



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD DEN HAAG

Hörchner Advocaten  
T.a.v. [REDACTED]  
Princenhagelaan 1-B3  
4813 DA Breda

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval  
Graadt van Roggenweg 500  
Utrecht  
Postbus 16191  
2500 BD DEN HAAG

**Contactpersoon**  
Meld- en Informatiecentrum  
T 088 489 00 00  
[REDACTED]

Datum 25 april 2018  
Betreft Handhavingsverzoek recyclenorm glazen verpakkingen  
2018-2019, aangepast besluit

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

Geachte [REDACTED]

Op 20 juli 2017 ontving de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna ILT) uw verzoek tot handhaving in verband met het verwachte niet naleven van de recyclenorm voor glazen verpakkingen (90%) in 2018 en 2019, zoals genoemd in artikel 6, lid 2 onder c van het Besluit beheer verpakkingen 2014 (het Besluit). U heeft dit verzoek ingediend namens uw cliënte Recycling Netwerk gevestigd te Emst.

In concreto verzoekt u ILT op te treden met een dwangsbesluit tegen het collectieve orgaan in de zin van artikel 9 van het Besluit beheer verpakkingen 2014, zijnde de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna StAV). Het dwangsbesluit zou moeten worden genomen in verband met de door u verwachte overschrijding van de recyclenorm voor glazen verpakkingen (90%) in 2018 en 2019.

Op 27 oktober 2017 heb ik een (afwijzend) besluit genomen op uw verzoek (zie brief met kenmerk S54913-MdL-3). Tegen dit afwijzende besluit heeft u een bezwaarschrift ingediend. Nadat ik heb ingestemd met uw verzoek om de bezwaarfase over te slaan, heb ik het bezwaarschrift doorgestuurd naar de Raad van State om als beroepschrift te worden behandeld.

Reeds eerder heeft u verzocht om handhaving voor het niet naleven van de recyclenorm voor glazen verpakkingen in de jaren 2016 en 2017 (handhavingsverzoek d.d. 9 augustus 2016, verder "handhavingsverzoek I"). Dit verzoek heeft ILT afgewezen. U heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. Op 27 december 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover een uitspraak gedaan (procedurenr. 201701376/1/1A).

Naar aanleiding van deze uitspraak neem ik een nieuw besluit op uw handhavingsverzoek van 20 juli 2017 ("handhavingsverzoek II"). Dit besluit vervangt het besluit van 27 oktober 2017 (met kenmerk S54913-MdL-3) dat bij deze wordt ingetrokken.

Het besluit behelst dat de afwijzing in stand blijft, doch de motivering is gewijzigd.

In verband met het door u ingestelde beroep wordt een afschrift van dit besluit per gelijke post gestuurd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Alvorens inhoudelijk in te gaan op uw handhavingsverzoek, beoordeel ik eerst de ontvankelijkheid van uw verzoek.

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

### **Ontvankelijkheid**

De vraag is of Recycling Netwerk als (derde-)belanghebbende kan worden beschouwd en in haar verzoek kan worden ontvangen.

Gelet op de statutaire doelstelling van de Stichting Recycling Netwerk, haar website en de activiteiten die zij in het verleden in de praktijk daadwerkelijk heeft ontplooid, kom ik tot het oordeel dat verzoekster als (derde-)belanghebbende kan worden aangemerkt. Voorts is het handhavingsverzoek voldoende specifiek en ben ik dan ook van mening dat Recycling Netwerk in haar verzoek kan worden ontvangen.

### **Uw handhavingsverzoek**

U heeft eerder op 9 augustus 2016 namens uw cliënte, Recycling Netwerk gevestigd te Emst, een handhavingsverzoek ingediend omdat de recyclenorm voor glazen verpakkingen gedurende de jaren 2011-2015 niet zou zijn nageleefd door het verpakkende en importerende bedrijfsleven (handhavingverzoek I). ILT heeft bij besluit van 27 oktober 2016 hierop afwijzend beslist. Ik verwijs u hiervoor naar de brief van 27 oktober 2016 met kenmerk 52658. In deze brief motiveert ILT haar afwijzend besluit onder meer met het argument dat ILT op basis van het door StAV opgestelde Actieplan Glas, niet de overtuiging heeft dat de recyclenorm over 2018 niet gehaald zou kunnen worden. U stelt in uw brief van 20 juli jongstleden (verder: handhavingsverzoek II) dat uit deze redenering van ILT zou (b)lijken dat het leerstuk van de handhaving wordt omgedraaid. Het gaat volgens u hooguit om de vraag of er sprake is van zodanig aantoonbare, objectieveerbare maatregelen dat er vanuit mag worden gegaan dat de norm over het eerstvolgende jaar wel gehaald zal worden en dat in die zin een dwangsom evident volstrekt overbodig zou zijn. Volgens u zijn er geen objectieveerbare gegevens voorhanden op grond waarvan geoordeeld zou kunnen worden dat de norm over 2018 wel gehaald zou kunnen worden. Verder zijn de maatregelen zoals opgenomen in het Actieplan volgens u vrijblijvend, weinig objectiveerbaar en controleerbaar. Ook voorziet het Actieplan volgens u niet in een intensivering van aantoonbaar meest effectieve instrumenten zoals statiegeld en een toename van het aantal glascontainers. Daarbij is er volgens u onvoldoende bewijs dat de maatregelen tot de gecalculeerde resultaten leiden. Ook betwijfelt u of de verwachting van StAV dat in 2018 minder glazen verpakkingen op de markt worden gebracht (waardoor de norm makkelijker gerealiseerd zou kunnen worden) wel correct is. Tenslotte wijst u op de beginselplicht tot handhaving en verwijst daarbij op een uitspraak van de Rechtbank van Amsterdam van 4 juli 2017.

### **Beoordeling van uw handhavingsverzoek.**

Preventieve last:

U verzoekt om een dwangsbesluit in verband met de door u verwachte overtreding van de verpakkinsnorm. U verwacht dat de voorgeschreven norm van 90% over de jaren 2018 en 2019 niet gehaald zal worden. In het algemeen kan pas tot handhaving worden overgegaan indien een overtreding is geconstateerd.

Dat is met betrekking tot handhavingsverzoek II dus niet aan de orde. Er is geen sprake van een overtreding in die tijdsperiode. In uitzonderingssituaties is een preventieve last mogelijk. U bent van mening dat sprake is van een dergelijke uitzondering en U verzoekt derhalve om het opleggen van een preventieve last in de zin van artikel 5:7 Awb.

Artikel 5:7 Awb regelt dat een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor overtreding klaarblijkelijk dreigt.

Van een klaarblijkelijke dreiging is volgens vaste jurisprudentie sprake indien met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid sprake is van een gevaar van overtreding.

Zoals in het hiernavolgende uiteen zal worden gezet is daarvan over de jaren 2018 2019 zeker (nog) geen sprake. Een preventieve last is dan ook niet aan de orde.

Mocht de Raad van State oordelen dat [er](#) geen sprake is van een verzoek om een preventieve last, maar om een last ter voorkoming van een herhaling van een overtreding, dan [verwacht de ILT](#) is, gelet op het in uitvoering zijnde Actieplan, [evenmin sprake van](#) geen herhaling van de overtreding in de jaren 2018 en 2019.

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 is een van de besluiten die betrekking heeft op de zogenaamde producentenverantwoordelijkheid waarbij producenten en importeurs (mede) verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen op de markt worden gebracht. De Europese richtlijn 94/62/EG ligt (mede) ten grondslag aan het Besluit. In deze richtlijn is overigens voor glas een recyclenorm van 60% opgenomen. Inmiddels is een voorstel tot wijziging van de richtlijn 94/62/EG vastgesteld (COM /2015/0596 final). Deze wijziging leidt ertoe dat de Europese recyclenorm wordt verhoogd van 75% op 31/12/2025 naar 85% op 31/12/2030.

De realisering van de recyclenorm is een (bestuurlijk) complexe opgave omdat bij de keten van afvalinzameling, verwerking en recycling diverse actoren betrokken zijn, zoals burgers, gemeenten (verantwoordelijk voor inzameling van het huishoudelijke afval) en afvalbedrijven (die het afval inzamelen en die het afval verwerken). StAV, die namens de gezamenlijke producenten en importeurs normadressant is, is in deze in grote mate afhankelijk van (de medewerking van) deze actoren. Dit onderkent ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 27 december 2017. Daarbij heeft StAV geen bevoegdheden om medewerking af te dwingen. Zoals ik reeds in de manende waarschuwing van 28 april 2016 en in mijn besluit op handhavingsverzoek I heb aangegeven, is StAV bij het uitvoeren van (extra) maatregelen om de recyclingnorm te realiseren deels afhankelijk van mede-

Inspectie Leefomgeving en  
Transport  
ILT/Afval, Industrie en  
Bedrijven  
Handhaving Afval

Datum  
25 april 2018

Ons kenmerk  
S54913-MdL-4

werking van derden en vergt het tijd om betrokken actoren ervan te overtuigen deze medewerking ook te verlenen.

In de manende waarschuwing van 28 april 2016 heeft ILT StAV opgedragen een Actieplan op te stellen waarin maatregelen dienen te worden opgenomen teneinde uiterlijk over 2018 te voldoen aan de recyclenorm van 90%. Dit plan is opgesteld binnen de door ILT gegeven termijn. Het door StAV opgestelde en inmiddels in uitvoering zijnde Actieplan Glas bevat een combinatie van maatregelen en onderzoeken waarbij op verschillende plekken in de keten van verpakkingsglas maatregelen zijn voorzien. Die maatregelen vallen onder andere onder de noemer van bewustwording, het aanpassen van de gemeentelijke inzamelstructuur en nascheiding en richten zich op drie doelgroepen (burgers, gemeenten en bedrijven). Voor een aantal maatregelen is eerst nog nader onderzoek of analyse nodig op basis waarvan maatregelen verder uitgewerkt worden. Tijdens de uitvoering van het Actieplan vindt dus nadere detaillering en eventueel bijsturing plaats.

Deze filosofie achter het Actieplan waarbij op diverse punten en bij meerdere doelgroepen in de keten wordt ingegrepen, de noodzakelijke nadere uitwerking van een aantal maatregelen en de afhankelijkheid van de medewerking van derde actoren impliceren dat de effecten van het Actieplan zich niet onmiddellijk vertalen in een hogere recycling. Dit is ook in het Actieplan voorzien; daarin wordt aangegeven dat de effecten van het Actieplan vanaf medio 2017 zichtbaar moeten worden in een aanzienlijke stijging van de hoeveelheid gerecyclede glazen verpakkingen. Overigens wil ik hier nog benoemen dat het Actieplan, in tegenstelling tot uw conclusie, (impliciet) wel voorziet in een toename van het aantal glascontainers. Zo wordt met ruim 45 gemeenten die minder dan gemiddeld glas inzamelen, onderzocht hoe de glaszameling kan worden verbeterd. Vervolgens worden hierover ook afspraken vastgelegd. Het bijplaatsen van glascontainers maakt daarvan onderdeel uit. Ook in andere gemeenten in Nederland zal sprake zijn van het bijplaatsen van glascontainers.

Op pagina 2 stelt u dat de sector bijna volledig inzet op een mediacampagne met ex-schaatser Gianni Romme en concludeert dat het behalen van de norm door enkel een publiekscampagne niet te verwachten is. Die laatste conclusie deel ik. Uw stelling dat de branche bijna volledig inzet op een mediacampagne is echter onjuist en doet geen recht aan de inhoud van het Actieplan Glas, dat immers, zoals hiervoor aangegeven, juist een combinatie van maatregelen en onderzoeken bevat.

Voor wat betreft nascheiding zijn in het kader van het Actieplan onderzoeken gedaan of het glas uit de inerte fractie (dit is een van de fracties die resteert nadat het huishoudelijke restafval in een nascheidingsinstallatie is verwerkt) kan worden afgescheiden en wat de kwaliteit van dat glas is (kunnen glasfabrikanten dat weer gebruiken voor het maken van glazen verpakkingen). Ondanks dat de resultaten van dit technisch haalbaarheidsonderzoek perspectiefrijk waren, hebben de glasfabrikanten te kennen gegeven om haar moverende redenen (vooral nog) geen glas uit de nascheiding te willen verwerken. Er vindt nu nader onderzoek plaats naar alternatieve toepassingen voor het glas uit de nascheiding (bijvoorbeeld voor glaswol). Dit onderzoek vergt nog tijd. De inerte restfractie kan ook worden toegepast als secundaire bouwstof (bijvoorbeeld als wegfundering). Gelet op de definitie van

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

[recycling in art 1 van het Besluit beheer verpakkingen kan het verpakkingsglas in de inerte fractie mee tellen als gerecycled. PM: In potentie leveren de twee bestaande nascheidingsinstallaties in Nederland 11 tot 16 kiloton glas in de inerte fractie op.](#)

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

Dat de maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot de gecalculerde resultaten is niet (voor alle maatregelen) met zekerheid te stellen. Daarom zijn in het Actieplan ook risico's benoemd; bijvoorbeeld daar waar StAV bij de realisering afhankelijk is van derde actoren. Dit is ook het geval in het door u genoemde voorbeeld van de maatregelen met betrekking tot bewustwording.

Voor de maatregelen die beogen de inzamelstructuur bij de gemeenten te beïnvloeden geldt een zelfde afhankelijkheid, ditmaal van de gemeenten. Ook dit is als risico benoemd in het Actieplan Glas. Overigens wordt dit laatste risico als beperkt ingeschat, omdat meer glas inzamelen effectief bijdraagt aan de VANG doelstellingen die de Rijksoverheid met de gemeenten heeft afgesproken en meer glas voor gemeenten bovendien meer inkomsten oplevert.

Daar waar mogelijk zijn echter de gecalculerde resultaten nader onderbouwd. Ik zal hiervan een voorbeeld schetsen. StAV heeft voor gemeenten die diftar of een systeem van omgekeerd inzamelen hebben, een analyse op haar gegevensbestanden uitgevoerd waaruit blijkt dat binnen deze gemeenten gemiddeld 4 kilogram glas per inwoner méér wordt ingezameld dan bij gemeenten die dergelijke inzamelstructuren niet kennen. Op basis van het aantal gemeenten dat een overstap maakt naar dergelijke systemen en op basis van de inwoneraantallen van deze gemeenten kan StAV een onderbouwde calculatie maken van het te verwachte resultaat. Zoals eerder betoogd kan StAV (hoewel positief voor de glaszameling) evenwel niet afdwingen dat gemeenten ook daadwerkelijk overstappen op een systeem van diftar. Ook heeft StAV geen invloed op de snelheid waarmee besluiten tot invoering van diftar of omgekeerd inzamelen in werkelijkheid worden uitgevoerd.

Het Actieplan voorziet niet in een toename van statiegeldglas. Dat is volgens u het meest effectieve instrument; een stelling die u overigens niet nader onderbouwt. Ik wijs u er op dat de recyclenormen uit het Besluit beheer verpakkingen 2014 doelvoorschriften zijn. Deze normen geven het gewenste niveau van recycling weer. Het Besluit schrijft niet voor met welke middelen deze doelvoorschriften gerealiseerd moeten worden. ILT kan hierop dan ook niet interveniëren. In paragraaf 6 van het Besluit (artikel 11 - 15) zijn voorschriften met betrekking tot statiegeld opgenomen. Doch deze artikelen zijn ingevolge artikel 20 van het Besluit niet in werking getreden. Bovendien wijs ik erop dat bij invoering van een statiegeldsysteem het nu fungerende systeem van glascontainers ontmanteld moet worden en een nieuw (statiegeld)systeem moet worden geïmplementeerd. Ook dit kan niet van de ene op de andere dag worden uitgerold en een dergelijk systeem biedt eveneens geen garanties dat en op welke termijn de recyclenorm gerealiseerd wordt.

Dit tezamen met het feit dat een overstap naar een allesomvattend statiegeldsysteem voor alle verpakkingsglas (nog daargelaten of dat haalbaar/werkbaar is vanwege de grote verscheidenheid aan vormen van verpakkingsglas in combinatie met de vele aanbieders van verpakkingsglas) een zeer ingrijpende operatie zal zijn en het feit dat het statiegeld een aparte regeling in het Besluit kent, leidt tot de conclusie

dat een statiegeldsysteem niet via een last onder dwangsom kan worden afgedwongen zolang de desbetreffende passages in het Besluit niet in werking zijn.

De hoeveelheid op de markt gebrachte glazen verpakkingen is mede bepalend voor het recyclingpercentage. De hoeveelheid op de markt vertoont de nodige fluctuaties over de afgelopen jaren. De hoeveelheid nam toe tussen 2010 en 2013. Vanaf 2014 is sprake van een dalende trend. Ook in de jaren voor 2010 kwamen deze fluctuaties voor. De oorzaken van deze fluctuaties zijn voor een deel te duiden, bijvoorbeeld doordat een omvangrijk statiegeldpark in een bepaald jaar wordt vervangen. Voor een ander deel kan op deze fluctuaties niet altijd de vinger worden gelegd. Wel spelen de wijze van monitoring (die over de afgelopen jaren gewijzigd en aangescherpt is), de gehanteerde gegevensbronnen en de mate waarin de gerapporteerde hoeveelheden geverifieerd zijn een rol. Vóór 2013 waren producenten en importeurs een verpakkingsbelasting over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen verschuldigd. In die tijd hebben geen verificaties van de aangiften plaatsgevonden. Sinds 2013 is de verpakkingsbelasting komen te vervallen en dragen de zogenaamde bovendrempelige bedrijven (dat zijn bedrijven die meer dan 50.000 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen) een afvalbeheersbijdrage af aan StAV. StAV controleert jaarlijks de aangiften i.c. de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen steekproefsgewijs op juistheid en volledigheid. Daarnaast worden mogelijke freeriders actief opgespoord door StAV. ILT heeft al eerder, in haar rapportage "Toezicht recyclenormen Besluit beheer verpakkingen, onderdeel glazen en bedrijfsmatig kunststof verpakkingen 2014", aangegeven dat de betrouwbaarheid van de gerapporteerde hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen met deze controles aanzienlijk groter is geworden.

Ten aanzien van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven, die geen aangifte noch een afvalbeheersbijdrage verschuldigd zijn, stel ik als eerste vast dat deze in absolute en relatieve zin zeer ondergeschikt is aan de hoeveelheid die door bovendrempelige bedrijven op de markt wordt gebracht. Verder stel ik vast dat de hoeveelheden nogal variëren over de jaren heen: zo bedroeg de hoeveelheid in 2009 nog 5 kton, in 2014 16 kton en in 2016 3 kton.

Omdat onderdrempelige bedrijven geen aangifte hoeven te doen en er ook niet in een ander opzicht registraties plaatsvinden van de hoeveelheden verpakkingen die deze bedrijven op de markt brengen, wordt de hoeveelheid sinds jaar en dag gebaseerd op een schatting. StAV heeft in 2013 een onderzoeksmethode laten ontwikkelen die als doel heeft een betrouwbaar, statistisch verantwoord beeld te verkrijgen van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven. Deze methode is toegepast over de jaren 2013 en 2016 en gaande de rit nog aangescherpt. Jaarlijks wordt door een accountantsbureau een statistische review uitgevoerd op het onderzoek. StAV heeft in 2014 aangegeven dat op basis van vergelijkingscijfers met België waarschijnlijk sprake is van een overschatting, maar dat dat in de loop van de komende jaren zou moeten blijken. ILT heeft in haar eerder genoemde rapportage Toezicht recyclenormen Besluit beheer verpakkingen 2014, aangegeven dat met de methode zoals nu ontwikkeld, bedrijven een redelijk onderbouwde inschatting kunnen maken van de hoeveelheden verpakkingen die zij

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

op de markt brengen. Er is momenteel nog geen verklaring voor het gegeven dat de hoeveelheden op de markt door onderdrempelige bedrijven de afgelopen jaren gedaald is. De onderzoeksmethode wordt nog dit jaar geëvalueerd. ILT zal ook op dit punt eventuele aanscherpingen van de methode toetsen.

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

Ergo: ILT kan niet op voorhand aangeven dat de door StAV in het Actieplan ingeschatte hoeveelheid op de markt gebracht in 2018 (veel) te laag dan wel (veel) te hoog zou zijn. Wel constateert ILT enerzijds dat ook in het verleden fluctuaties in de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen zijn opgetreden en anderzijds dat de betrouwbaarheid van de op de markt gebrachte cijfers steeds verder toeneemt. Ook constateert ILT dat op basis van het laatste monitoringsverslag blijkt dat de hoeveelheid op de markt zich de laatste 2 jaar op eenzelfde niveau bevindt van ongeveer 500 kton. Ondanks dat dit hoger is dan StAV in haar Actieplan had voorzien, realiseert StAV vooralsnog wel de voor 2016 voorziene recycling van 84%. ILT zal acteren op basis van de cijfers zoals die in 2018 daadwerkelijk voorliggen. In uw opmerkingen over de toekomstige ontwikkeling van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen, doet u overigens aannames -zoals de door u veronderstelde economische groei sinds 2010 en de hoeveelheid glas die door kleine brouwerijen op de markt wordt gebracht- die u niet nader heeft onderbouwd.

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

U wijst op het document "Actieplan recycling Glas 2016-2018, tussentijdse rapportage mei 2017" waarin geen kwantificering van extra gerealiseerde recycling is opgenomen. Uw constatering is juist. StAV rapporteert per kwartaal aan ILT over de voortgang van het Actieplan. Deze rapportages zijn kwalitatief beschrijvend van aard, in die zin dat de uitvoering en resultaten van maatregelen en daarvoor benodigde onderzoeken worden beschreven. ILT monitort de voortgang van de uitvoering van het Actieplan nauwkeurig middels deze kwartaalrapportages. Daarbij heeft ILT ook inzage in onderliggende gegevens.

Teneinde tussentijds te kunnen beoordelen of de voorgenomen acties ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde verhoging van de hoeveelheid (gescheiden) ingezameld en gerecycled glas, ziet ILT tweemaal per jaar een update van de inzamel- en recyclingscijfers in. Over 2017 zijn dit echter nog voorlopige cijfers. Dit is inherent aan het monitoringssysteem ~~en komt omdat nog niet alle gemeenten en bedrijven de gegevens over de tot nu toe verstreken maanden van 2017 hebben aangeleverd en bovendien zijn nog niet alle opgaven goedgekeurd. Uit voorlopige cijfers blijkt dat ten opzichte van dezelfde periode in 2016 naar verwachting sprake zal zijn van een absolute en relatieve toename van de hoeveelheid gerecycled.~~

Tot heden verloopt de uitvoering van het Actieplan zoals voorzien. Tevens stelt ILT vast dat het in het Actieplan beoogde recyclingpercentage van 84% voor 2016 is gerealiseerd. Uit voorlopige cijfers voor het jaar 2017 blijkt ~~vooralsnog~~ dat sprake is van een ~~(weliswaar gematigde)~~ groei van de inzameling en recycling.

Gelet op het feit dat uit de voortgangscontroles van ILT op dit moment niet blijkt dat StAV het Actieplan niet volgens planning uitvoert; het gegeven dat het gerealiseerde recyclingspercentage voor 2016 overeenstemt met het in het Actieplan voorziene percentage van 84, gelet op de verdere ~~voorzichtige doch gestage~~ stijging

van de recycling [in 2017](#) en gelet op het gegeven dat de maatregelen uit het Actieplan zoals hierboven uitvoerig is uitgelegd niet onmiddellijk effect zullen sorteren (~~doch pas eind 2017 en in 2018~~), heeft ILT op dit moment nog altijd de overtuiging dat de recyclingnorm voor 2018 gehaald ~~zou kunnen worden of~~. [Mocht dat onverhoopt toch niet het geval zijn, dan wordt op zijn minst dat](#) de recyclingnorm van 90% voortschrijdend, dichter benaderd ~~wordt~~ (welk laatste door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 27 december 2017 aangegeven wordt).

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

Tot slot wijst u in uw verzoek om handhaving op de beginselplicht tot handhaving en bent u van mening dat een mogelijke (nabije) naleving geen reden is om af te zien van handhaving. Ook geeft u aan van mening te zijn dat er in casu geen sprake is van bijzondere omstandigheden die kunnen leiden tot afzien van handhaving. In uw betoog suggereert u dat ILT niet handhaaft en ook niet gaat handhaven. Ik deel die visie niet. Weliswaar is er nog geen concreet handhavingsbesluit genomen, maar er is wel een waarschuwing en een manende waarschuwing uitgegaan. Anders dan waar de Raad van State in haar uitspraak van lijkt uit te gaan, ben ik van mening dat de waarschuwing uit 2013 die betrekking had op de jaren 2011 en 2012 formeel gezien nog geen waarschuwing was als bedoeld in de Interventieladder omdat StAV op dat moment nog geen normadressant was.

Verder wordt voor het gemak in het handhavingsverzoek buiten beschouwing gelaten, dat die manende waarschuwing gepaard ging met een opdracht aan StAV; namelijk de opdracht om een actieplan op te stellen dat moet leiden tot het [naleven bereiken](#) van de recyclenorm in 2018. Dat actieplan is tijdig bij ILT ingediend. Daarbij merk ik tevens op dat in de manende waarschuwing de mogelijkheid tot het – bij achterblijvende inspanningen en/of resultaten - alsnog opleggen van een last onder dwangsom wordt open gehouden. Bovendien monitort ILT, zoals gezegd, de voortgang van de uitvoering nauwkeurig per kwartaal.

Daar komt bij dat de wijze van glaszameling in Nederland goed presteert in vergelijking met andere EU-lidstaten. De huidige Europese norm wordt met gemak gehaald en zelfs wordt de toekomstige EU-norm, die vanaf 2030 gaat gelden, gehaald. Ik ben van mening dat een dwangsombeschikking op dit moment, gegeven de omstandigheden en gelet op de andere actoren die in dit dossier een wezenlijke rol vervullen en daarmee een factor van betekenis zijn bij de invloed van StAV op het behalen van de recyclingnorm van 90%, weinig toevoegt.

Daarbij verwijs ik tevens naar de uitspraak van de Raad van State inzake handhavingsverzoek I (procedurenummer 201701376/1/1A) waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat de Staatssecretaris in deze terecht heeft afgezien van het opleggen van een last onder dwangsom inhoudende de verplichting om in 2016 en/of 2017 aan de recyclenorm van 90% te voldoen. Daarbij heeft de Afdeling onder meer overwogen dat gelet op de gerealiseerde recyclingspercentages die nog ver onder de norm lagen én op de afhankelijkheid van de medewerking van derden, StAV het niet (volledig) in haar macht heeft om aan een last op het realiseren van de norm in 2016/2017 te voldoen. Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd wanneer het aannemelijk is dat de overtreder het niet in zijn macht heeft om aan een last te voldoen.



Gelet op die mede afhankelijkheid van derden en de van toepassing zijnde Interventieladder heeft ILT gekozen voor de manende waarschuwing met de daarin geëiste Actieplan. ILT is van mening dat onder de gegeven omstandigheden (met een **nog steeds** stijgende recycling) een last onder dwangsom niet tot andere resultaten zal leiden dan nu worden behaald met het Actieplan. Het is ILT te doen om goed naleefgedrag. Dat betekent dat per casus bekeken moet worden welke interventie nodig is om dat doel te bereiken. En omdat hier geen sprake is van een simpele overtreding die op eenvoudige en snelle wijze kan worden verholpen, is StAV een redelijke termijn gegeven om aan de norm te voldoen.

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

Het opleggen van een last onder dwangsom waarbij de last zou luiden dat StAV moet voldoen aan de norm zou te ongedefinieerd zijn. Ingevolge artikel 5.32a, eerste lid moet de last onder dwangsom herstelmaatregelen omschrijven. Uit bestaande jurisprudentie blijkt dat herstelmaatregelen zodanig duidelijk en concreet geformuleerd moeten zijn dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten omtrent hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de toepassing van de aangekondigde dwangmaatregelen te voorkomen. Het moet voor de overtreder met andere woorden duidelijk zijn wat deze moet doen om aan de last te voldoen en daarmee verbeurte dwangsommen te voorkomen. Het beginsel van rechtszekerheid brengt dat met zich mee.

Een last onder dwangsom inhoudende dat StAV een aantal maatregelen moet uitvoeren (bijvoorbeeld het door Recycling Netwerk gewenste statiegeld) is evenmin mogelijk, gelet op de eerder hierboven aangegeven argumenten en het gegeven dat de norm een doelvoorschrift is. Daarbij komt dat uit jurisprudentie blijkt dat een overtreder de vrijheid moet behouden om zelf een herstelmaatregel te kiezen en dat het dwingend voorschrijven van bepaalde herstelmaatregelen niet mogelijk is. Een last onder dwangsom strekkende tot het opstellen én uitvoeren van een plan van aanpak behoort vanwege de vereiste rechtszekerheid naar de mening van ILT evenmin tot de mogelijkheden. Het Actieplan Glas zoals dat door StAV naar aanleiding van de manende waarschuwing is opgesteld, bevat een combinatie van diverse maatregelen (die veelal eerst nog nader onderzoek vereisten) waarbij StAV inzichtelijk heeft gemaakt hoeveel extra ingezameld glas deze maatregelen **kunnen** opleveren. Omdat StAV voor de uitvoering van de maatregelen mede afhankelijk is van de medewerking van derden, is het (tijdig) behalen van de beoogde resultaten niet (altijd) zeker. Bij de uitvoering van de maatregelen, is het dan de vraag aan de hand waarvan ILT moet beoordelen wanneer het resultaat ervan onvoldoende is en/of onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van de recyclenorm en of dus een dwangsom verbeurd zou moeten worden.

De door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 27 december 2017 aangereikte figuur van het opleggen van een last gericht op het treffen van maatregelen en/of onderzoeken teneinde de norm dichterbij te brengen, hoeft thans (nog) niet te worden ingezet aangezien aan de inhoud en het doel blijkens de huidige omstandigheden tegemoet wordt gekomen. Immers, door StAV worden geheel in lijn met het Actieplan Glas **nog steeds** maatregelen en onderzoeken uitgevoerd, welke bovendien tot op heden nog steeds leiden tot het dichterbij benaderen van de norm **en uiteindelijk zullen leiden tot het realiseren van de norm**

[over 2018](#). Ook in die zin bestaat er thans geen doel om een last onder dwangsom op te leggen.

Gelet op de inspanningen die nu worden gepleegd, de voortgang en de tussentijdse resultaten ben ik van mening dat StAV voldoende prikkel ervaart om tot naleving te komen. Gelet verder op de overwegingen ten aanzien van de beperkingen die het opleggen van een last onder dwangsom in deze situatie kent (waaronder de mede-afhankelijkheid van derden voor StAV), kom ik tot de gerechtvaardigde conclusie dat inzet van een last onder dwangsom op dit moment niet het geëigende middel is en ook niets toevoegt. Gelet op het feit dat nog steeds tal van maatregelen in uitvoering zijn en deels nog in de opstartfase verkeren (bijvoorbeeld; glasbakken die nog bijgeplaatst worden naar aanleiding van onderzoeken, systemen van diftar/omgekeerd inzamelen die nog uitgerold worden en nascheidingsinstallaties voor glas die nog operationeel moeten worden en recycling van [nagescheiden glas in de inerte fractie die](#) nog meegeteld moet worden), is de verwachting alleszins gerechtvaardigd, dat de recyclingnorm [over 2018 gerealiseerd in toenemende mate dichter benaderd](#) zal worden. Derhalve zijn er voldoende en dwingende argumenten om nu (nog steeds) niet over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Gelet op het vorenstaande besluit ik uw verzoek tot handhaving op dit moment af te wijzen.

### **Bezwaar**

Omdat dit besluit het besluit van 27 oktober 2017 vervangt en tegen het besluit van 27 oktober 2017 door u beroep is ingesteld bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het beroep op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege betrekking op het nieuwe besluit. U hoeft tegen het nieuwe besluit dus niet op nieuw beroep in te stellen.

### **Voorlopige voorziening**

Indien een beroepschrift is ingediend, is het mogelijk om daarnaast een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen. Een dergelijk verzoek dient te worden gericht aan de Voorzieningenrechter van De Raad van State.

Het verzoek dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:

- a. De naam en het adres van de verzoeker;
- b. De dagtekening;
- c. Vermelding van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en datum en nummer of kenmerk van het besluit en
- d. De gronden van het verzoek (motivering).

Bij het verzoek dient voorts een afschrift van het beroepschrift te worden overgelegd. Zo mogelijk wordt tevens een afschrift van het besluit, waarop het geschil betrekking heeft overgelegd.

Naar aanleiding van het verzoek kan de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voor de behandeling van een beroepschrift en een verzoek om een voorlopige

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

voorziening wordt een bedrag aan griffierecht geheven. De griffier van Raad van State wijst de verzoeker na indiening van diens verzoek op de verschuldigdheid van het griffierecht en bericht de verzoeker binnen welke termijn en op welke wijze het verschuldigde griffierecht moet worden voldaan.

**Inspectie Leefomgeving en Transport**  
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven  
Handhaving Afval

**Datum**  
25 april 2018

**Ons kenmerk**  
S54913-MdL-4

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,  
namens deze,  
Hoofd afdeling Handhaving Afval,

[Redacted signature]