijze van 15 januari 2024 tegen het Oude Voornemen, is een last onder dwangsom wat Verpact betreft niet het geschikte middel om uitvoering van het PvA af te dwingen.
- 3.2.2 Ten eerste heeft Verpact zelf het PvA opgesteld en is Verpact dit PvA al aan het uitvoeren. Verpact heeft in dit kader proactief gehandeld en is steeds open geweest in de richting van ILT. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een last nodig is om het PvA ten uitvoer te laten brengen.
- 3.2.3 Ten tweede is het ook niet gepast om het PvA in de vorm van een last te gieten, omdat dit het PvA effectief een resultaatsverplichting maakt, terwijl bij het uitvoeren van het PvA regelmatig bijsturing mogelijk moet zijn afhankelijk van voortschrijdend inzicht. Ten eerste omdat de inzamelnorm en niet het aantal RVM's uiteindelijk leidend is, maar daarnaast ook omdat de medewerking van derden is vereist. Voor het plaatsen van *reverse vending machines* ("RVM's") in

supermarkten ligt het voor de hand dat die medewerking wordt verleend: supermarkteigenaren hebben ook een eigen belang om de inzamelnorm te behalen. Voor overige innamepunten ligt dit echter anders. Het Nieuwe Voornemen verplicht weliswaar niet tot het realiseren van een bepaald aantal RVM's op *out-of-home* locaties, maar Verpact gaat er toch vanuit dat het niet de bedoeling is dat zij innamepunten gaat plaatsen om aan de last te voldoen, maar juist dat zij innamepunten gaat plaatsen op locaties die effectief zijn om de inzamelnorm te behalen.

- 3.2.4 Daarnaast geldt dat voor de plaatsing van RVM's vergunningen nodig kunnen zijn en dat er operationele capaciteit moet zijn om de RVM's te plaatsen. Voor de vergunningen is Verpact afhankelijk van de medewerking van verschillende bestuursorganen. Voor de operationele capaciteit is Verpact afhankelijk van de levertijd van materialen en de beschikbaarheid van technisch personeel. Lange levertijden en een gebrek aan technisch personeel zijn (inter)nationale problemen, waar ook Verpact niet aan ontkomt. Ook om die reden ligt het niet in de macht van het Verpact om aan de last te voldoen. Onder die omstandigheden mag geen last worden opgelegd.

3.3 Voornemen is ten onrechte gericht op innamepunten in plaats van innamepunten

- 3.3.1 Voor zover een last wel nodig zou zijn, geldt dat het Nieuwe Voornemen ten onrechte afwijkt van het PvA. Uit het PvA blijkt dat het, zeker in de grote steden, raadzaam is om innamepunten te hebben met meerdere innamepunten.¹ Het PvA gaat zodoende uit van circa 5.400 extra innamepunten (2.600 RVM's en 2.800 handmatig uitbetalende innamepunten). In het Nieuwe Voornemen staat echter, zonder dat dit eerder met Verpact is besproken, dat alleen sprake is van een extra innamepunt "*als er op de locatie waar het uitbetalend innamepunt wordt gerealiseerd op 1 januari 2023 nog geen uitbetalend innamepunt was*".² Dit werkt averechts. Het hebben van meerdere RVM's op grote locaties en in grote supermarkten levert een aanzienlijke bijdrage aan het behalen van de inzamelnorm en zal in sommige gemeenten effectiever zijn dan het inrichten van meer locaties (het grootste deel van het volume komt terug via het retailkanaal). ILT heeft niet onderbouwd waarom deze afwijking van het PvA is gerechtvaardigd. Het voorschrijven van een bepaald aantal nieuwe innamepunten kan geen onderdeel zijn van de last.

- 3.3.2 Concreet stelt Verpact voor dat als een last wordt opgelegd – wat in eerste plaats al niet nodig is –, deze dusdanig wordt geformuleerd dat "locatie" mede omvat meerdere RVM's of innamepunten op hetzelfde adres.

¹ Zie bijv. PvA, p. 17 over het inrichten van centrale innamepunten.

² Nieuwe Voornemen, p. 11.

4 LAST 2 – TARIÉFDIFFERENTIATIE

4.1.1 De tweede herstelmaatregel die Verpact (in concept) wordt voorgeschreven houdt in dat Verpact de afvalbeheerbijdrage van producenten en importeurs voor 2025 moet differentiëren in die mate dat het voordeliger is om deel te nemen aan het statiegeldsysteem dan het is om niet deel te nemen. Voor 1 juli 2024 zou Verpact het bewijs moeten verstrekken dat de afvalbeheerbijdrage wordt aangepast. Hoewel Verpact erkent dat het van belang is dat zoveel mogelijk producenten en importeurs overstappen op het statiegeldsysteem, kan zij zich niet vinden in de voorgenomen last. Ten eerste heeft Verpact al een mate van tariefdifferentiatie, zodat het niet duidelijk is met welke mate van tariefdifferentiatie Verpact aan het Nieuwe Voornemen zou kunnen voldoen (paragraaf 4.2). Ten tweede is tariefdifferentiatie niet de oplossing voor het verbreden van het statiegeldsysteem (paragraaf 4.3). Ook als dit wel zo was, is het niet aan ILT om de afvalbeheerbijdrage dwingend voor te schrijven (paragraaf 4.4) en geldt in ieder geval dat de begunstigingstermijn te kort is (paragraaf 4.5).

4.2 Het is niet duidelijk welke mate van tariefdifferentiatie ILT van Verpact verlangt

4.2.1 Met de last lijkt ILT te suggereren dat op dit moment geen tariefdifferentiatie bestaat en het voor producenten en importeurs niet voordeliger is om mee te doen met het statiegeldsysteem. Dat is onjuist. In werkelijkheid betalen producenten en importeurs al ten minste 73% meer als zij niet meedoen aan het statiegeldsysteem.³ De relevante tarieven die Verpact hanteert (voor grote kunststof flessen⁴) zijn schematisch weergegeven op de volgende pagina:

³ Zie hiervoor de tabel op pagina 6. EUR 0,720 per kg is een stijging van 73% ten opzichte van EUR 0,415.

⁴ De meeste kunststof flessen buiten het statiegeldsysteem zijn grote flessen. Ook voor kleine flessen geldt echter dat het tarief binnen het statiegeldsysteem voordeliger is dan erbuiten.

<i>Bedragen per kg (omgerekend)</i>	Grote kunststof fles met statiegeld⁵	Grote kunststof fles zonder statiegeld⁶
Uitvoeringscomponent	EUR 0,400 ⁷	EUR 1,205
Systeemcomponent	EUR 0,015	EUR 0,015
Afvalbeheerbijdrage (totaal, excl. korting)	EUR 0,415	EUR 1,220
Eventuele (maximale) korting voor recyclebaarheid en inzet recycelaat	N.v.t. ⁸	EUR 0,500
Minimale bijdrage (excl. Statiegeld- en SUP-component)	EUR 0,415	EUR 0,720

- 4.2.2 Zodoende voldoet Verpact op dit moment al aan de last in die zin dat het "voordeliger is om deel te nemen aan het statiegeldsysteem in plaats van niet deel te nemen".⁹
- 4.2.3 Producenten en importeurs buiten het statiegeldsysteem zijn alleen voordeliger uit als de hoogte van het statiegeld zou worden meegerekend in de vergelijking. Dat zou opmerkelijk zijn, aangezien zij het statiegeld (zullen) doorrekenen aan hun afnemers en dit voor hen dus geen kostenpost vormt. Bovendien zou dat betekenen dat Verpact haar tarieven voor flessen buiten het statiegeldsysteem bijna zou moeten vertienvoudigen om aan de voorgenomen last te voldoen.
- 4.2.4 Uiteraard geldt dat deze tarieven nóg veel hoger zouden uitvallen als Verpact ook nog EUR 0,50 aan statiegeld zou moeten hanteren (zie hoofdstuk 5 hieronder). In ieder geval is een dergelijke tariefdifferentiatie buitenproportioneel en niet door ILT onderbouwd.
- 4.2.5 Uit het Nieuwe Voornemen wordt niet duidelijk welke vorm van tariefdifferentiatie ILT (kennelijk) nog meer van Verpact verlangt, zodat het ook niet duidelijk is hoe Verpact aan het Nieuwe Voornemen zou kunnen voldoen.

4.3 Verdergaande tariefdifferentiatie is niet de oplossing voor het verbreden van het statiegeldsysteem

- 4.3.1 Zoals ook uiteengezet in hoofdstuk 2 mist het Nieuwe Voornemen onderbouwing. Dit geldt ook ten aanzien van de tariefdifferentiatie. De openstelling van het statiegeldsysteem (en tariefdifferentiatie) heeft wel degelijk geleid tot vrijwillige

⁵ Zie voor de relevante tarieven Beleid Statiegeldflessen en -blik 2024, p. 20. Te raadplegen op <https://www.verpact.nl/sites/default/files/2024-03/VRP_beleid_STATIEGELD_2024_NL.pdf>.

⁶ Zie voor de relevante tarieven Beleid Verpact 2024, par. 4.1.5 en 4.1.6. Te raadplegen op <https://www.verpact.nl/sites/default/files/2024-03/VRP_beleid_Verpact_2024_NL.pdf>.

⁷ Schatting op basis van EUR 0,016 per fles en een gemiddeld gewicht van 40 gram per fles.

⁸ Binnen het statiegeldsysteem wordt (vooralsnog) geen gedifferentieerde korting toegepast.

⁹ Nieuwe Voornemen, p. 11.

toetreders. Verpact begrijpt de zorg van ILT dat de reikwijdte van het statiegeldsysteem op dit moment nog steeds te beperkt is maar het is allerm minst duidelijk of verdergaande tariefdifferentiatie gaat bijdragen aan het behalen van de inzamelnorm.

- 4.3.2 Verpact hanteert voorwaarden voor de toetreding tot het statiegeldsysteem. Die voorwaarden zijn er niet voor niets, maar zijn redelijk met het oog op een goed functionerend systeem. Zoals ILT terecht benoemt moet het bijvoorbeeld gaan om heldere PET-flessen met RVM-afmetingen. Deze voorwaarden zorgen voor een efficiënt statiegeldsysteem. Als flessen geen RVM-afmetingen hebben, kunnen consumenten een gedeelte van de statiegeldflessen dus niet bij RVM's inleveren wat het systeem niet ten goede komt. Bovendien is het ook vanuit milieu-/recyclingkwaliteitsoogpunt niet per definitie gunstiger om niet-PET-flessen onder het statiegeldsysteem te brengen. HDPE-flessen kunnen op dit moment al goed worden gerecycled uit het normale PMD-afval, terwijl het toevoegen van HDPE-flessen aan het statiegeldsysteem er juist voor zorgt dat binnen het statiegeldsysteem moet worden gesorteerd tussen PET- en HDPE-flessen, wat zou leiden tot extra sorteerverliezen van PET-flessen en dus verlies van grondstoffen. Het veranderen van de voorwaarden voor het statiegeldsysteem is dus bepaald niet zonder meer doelmatig.
- 4.3.3 Zodoende komt ILT tot de conclusie dat het gunstiger moet worden voor producenten en importeurs om hun verpakkingen aan te passen zodat deze in het statiegeldsysteem passen.¹⁰ Maar dit is te simpel gedacht. Verpact hanteert al gunstigere tarieven voor statiegeldflessen.¹¹ Er zijn echter producten die zich simpelweg niet lenen voor heldere PET-flessen, omdat deze niet over de voor het product benodigde barrière-eigenschappen beschikken. Zo is voor sommige producten vereist dat de fles weinig licht doorlaat, terwijl een heldere PET-fles juist veel licht doorlaat. Het verhogen van het tarief voor deze flessen kan er juist voor zorgen dat producenten uitwijken naar andere verpakkingen met een lager tarief maar een hogere milieubelasting. Daarmee is het milieu niet gebaat.
- 4.3.4 Het verbreden van het statiegeldsysteem vereist maatwerk. Tariefdifferentiatie is geen wondermiddel om de reikwijdte van het statiegeldsysteem te verbreden. Dit blijkt ook uit het feit dat ondanks de huidige tariefdifferentiatie niet alle producenten overstappen. Er spelen meer factoren een rol dan enkel het tarief en ILT heeft niet onderbouwd waarom verdere tariefdifferentiatie het statiegeldsysteem zou verbreden.

¹⁰ Nieuwe Voornemen, nr. 30.

¹¹ Zie paragraaf 4.2 hierboven.

4.4 Het is niet aan ILT om een wijziging van de tariefhoogte voor te schrijven

4.4.1 De inzamelnorm is een uitwerking van de producentenverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de producent of importeur van een verpakking er zorg voor moet dragen dat de inzamelnorm wordt gehaald. Daarbij blijkt ook uit de nota van toelichting op het Bbv 2014 dat “*de producenten en importeurs financieel verantwoordelijk*” zijn.¹² Verpact heeft deze verantwoordelijkheid op zich genomen middels de Afvalbeheersbijdrageovereenkomst Verpakkingen (“**Abbo**”), welke algemeen verbindend is verklaard.¹³ Met andere woorden, de manier waarop het huidige systeem is ingericht is juist in de kern bedoeld om de financiën over te laten aan Verpact. Een last kan dus wel gericht zijn op het nemen van bepaalde maatregelen, maar kan niet bepalen hoe deze maatregelen moeten worden gefinancierd. ILT heeft dit niet in acht genomen.

4.5 Begunstigingstermijn is te kort

4.5.1 Voor zover een last wel mogelijk en noodzakelijk zou zijn, geldt dat de begunstigingstermijn in ieder geval te kort is. De begroting van Verpact wordt jaarlijks vastgesteld rond 1 oktober. Een tariefdifferentiatie is bij uitstek iets dat impact heeft op de begroting en dus in de begroting moet worden meegenomen. Voordat de begroting definitief is vastgesteld, kan Verpact geen tariefdifferentiatie doorvoeren, zodat het in ieder geval niet mogelijk is om bewijs van tariefdifferentiatie vóór oktober 2024 aan te leveren.

5 LAST 3 – VERHOOGING STATIEGELDBEDRAG EN WIJZIGING STATIEGELDLOGO

5.1.1 De derde herstelmaatregel die Verpact (in concept) wordt voorgeschreven houdt in dat Verpact het statiegeldbedrag per 1 juli 2025 verhoogt naar EUR 0,50 per fles en dit eveneens kenbaar maakt middels een wijziging van het statiegeldlogo. Een afschrift van deze beleidswijziging moet Verpact vóór 1 juli 2024 aan ILT sturen. Verpact kan zich niet vinden in deze voorgenomen herstelmaatregel. Het is niet bewezen dat een verhoging van het statiegeldbedrag en het daarbij behorende logo leidt tot een hoger inzamelpercentage (paragraaf 5.2). Bovendien leidt verhoging van het statiegeldbedrag tot tal van praktische bezwaren (paragraaf 5.3). Het is niet aan ILT om een verhoging van het statiegeldbedrag voor te schrijven (paragraaf 5.4). Ook hier geldt dat in elk geval de begunstigingstermijn te kort is (paragraaf 5.5).

¹² Staatsblad 2014, nr. 409, p. 11.

¹³ Stcr. 2022, nr. 35473.

5.2 Het is niet bewezen dat een verhoging van het statiegeldbedrag en het daarbij behorende logo leidt tot een hoger inzamelpercentage

- 5.2.1 Ook ten aanzien van de verhoging van het statiegeldbedrag geldt dat het Nieuwe Voornemen gebrekkig is onderbouwd. EUR 0,50 per fles is ruim een verdrievoudiging van het huidige statiegeld op kleine flessen en een verdubbeling van het statiegeld op grote flessen – en een hoogte die internationaal ongekend is. Het Nieuwe Voornemen motiveert niet waarom deze zeer uitzonderlijke stap noodzakelijk of proportioneel zou zijn noch waarom het aanpassen van het statiegeldlogo zou bijdragen aan het behalen van de inzamelnorm.
- 5.2.2 In tegenstelling tot wat ILT stelt in haar Nieuwe Voornemen,¹⁴ heeft Verpact wel degelijk onderzoek gedaan naar het effect van een statiegeldverhoging. In het PvA op hoofdlijnen van 2 oktober 2023 heeft PwC geconcludeerd dat slechts 1 procentpunt van de flessen niet wordt ingeleverd, omdat de consument te weinig financiële prikkel voelt.¹⁵
- 5.2.3 Dit wordt bevestigd in een vergelijking met het buitenland. PwC concludeert dat geen verband zichtbaar is tussen de hoogte van het statiegeldbedrag en het inzamelpercentage in landen waar het inzamelpercentage wordt gehaald.¹⁶ De hoogte van het statiegeld moet hoog genoeg zijn om consumenten te motiveren om flessen in te leveren, maar daarvoor is EUR 0,50 niet vereist. Naar koopkracht gecorrigeerd wordt in IJsland bijvoorbeeld EUR 0,13 gerekend voor statiegeld op kleine en grote flessen en toch heeft IJsland een inzamelpercentage van 92%. Voor andere landen die in het PvA zijn vergeleken geldt dat alleen Finland (EUR 0,49) en Denemarken (EUR 0,47) in de buurt van de EUR 0,50 komen, maar dan alleen voor grote flessen. Voor kleine flessen geldt dat koploper Slowakije maar EUR 0,28 rekent – terwijl haar inzamelpercentage met 64% zelfs nog ver onder dat van Nederland ligt.¹⁷ Oftewel, verhoging van het statiegeld is niet noodzakelijk om de inzamelnorm te behalen. EUR 0,50 voor grote en kleine flessen zou een unicum zijn in Europa en al helemaal geen garantie voor het behalen van de inzamelnorm. Voor de

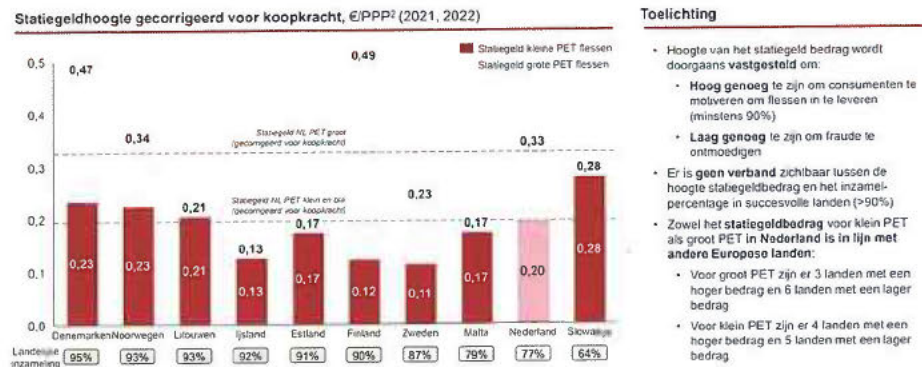
¹⁴ Nieuwe Voornemen, p. 7.

¹⁵ PvA op hoofdlijnen, p. 15.

¹⁶ PvA, p. 56.

¹⁷ Het gaat hierbij niet om 64% van alle flessen, maar 64% van de statiegeldflessen. Naar die maatstaf gerekend ligt het inzamelpercentage in Nederland op 77%.

volledigheid wordt hieronder de internationale vergelijking uit het PvA getoond:



5.2.4 Daarnaast heeft Verpact ook in consumentenonderzoek de hoogte van het statiegeld meegenomen. De betrouwbaarheid van consumentenonderzoek is echter beperkt. Consumenten beantwoorden surveyvragen rationeel (of sociaal wenselijk), terwijl daadwerkelijk consumentengedrag door veel meer factoren wordt beïnvloed. Bovendien beantwoorden consumenten de surveyvragen naar de huidige stand van de statiegeldinfrastructuur, terwijl uitvoering van het PvA er nu juist voor gaat zorgen dat statiegeldflessen inleveren makkelijker wordt. Gelet op (i) de beperkte betrouwbaarheid en aanzienlijke wisselvalligheid van de resultaten, (ii) de praktijk in andere landen (zie paragraaf 5.2.3 hierboven) en (iii) negatieve effecten van statiegeldverhoging (zie paragraaf 5.3 hierna) heeft Verpact geen gebruik gemaakt van het consumentenonderzoek in haar PvA.

5.3 Verhoging statiegeldbedrag is bezwaarlijk

5.3.1 Om te beginnen is de herstelmaatregel tijdelijk van aard. Zodra Verpact de inzamelnorm behaalt, mag zij het statiegeldbedrag weer verlagen. Dat houdt alleen geen rekening met het feit dat een succesvol statiegeldsysteem juist is gebaat bij duidelijkheid en continuïteit. Een tijdelijke verhoging van het statiegeld past daar allerminst bij – en kan bij consumenten tot verwarring en ongenoegen leiden. De oplossing hiervoor is niet gelegen in het permanent verhogen van het statiegeld, zoals hieronder verder wordt toegelicht.

5.3.2 Ten eerste zorg een hoger statiegeldbedrag ervoor dat de consument bij aanschaf van een verpakking meer kosten moet maken. Die kosten worden terugverdiend als de verpakking wordt ingeleverd, maar dit zal niet altijd gebeuren. Een inzamelpercentage van 100% is praktisch onmogelijk. Als Verpact de inzamelnorm behaalt, kan dit alsnog betekenen dat 15% van de statiegeldverpakkingen niet worden ingeleverd.¹⁸ Over de afgelopen drie jaar is in totaal door consumenten ruim EUR 1,1 miljard aan statiegeld betaald. Ook bij het halen van de inzamelnorm gaat het zodoende om ruim EUR 165 miljoen aan

¹⁸ 5% mag immers via nascheiding worden ingezameld (artikel 6a lid 2 Bbv 2014).

statiegeld dat niet wordt ingeleverd. Als het statiegeldbedrag wordt verdrievoudigd (kleine flessen) of verdubbeld (grote flessen) dan zal de consument dus miljoenen extra betalen. Uiteraard heeft dit geen effect op de consument die zijn flessen inlevert, maar het idee van statiegeld is mensen een duwtje in de rug te geven om hun flessen in te leveren, niet om consumenten financieel te straffen als zij dit niet doen.

- 5.3.3 Bijgevolg is dat de consument, maar ook diverse verkoopkanalen die afnemen van de producenten/importeurs, ervoor kunnen gaan kiezen om alternatieve producten (in) te kopen waar geen statiegeld op zit. De meeste dranken zouden ook in verpakkingen van ander materiaal dan kunststof kunnen worden verkocht dan wel ingekocht. Dit geldt ook bij uitstek voor sappen, terwijl het doel van het Nieuwe Voornemen juist is dat producenten van sappen vrijwillig gaan deelnemen aan het statiegeldsysteem.
- 5.3.4 Daarnaast zorgt een verhoging van het statiegeld voor ongewenste effecten in de grensregio's. In Duitsland ligt het statiegeldbedrag op EUR 0,25 en in België wordt helemaal geen statiegeld gerekend voor PET-flessen. Dit kan consumenten ertoe bewegen om vergelijkbare producten over de grens in te kopen. Daarbij zou een statiegeldverhoging komen boven op de reeds bestaande prikkels voor consumenten om over de grens in te kopen (zo kent Duitsland bijvoorbeeld geen verbruiksbelasting voor frisdrank). Deze effecten heeft ILT niet meegenomen in het Nieuwe Voornemen.
- 5.3.5 Ten tweede zorgt een hoger statiegeldbedrag voor een hoger risico op fraude, diefstal en overlast. Zo bleek vorig jaar dat veel supermarkten kampen met fraude doordat ongebruikte flesjes sap (waar vrijwillig statiegeld op werd geheven) bij een RVM werden ingewisseld.¹⁹ Daarnaast kampen meerdere gemeenten al met overlast van statiegeldjagers die openbare afvalbakken overhoophalen voor statiegeldflessen. Ook dit is een wijdverbreid probleem dat niet alleen tot overlast leidt, maar ook tot schade bij gemeenten.²⁰
- 5.3.6 Nu dit al gebeurt bij EUR 0,15 aan statiegeld, is het niet onaannemelijk dat zowel fraude als overlast een toevlucht zullen nemen bij een verdrievoudiging van het statiegeldbedrag. Daarbij komt dat een verhoging van het statiegeldbedrag ook een hoger risico op diefstal met zich meebrengt. Elke zak met statiegeldflessen die bij een sportvereniging achter de toonbank ligt of uit een magazijn wordt ingeladen krijgt ineens een aanzienlijke waarde. Ook met deze effecten heeft ILT klaarblijkelijk geen rekening gehouden.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld FD, 'Albert Heijn-winkels kampen met zwendel met statiegeldflesjes voor versgeperst sap' (3 augustus 2023), <https://fd.nl/bedrijfsleven/1484463/albert-heijn-kampt-met-statiegeldmisbruik-klanten-zwendelen-met-sinaasappelsapflesjes>.

²⁰ Zie bijvoorbeeld NOS, 'Afvalbakken overhoop gehaald voor statiegeld, steden zoeken oplossingen' (3 augustus 2023) <<https://nos.nl/artikel/2485333-afvalbakken-overhoop-gehaald-voor-statiegeld-steden-zoeken-oplossingen>>.

5.4 Het is niet aan ILT om de hoogte van het statiegeldbedrag of vorm van het statiegeldlogo voor te schrijven

5.4.1 Net als voor wat betreft de tariefdifferentiatie (zie paragraaf 4.4 hierboven) geldt dat de financiële aspecten van het statiegeldsysteem bij uitstek de verantwoordelijkheid zijn van de producenten en importeurs. Voor de hoogte van het statiegeld geldt slechts dat er een minimaal bedrag wordt voorgeschreven door de Regeling beheer verpakkingen ("**Rbv**"). Dit bedrag is niet zomaar tot stand gekomen, maar werd door de wetgever proportioneel geacht ten opzichte van de prijs van de producten "*mede op basis van analyses van buitenlandse systemen*".²¹ De Rbv laat de mogelijkheid open om het statiegeldbedrag te verhogen, maar hier moet wel aanleiding toe zijn. Gelet op de onzekere positieve effecten op de inzamelnorm (zie paragraaf 5.2 hierboven) en de verwachte negatieve maatschappelijke effecten (zie paragraaf 5.3 hierboven) ziet Verpact die aanleiding niet. Mocht de wetgever/politiek c.q. de Minister deze aanleiding wel zien, dan ligt het voor de hand wettelijk een verhoging voor te schrijven en is het niet aan ILT om deze verhoging op tijdelijke basis te gelasten. Keuzes zoals het voorschrijven van statiegeld(bedragen) vragen bij uitstek democratische besluitvorming en kunnen niet eenzijdig en zonder debat door een toezichthouder worden voorgeschreven.

5.4.2 Dit geldt des te meer voor de vorm van het statiegeldlogo. De wetgever heeft er expliciet voor gekozen dat de hoogte van het statiegeld niet hoeft te worden opgenomen in het statiegeldlogo, zoals blijkt uit de toelichting op de Regeling beheer verpakkingen:²²

"De hoogte van het statiegeld behoeft niet op de fles te worden vermeld. Om te kunnen vaststellen of een kunststof drankfles een statiegeldfles is, is de aanduiding 'Statiegeldfles' afdoende."

5.4.3 Dat de wetgever hiervoor heeft gekozen is ook goed verdedigbaar, omdat het voor producenten bezwaarlijk is om het logo te moeten aanpassen als de hoogte van het statiegeld wordt gewijzigd, terwijl het onbewezen is of het weergeven van de statiegeldhoogte bijdraagt aan het behalen van de inzamelnorm. Als de hoogte van het statiegeld moet worden opgenomen in het logo, dan is de geëigende weg dat de regeling wordt aangepast en niet dat ILT dit middels een last voorschrijft. ILT mag niet op de stoel van de wetgever of politiek gaan zitten.

5.5 Begunstigingstermijn is te kort

5.5.1 Voor zover een verhoging van het statiegeld gelast kan en moet worden, geldt ook hier dat een dergelijke verhoging in de begroting van Verpact moet worden meegenomen en de begunstigingstermijn zodoende te kort is. Onder verwijzing

²¹ *Stcrt.* 2020, 13521, p. 3.

²² *Stcrt.* 2020, 13521, p. 3.

naar paragraaf 4.5 hierboven is het ook voor deze herstelmaatregel in ieder geval niet mogelijk om vóór oktober 2024 aan de last te voldoen.

- 5.5.2 Hierbij komt dat aanpassing van logo's en het inregelen van EAN-codes – zoals ook bij blik en klein PET is gebleken – een aanzienlijke operatie vergt en veel meer tijd kost. Overhaaste invoering tast het systeem aan en daarmee ook het broodnodige vertrouwen daarin.

6 LAST 4 – ONTWIKKELEN APPLICATIE EN DOEN VAN ONDERZOEK

- 6.1.1 De derde herstelmaatregel die Verpact (in concept) wordt voorgeschreven houdt in dat Verpact (i) uiterlijk 1 oktober 2024 een website en mobiele applicatie in werking neemt met de locaties van innamepunten en (ii) uiterlijk 1 januari 2025 een onderzoek heeft laten verrichten naar de drempels die consumenten ervaren om statiegeldflessen in te leveren. Voor beide subonderdelen van de herstelmaatregel geldt dat het onduidelijk is in hoeverre dit bijdraagt aan het bereiken van de inzamelnorm (paragraaf 6.2). Bovendien is de begunstigingstermijn te kort om de herstelmaatregel te kunnen realiseren (paragraaf 6.3).

6.2 Het is onduidelijk in hoeverre de herstelmaatregel bijdraagt aan het bereiken van de inzamelnorm

- 6.2.1 Ook voor deze maatregelen geldt dat het allesbehalve duidelijk is of en in hoeverre dit bijdraagt aan het halen van de inzamelnorm. Het Nieuwe Voornemen komt Verpact op onderdelen over als een lijst van maatregelen die ILT graag zou zien in plaats van een lijst met maatregelen die de overtreding van het Bbv 2014 kunnen opheffen. Desondanks is Verpact graag bereid om samen met ILT te kijken naar verschillende oplossingen. Als een applicatie kan bijdragen, of nader onderzoek is vereist, dan wil Verpact – buiten een last om – die mogelijkheden verkennen. Om deze maatregelen op te nemen in een last, is alleen niet de geëigende weg.

6.3 Begunstigingstermijn is te kort

- 6.3.1 In ieder geval geldt ook ten aanzien van deze herstelmaatregelen dat de begunstigingstermijn naar alle waarschijnlijkheid tekortschiet. Het ontwikkelen van een effectieve, goed werkende en stabiele applicatie is niet in een paar dagen of weken te realiseren. Bovendien heeft Verpact de kennis hiervoor niet zelf in huis en zal zij een derde partij moeten inschakelen. Zonder nadere onderbouwing van ILT acht Verpact het niet mogelijk om vóór oktober 2024 aan deze last te voldoen.

7 LAST 5 – VERRUIMEN INNAMEVOORWAARDEN

7.1 Last is onduidelijk en draagt nauwelijks bij aan het bereiken van het doel

- 7.1.1 De vijfde en laatste herstelmaatregel die Verpact wordt voorgeschreven houdt in dat Verpact het Beleid innamepunten dusdanig wijzigt dat alle flessen met een leesbare barcode door handmatig uitbetalende innamepunten moeten worden ingenomen en het volledige statiegeldbedrag moet worden uitbetaald.
- 7.1.2 Het is Verpact niet duidelijk wat in de last wordt bedoeld met een 'leesbare barcode'. Het is inherent aan het statiegeldsysteem dat een barcode scanbaar moet zijn om te kunnen vaststellen dat er statiegeld voor de fles is betaald. Als een fles te veel is beschadigd, is dat niet mogelijk.
- 7.1.3 Voor zover het gaat om barcodes die op zichzelf nog wel scanbaar zijn, maar niet direct door de RVM's worden herkend, geldt dat een RVM niet te soepel kan worden afgesteld, omdat dit misbruik in de hand werkt. Zoals ILT opmerkt kan een minderheid van het zwerfafval (21%) niet meer middels RVM worden ingeleverd.²³ Verpact is bereid om met ILT mee te denken hoe dit probleem – buiten een last om – kan worden aangepakt. Zo is Verpact reeds bezig met pilots op festivalterreinen en grote evenementen (zoals Koningsdag) om ruimere innamevoorwaarden te hanteren. Dit betreft handmatige inname van bijvoorbeeld platgetrapte statiegeldverpakkingen. De effectiviteit en resultaten hiervan moeten nog worden geëvalueerd.
- 7.1.4 Verpact betwijfelt echter ten eerste of het aanpassen van het Beleid innamepunten tot het gewenste resultaat leidt. Dit beleid vormt – anders dan het tot producenten en importeurs gerichte beleid dat gekoppeld is aan de algemeenverbindendverklaring – slechts de algemene voorwaarden die worden overeengekomen met innamepunten. De wijziging die ILT voorstelt houdt in dat innamepunten meer tijd kwijt zijn aan het zijn van een innamepunt. Afhankelijk van de omvang van beschadigde flessen die wordt ingeleverd is het een enorme opgave voor inzamelpunten om handmatig en met handscanners statiegeldflessen te moeten innemen. Bovendien kunnen ruimere innamevoorwaarden ook tot hogere frauderisico's leiden. Dat maakt het lastiger om nieuwe innamepunten te creëren en bestaande innamepunten te behouden. Zeker in de zoektocht naar geschikte *out-of-home*-RVM's kan een beleidswijziging zorgen voor minder bereidheid bij *out-of-home*-locaties om innamepunten te creëren.
- 7.1.5 Voor zover ILT denkt aan het kunnen inleveren van verpakkingen die in het zwerfafval zijn beland of waarmee de consument achteloos is omgesprongen geldt dat daarvoor statiegeld niet is bedoeld. Statiegeld is bedoeld om

²³ Nieuwe Voornemen, p. 10.

consumenten te stimuleren om verpakkingen deugdelijk te retourneren, niet om via het zwerfafval in te zamelen of consumenten te belonen voor achteloos gedrag. Het is bijvoorbeeld ook nooit zo geweest dat kapotte bierflesjes konden worden teruggebracht tegen betaling. Vanzelfsprekend staat Verpact ook open om statiegeldverpakkingen die onverhoopt in zwerfafval terecht komen tegen te gaan of te doen verwijderen, maar het ongeacht de staat moeten accepteren van zulke verpakkingen tegen betaling is onrealistisch en werkt ongewenst gedrag juist in de hand.

8 HOOGTE DWANGSOMMEN IS DISPROPORTIONEEL EN ONVOLDOENDE GEMOTIVEERD

8.1.1 Ook voor de hoogte van de dwangsommen geldt dat deze niet door ILT worden onderbouwd. In het Oude Voornemen kon Verpact maximaal EUR 95 miljoen aan dwangsommen verbeuren. Dit was niet gemotiveerd en ook daarvan heeft Verpact aangegeven dat dit niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom, zoals bedoeld in artikel 5:32 Awb. Dit geldt des te sterker voor het Nieuwe Voornemen waar, zonder enige onderbouwing, een maximaal te verbeuren dwangsom van EUR 280 miljoen (!) wordt opgelegd. Verpact onderschrijft de inzamelnorm en wil geenszins afdoen aan het belang van het behalen hiervan, maar gelet op alle inspanningen die Verpact reeds heeft verricht kan niet worden gesteld dat de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de last een dwangsom van EUR 280 miljoen rechtvaardigen.

8.1.2 Daar komt bij dat uit vaste jurisprudentie volgt dat ILT inzicht moet geven in de wijze van vaststelling van de hoogte van de dwangsom.²⁴ Alleen al om die reden staat het ILT niet vrij een dermate hoge dwangsom op te leggen en is het Voornemen in strijd met artikel 3:46 Awb. Het is ook niet toegestaan die motivering pas in het definitieve besluit te geven, nu Verpact daarmee niet adequaat kan reageren.

9 CONCLUSIE

9.1.1 Uit het voorgaande volgt dat ILT niet een last onder dwangsom als bedoeld in het Nieuwe Voornemen kan opleggen en de voorgenomen last onder dwangsom is ook gebrekkig. Verpact verzoekt ILT daarom:

primair:

- geen last onder dwangsom op te leggen aan Verpact; en

²⁴ Zie bijvoorbeeld Cbb 7 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:7, r.o. 6.3.

subsidiar (mocht ILT volharden in haar Nieuwe Voornemen):

- de last onder dwangsom dermate te wijzigen dat deze aansluit bij het PvA waarin Verpact ook op dezelfde locatie (groot adres) innamepunten kan bijplaatsen indien dit effectief wordt geacht;
- de begunstigingstermijnen van de herstelmaatregelen aanzienlijk te verlengen;
- de effectiviteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de herstelmaatregelen te onderbouwen;
- de hoogte van de dwangsom te onderbouwen – en aanzienlijk te matigen.

9.1.2 Verpact blijft wederom beschikbaar voor een informele dialoog en licht haar zienswijze graag mondeling toe.

9.1.3 Deze zienswijze is strikt vertrouwelijk. Omtrent deze zienswijze – en een eventuele last onder dwangsom – mag niet worden gecommuniceerd dan na tijdige voorafgaande afstemming met Verpact. Hieronder valt ook dat geen uitslatingen richting Recycling Netwerk of media mogen worden gedaan, of berichten op sociale media mogen worden geplaatst.

Hoogachtend,

De Brauw Blackstone Westbroek N.V.


persoonsgegevens
