

Kenmerk	W14.14.0269/IV
Datum advies	12 september 2014
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 32376

Volledige tekst

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

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2014, no.2014001452, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot hernieuwde implementatie van de Richtlijn verpakkingen. *(zie noot 1)* Aanleiding voor de hernieuwde implementatie is de "Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022" (hierna: de Raamovereenkomst) van 27 juni 2012. Het huidige Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit beheer verpakkingen) wordt ingetrokken.

Het ontwerpbesluit beoogt net als het Besluit beheer verpakkingen regels te stellen ter vermindering van de milieudruk van verpakkingen. Daartoe bevat het ontwerpbesluit onder meer regels over de samenstelling, inzameling en verwerking van verpakkingen. Ook bevat het ontwerpbesluit een verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen. Voorts voorziet het ontwerpbesluit met het oog op handhaving in de mogelijkheid om wettelijke verplichtingen van producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt onder meer opmerkingen over de territoriale werking van enkele in het ontwerpbesluit gestelde verboden, over een aan samenstelling van verpakkingen gestelde eis die verder gaat dan de Richtlijn verpakkingen, over het van de Richtlijn verpakkingen afwijkende verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen, over de mogelijkheid van nascheiding van verpakkingen, en over de keuze om 'kleine' producenten en importeurs uit te zonderen van de wettelijke verplichtingen.

Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

Ingevolge de aanhef van artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit is het verboden om verpakkingen die niet aan de eisen inzake samenstelling en preventie voldoen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te

hebben. Deze bepalingen dienen ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de Richtlijn verpakkingen. (zie noot 2) Uit de toelichting blijkt dat de toevoeging "in de Europese Unie" is opgenomen om export vanuit Nederland te verbieden van verpakkingen die niet aan die eisen voldoen. (zie noot 3)

De Afdeling merkt op dat het ter implementatie van de Richtlijn verpakkingen niet noodzakelijk is export vanuit Nederland specifiek te verbieden. Ervan uitgaande dat andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving vastleggen, zou een exportverbod naar andere lidstaten van de Europese Unie dubbelop zijn. De enkele verwijzing in de toelichting naar de definities van 'op de markt aanbieden' en 'in de handel brengen' in 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, overtuigt in dit verband niet. In het onderhavige ontwerpbesluit gaat het immers om de nationale implementatie van een richtlijn en niet om, zoals in de verordening, een uniforme regeling voor de hele Europese Unie. Door de toevoeging "in de Europese Unie" hebben de verbodsbepalingen in de artikelen 2 en 3 van het ontwerpbesluit bovendien een nog ruimere strekking, in die zin dat zij ook gelden voor overtredingen die door buitenlandse producenten en importeurs zijn begaan op het grondgebied van andere lidstaten. Een dergelijk verbod valt buiten de Nederlandse rechtsmacht.

De Afdeling adviseert de toevoeging "in de Europese Unie" in artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

2. Eisen aan de samenstelling van verpakkingen

In het voorgestelde artikel 2 van het ontwerpbesluit worden specifieke eisen gesteld aan de stoffen die verpakkingen mogen bevatten. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, dat bij ministeriële regeling aan te wijzen stoffen die bij 'verwerking' in verpakkingen nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, niet in verpakkingen toegepast mogen worden en dat het verboden is verpakkingen die dergelijke stoffen bevatten op de markt aan te bieden. De toelichting op dit artikel vermeldt dat de bevoegdheid om de toepassing van stoffen te verbieden mogelijk zal worden gebruikt voor PVC. De toelichting op dit artikel vermeldt voorts dat dit artikel strekt tot implementatie van de in bijlage II van de Richtlijn verpakkingen opgenomen 'essentiële eis' dat verpakkingen zodanig moeten worden vervaardigd en samengesteld dat het milieueffect bij het 'verwijderen' van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt beperkt.

De Afdeling merkt op basis van de toelichting op artikel 2 en de definitiebepaling in artikel 3 van de Richtlijn verpakkingen op dat voor de betekenis van de begrippen 'verwerking' en 'verwijdering' moet worden aangesloten bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen. (zie noot 4) Op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen komt aan het begrip 'verwerken' een ruimere betekenis toe dan aan het begrip 'verwijderen'. Volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen (zie noot 5) moet onder 'verwerking' worden verstaan: nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen. 'Verwerken' omvat dus handelingen met inbegrip van 'verwijdering'. Dit betekent dat artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, op het punt van de samenstelling van verpakkingen verder gaat dan Bijlage II van de Richtlijn verpakkingen eist.

Het gevolg van deze verdergaande maatregel is dat het in Nederland verboden is om

bepaalde verpakkingen op de markt te brengen, terwijl die verpakkingen wel voldoen aan de Richtlijn verpakkingen. Dit staat op gespannen voet met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. Dat artikel bepaalt immers dat lidstaten het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan de Richtlijn verpakkingen voldoen, niet mogen beletten.

Een dergelijk beletsel is in dit geval slechts toegestaan indien is voldaan aan de voorwaarden van de rechtsgrondslag van de Richtlijn verpakkingen, te weten artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: WVEU). (zie noot 6) Deze voorwaarden houden kort gezegd in dat een verdergaande maatregel zoals in dit geval aan de orde is, slechts is toegestaan indien die is gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu en die bescherming noodzakelijk is vanwege een specifiek probleem dat zich heeft aangediend nadat de richtlijn is genomen. (zie noot 7) Het artikel stelt daarmee zeer strenge voorwaarden waaraan slechts in uitzonderlijke omstandigheden voldaan wordt. (zie noot 8) In dit verband merkt de Afdeling op dat uit de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat verdergaande maatregelen alleen zijn toegestaan als het gaat om stoffen die groot gevaar opleveren voor mens en milieu. (zie noot 9) De Afdeling acht het onwaarschijnlijk dat aan die voorwaarden kan worden voldaan in het geval van bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van PVC in verpakkingen met het oog op recyclebaarheid.

De Afdeling adviseert het begrip 'verwerking' in artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit te vervangen door: verwijdering.

Onverminderd het voorafgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Mededeling aan de Europese Commissie

De toelichting op artikel 2 van het ontwerpbesluit vermeldt dat notificatie zal plaatsvinden van bepalingen die ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, in een ministeriële regeling worden opgenomen. De Afdeling wijst er echter op dat indien de regeling is toegestaan op grond van de richtlijn, kennisgeving aan de Europese Commissie plaatsvindt op grond van artikel 9, derde lid en 22, derde lid, van de Richtlijn verpakkingen, en niet op basis van de notificatierichtlijn. (zie noot 10) Indien de regeling verder gaat dan de Richtlijn verpakkingen toestaat, dan dient kennisgeving plaats te vinden op basis van artikel 114, vijfde lid, WVEU (zie hiervoor onder a).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

3. Verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 3, zesde lid, dat een producent bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen ongevulde verpakkingen niet om niet aan de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mag verstrekken. De toelichting op dit artikel vermeldt dat hierbij gedacht kan worden aan het verbieden van het gratis verstrekken van plastic draagtassen. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Het voorgestelde artikel 3, zesde lid, komt erop neer dat het voor de producent verboden wordt om plastic tassen gratis te verstrekken. Deze maatregel kan ertoe leiden, zoals ook beoogd, dat het consumentengedrag wordt beïnvloed. Dit kan er echter ook weer toe leiden dat er minder plastic draagtassen op de Nederlandse markt komen, terwijl deze tassen op zichzelf wel voldoen aan de eisen van de Richtlijn verpakkingen. Het voorgestelde verbod op de gratis verstrekking van plastic draagtassen lijkt dan ook op gespannen voet te staan met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen (zie hiervoor onder 2a). In dit verband merkt de

Afdeling op dat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan tot wijziging van de Richtlijn verpakkingen met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen. (zie noot 11) De toelichting op dit voorstel vermeldt expliciet dat het de vraag is of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met de Richtlijn verpakking in haar huidige vorm. (zie noot 12) Voor zover het verbod in het ontwerpbesluit nog andere onge vulde verpakkingen dan plastic draagtassen zou raken, geldt deze vraag evenzeer.

Het in artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit voorgestelde verbod is dus mogelijk in strijd met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. In dat geval is dit verbod alleen te rechtvaardigen als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 114 VWEU. Naar het oordeel van de Afdeling kan aan die voorwaarden in het geval van een verbod op gratis plastic draagtassen en andere onge vulde verpakkingen niet worden voldaan.

De Afdeling adviseert artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

Onverminderd het voorafgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Normadressaat

Het ontwerpbesluit richt zich op de producenten en importeurs van verpakkingen. Gelet op de omschrijving van het begrip producenten en importeurs in het ontwerpbesluit zal het in de praktijk echter doorgaans niet de producent zijn die aan een eindgebruiker gratis onge vulde verpakkingen verstrekt. Dit zal veelal geschieden door een detaillist. Derhalve is niet duidelijk waarom het in artikel 3, zesde lid, geregelde verbod in het ontwerpbesluit is opgenomen. Evenmin is duidelijk waarom in het voorgestelde artikel 3 de producenten en importeurs als normadressaat van dit verbod worden aangewezen. De toelichting gaat hier ook niet op in.

De Afdeling adviseert de normadressaat van het in artikel 3, zesde lid, voorgestelde verbod nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

4. Gescheiden inzameling

Het voorgestelde artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziet net als het huidige besluit Beheer verpakkingen (zie noot 13) in de mogelijkheid om verpakkingen na te scheiden in plaats van gescheiden in te zamelen. Zoals de toelichting op artikel 5 echter terecht opmerkt is in de Kaderrichtlijn afval (zie noot 14) voorgeschreven dat indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied tegen 2015 gescheiden inzameling moet zijn ingevoerd van tenminste papier, metaal, kunststof en glas.

De toelichting op artikel 5 van het ontwerpbesluit vermeldt evenwel niet veel meer dan dat gescheiden inzameling van de genoemde afvalstromen nog niet in alle gevallen mogelijk is wegens lokale omstandigheden en dat voor zover dit nog niet mogelijk is, hierover afspraken zijn gemaakt in de Raamovereenkomst. Uit deze motivering blijkt niet waarom gescheiden inzameling op technisch, milieu- en economisch gebied niet uitvoerbaar is.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

5. Vrijstelling 'kleine' producenten en importeurs

Het ontwerpbesluit voorziet in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, net als huidige Besluit beheer verpakkingen, (zie noot 15) in de mogelijkheid om bepaalde verplichtingen (zie noot 16) van producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie. (zie noot 17)

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, echter ook dat producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen kunnen worden uitgezonderd van de verplichtingen. Ook hun verplichtingen kunnen

nu op grond van het ontwerpbesluit door een collectieve organisatie worden uitgevoerd, omdat er problemen zouden zijn met de handhaving.

De toelichting op artikel 9 van het ontwerpbesluit vermeldt alleen dat deze uitbreiding van de overgang van de wettelijke verplichtingen naar een collectieve organisatie nieuw is, maar geeft hiervoor verder geen onderbouwing. Deze onderbouwing acht de Afdeling wel noodzakelijk, omdat hiermee het eerder geldende uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen valt in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval en een algehele vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen de prikkel daartoe wegneemt. (zie noot 18) De toelichting maakt niet duidelijk of dit uitgangspunt zijn geldigheid heeft verloren en zo ja, waarom.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0269/IV

- In artikel 1 omschrijven wat moet worden verstaan onder "bedrijfsafval". Eventueel kan dit in de toelichting nader worden toegelicht.

- In artikel 4, eerste lid, na "tweede" schrappen: "lid".

- In artikel 4, het tweede lid, vanwege de leesbaarheid, als volgt formuleren: In het geval een verpakking niet voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste 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 die verplichtingen, alle medewerking aan de te nemen maatregelen om te zorgen dat de verpakking alsnog voldoet aan dit besluit.

- In artikel 9, het tweede lid, als volgt formuleren: Indien aan het eerste lid is voldaan, zijn de in het eerste lid bedoelde verplichtingen niet van toepassing.

De onderdelen a en bij zijn overbodig, omdat in beide gevallen de verplichtingen in het eerste lid niet van toepassing zijn.

- In artikel 9, het derde lid, als volgt formuleren: In het geval de producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, berusten die verplichtingen op de rechtspersoon aan wie de afvalbeheersbijdrage overeenkomstig de op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de wet, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen, wordt afgedragen.

- In artikel 10, eerste en tweede lid, "organisatie" vervangen door: "rechtspersoon".

- In artikel 10, het derde lid, schrappen: "en tweede".

- In artikel 14, tweede volzin, na "statiegeld" toevoegen "worden" en "vaststellen" vervangen door "vastgesteld".

- In de transponeringstabel, overeenkomstig aanwijzing 338, derde lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, telkens aangeven wat de reden van het niet implementeren is.

- In de transponeringstabel tevens corrigeren dat artikel 5 van de Richtlijn verpakkingen niet

meer is geïmplementeerd.

Voorts aangeven in welk artikel van het ontwerpbesluit het eerste lid van artikel 6 van de Richtlijn verpakkingen is geïmplementeerd.

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 oktober 2014

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

Artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit houden een verbod in om verpakkingen, die niet aan de eisen inzake samenstelling en preventie voldoen, in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben. Door de toevoeging "in de Europese Unie" wordt ook de export vanuit Nederland van verpakkingen die niet aan die eisen voldoen, verboden. Volgens de Afdeling hebben deze verbodsbepalingen door de toevoeging "in de Europese Unie" een te ruime strekking omdat zij ook gelden voor overtredingen die door buitenlandse producenten en importeurs zijn begaan op het grondgebied van andere lidstaten. Daarnaast is de toevoeging "in de Europese Unie" ter implementatie van de 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 1994, L 365)(hierna: richtlijn verpakkingen) niet noodzakelijk om de export vanuit Nederland specifiek te verbieden. Ervan uitgaande dat andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn verpakkingen eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving vastleggen. De Afdeling adviseert om de toevoeging "in de Europese Unie" te schrappen uit de artikelen 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

Het advies van de Afdeling op dit punt is in het onderhavige ontwerpbesluit niet overgenomen. Met de toevoeging "in de Europese Unie" in artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, is beoogd om de export van verpakkingen die niet aan de eisen van het ontwerpbesluit voldoen, aan te kunnen pakken. De Afdeling stelt dat de toevoeging "in de Europese Unie" ter implementatie van de Richtlijn verpakkingen niet noodzakelijk is om de export vanuit Nederland specifiek te verbieden indien andere lidstaten eveneens ter implementatie van de artikelen 9 en 11 van die richtlijn eenzelfde verbod voor producenten en importeurs in hun nationale regelgeving hebben vastgelegd. De opvatting dat de toevoeging "in de Europese Unie" niet noodzakelijk is, wordt niet gedeeld. Die opvatting gaat er namelijk vanuit dat er bij export vanuit Nederland in de andere lidstaat een (rechts-)persoon is die bedrijfsmatig de ondeugdelijke verpakkingen importeert. Bij verkoop via internet wordt er rechtstreeks aan de eindgebruiker geleverd en is er in de importerende lidstaat dus geen (rechts-)persoon die op de import van de ondeugdelijke verpakkingen kan worden aangesproken. Van belang wordt dus geacht dat Nederland de export, of het met dat doel voorhanden hebben, wel kan aanpakken. In de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit is uitdrukkelijk aangegeven dat de betreffende verbodsbepalingen alleen gelden voor overtredingen die op het Nederlandse grondgebied zijn begaan.

2. Eisen aan de samenstelling van verpakkingen

a. Verhouding tot de Richtlijn verpakkingen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, dat bij ministeriële regeling aan te wijzen stoffen die bij 'verwerking' in verpakkingen nadelige gevolgen voor het

milieu kunnen hebben, niet in verpakkingen toegepast mogen worden en dat het verboden is verpakkingen die dergelijke stoffen bevatten op de markt aan te bieden. Dit artikel strekt tot implementatie van de in bijlage II van de Richtlijn verpakkingen opgenomen 'essentiële eis' dat verpakkingen zodanig moeten worden vervaardigd en samengesteld dat het milieueffect bij het 'verwijderen' van verpakkingsafval zoveel mogelijk wordt beperkt.

Volgens de Afdeling gaat het gestelde in artikel 2, eerste lid, aanhef, onder b, van het ontwerpbesluit verder dan Bijlage II van de Richtlijn verpakkingen, omdat 'verwerking' volgens 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 2008, L 312). (hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen) meer handelingen omvat dan 'verwijdering'.

De Afdeling adviseert het begrip 'verwerking' in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit te vervangen door: verwijdering.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt en enkele reacties van andere lidstaten naar aanleiding van de melding (2014/0336/NL) op grond van artikel 16 van de richtlijn verpakkingen is de keuze gemaakt om artikel 2, eerste lid, onder b, te schrappen uit het onderhavige ontwerpbesluit.

b. Mededeling aan de Europese Commissie

De Afdeling is van mening dat ten onrechte in de nota van toelichting staat vermeld dat maatregelen op grond van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het ontwerpbesluit genotificeerd moeten worden op grond van Richtlijn 98/34 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PBEG L 204) (hierna: technische notificatierichtlijn). De Afdeling is van mening dat indien de regeling is toegestaan op grond van de richtlijn, kennisgeving aan de Europese Commissie plaatsvindt op grond van artikel 9, derde lid en 22, derde lid, van de Richtlijn verpakkingen, en niet op basis van de technische notificatierichtlijn. De Afdeling adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te passen.

Zoals hierboven is aangegeven, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling artikel 2, eerste lid, onder b, geschrapt uit het onderhavige ontwerpbesluit. Om die reden is ook de passage in de nota van toelichting over de voorgenomen technische notificatie van maatregelen op grond van artikel 2, eerste lid, onder b, geschrapt.

3. Verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 3, zesde lid, dat een producent bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen onge vulde verpakkingen niet om niet aan de in die regeling aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mag verstrekken. De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

a. Verhouding tot de richtlijn

Volgens de Afdeling staat het voorgestelde verbod op de gratis verstrekking van plastic draagtassen, zoals opgenomen in artikel 3, zesde lid, op gespannen voet met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen (ter bescherming van de interne markt van de Europese Unie) en is daarom alleen te rechtvaardigen als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 114 VWEU. De Afdeling is van mening dat aan die voorwaarden in het geval van een verbod op gratis plastic draagtassen en andere onge vulde verpakkingen niet kan worden voldaan en adviseert daarom artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit te schrappen.

Op dit punt wordt het advies van de Afdeling niet overgenomen. Op grond van het

voorgestelde artikel 3, zesde lid, kan alleen de gratis verstrekking van bepaalde plastic tasjes worden verboden. De maatregel is dus gericht op de voorwaarden waaronder een tasje wordt verstrekt en verbiedt dus niet de verstrekking van een plastic tasje. Door deze maatregel mag het bedrijfsleven dus alleen tegen betaling een tasje verstrekken.

Qua effect op de interne markt is deze maatregel uit het ontwerpbesluit hetzelfde als de verplichting voor bedrijven om een heffing op plastic tasjes op te leggen. Een dergelijke heffingsverplichting op plastic tasjes geldt in verschillende landen van de Europese Unie, zoals Ierland, België en Italië. In het ontwerpbesluit is er niet voor gekozen om een dergelijke heffingsverplichting op te nemen, maar is er voor gekozen om het aan het bedrijfsleven over te laten de verstrekking van gratis tassen tegen te gaan.

Opgemerkt dient te worden dat naar aanleiding van de eerder aangehaalde melding op grond van artikel 16 van de richtlijn verpakkingen aan de Europese Commissie is toegezonden. De Europese Commissie heeft twee opmerkingen gemaakt naar aanleiding van die melding. De opmerkingen hebben echter geen betrekking op artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit inzake de gratis verstrekking van tasjes.

Op grond van artikel 3, zesde lid, kunnen bij ministeriële regeling de gratis onge vulde verpakkingen worden aangewezen waarvoor het verbod tot gratis verstrekking geldt en kunnen de omstandigheden worden aangegeven waaronder het verbod geldt, bijvoorbeeld de winkels waarvoor het verbod geldt. Een ontwerp van deze regeling zal op grond van de technische notificatierichtlijn gemeld worden bij de Europese Commissie.

Zoals de Afdeling ook aangeeft is er Europese regelgeving in voorbereiding waarmee beoogd wordt de verstrekking van bepaalde plastic tasjes terug te dringen. De Afdeling verwijst in haar advies naar een passage uit de toelichting bij een voorstel van de Europese Commissie ter beperking van de verstrekking van plastic tasjes waarin de vraag staat of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met de Richtlijn verpakkingen in haar huidige vorm (COM 2013, 0761). In het voorstel van de Commissie staat tevens in artikel 1 dat lidstaten maatregelen moeten nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied te verminderen en dat het bij die maatregelen ook kan gaan om handelsbeperkingen in afwijking van artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen. Met artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit wordt beoogd aan te sluiten bij hetgeen door de Europese Unie ten aanzien van plastic tasjes mogelijk geregeld gaat worden. Er is niet voor gekozen om pas regelgeving op te stellen ten aanzien van tasjes op het moment dat de EU-regelgeving hierover is vastgesteld. Ik acht het van belang dat de EU hierover regelgeving vaststelt, maar daarop vooruitlopend wil ik, indien zelfregulering ter terugdringing van plastic tasjes te weinig effect heeft, regelgeving kunnen vaststellen waarmee de terugdringing van plastic tasjes gerealiseerd kan worden.

b. Normadressaat

De Afdeling is van mening dat ten onrechte de producent of importeur in de zin van het ontwerpbesluit de normadressaat is van het verbod tot verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen, zoals opgenomen in artikel 3, zesde lid, van het ontwerpbesluit. De verstrekking van met name gratis plastic tassen zal veelal geschieden door een detaillist. De Afdeling adviseert de normadressaat van het voorgestelde verbod nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 3, zesde lid, van het onderhavige ontwerpbesluit zodanig aangepast dat het verbod niet langer gericht is tot de producent of importeur in de zin van het ontwerpbesluit. Door het aangepaste artikel 3, zesde lid, wordt de bedrijfsmatige verstrekking van gratis onge vulde verpakkingen verboden zonder expliciet een geadresseerde van dat verbod te noemen. In het ontwerpbesluit zijn meerdere

verbodsbepalingen, zoals die in artikel 2, eerste lid, onder a, en artikel 3, eerste lid, opgenomen. Deze artikelleden verbieden het op de markt brengen van verpakkingen die niet aan bepaalde eisen voldoen. Die verboden zijn ook niet expliciet tot de producent of importeur gericht.

4. Gescheiden inzameling

Het voorgestelde artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziet net als het huidige besluit Beheer verpakkingen in de mogelijkheid om verpakkingen na te scheiden in plaats van gescheiden in te zamelen. De Kaderrichtlijn afvalstoffen schrijft voor dat indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied tegen 2015 gescheiden inzameling moet zijn ingevoerd van ten minste papier, metaal, kunststof en glas.

De toelichting op artikel 5 van het ontwerpbesluit vermeldt volgens de Afdeling niet veel meer dan dat gescheiden inzameling van de genoemde afvalstromen nog niet in alle gevallen mogelijk is wegens lokale omstandigheden en dat voor zover dit nog niet mogelijk is, hierover afspraken zijn gemaakt in de Raamovereenkomst. Uit deze motivering blijkt volgens de Afdeling niet waarom gescheiden inzameling op technisch, milieu- en economisch gebied niet uitvoerbaar is. De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de nota van toelichting op dit punt aangevuld. 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 het huidige Besluit beheer verpakkingen en die in het ontwerpbesluit 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.

5. Vrijstelling 'kleine' producenten en importeurs

Het ontwerpbesluit voorziet in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, net als in artikel 4a, van het huidige Besluit beheer verpakkingen, in de mogelijkheid om bepaalde verplichtingen van producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen over te dragen aan een collectieve organisatie.

Het ontwerpbesluit bepaalt in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, echter ook dat producenten en importeurs die 50.000 kg of minder aan verpakkingen per jaar in de handel brengen kunnen worden uitgezonderd van de verplichtingen, indien hun verplichtingen op grond van het ontwerpbesluit door een collectieve organisatie worden uitgevoerd.

Volgens de Afdeling wordt er in de nota van toelichting geen onderbouwing gegeven voor de mogelijke uitzondering van de verplichtingen voor producenten en importeurs die 50.000 kg verpakkingen of minder per jaar in de handel brengen. Deze onderbouwing acht de Afdeling wel noodzakelijk, omdat hiermee volgens het eerder geldende uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die 50.000 kg of minder aan verpakkingen per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen valt in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval en een algehele vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen de prikkel daartoe wegneemt. De Afdeling adviseert de nota van toelichting over het bovenstaande aan te vullen.

De veronderstelling dat met artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, het uitgangspunt wordt verlaten dat ook bij de relatief kleine producenten en importeurs die 50.000 kg verpakkingen of minder per jaar in de handel brengen een belangrijke winst te behalen, wordt niet onderschreven. Ook niet dat daarmee een prikkel voor kleine producenten en importeurs wordt weggenomen om de totale hoeveelheid verpakkingsafval te reduceren.

Van belang is te benadrukken dat op grond van het huidige Besluit beheer verpakkingen en papier en karton en op grond van het ontwerpbesluit alleen verplichtingen van producenten en importeurs kunnen overgaan op een collectieve organisatie onder de voorwaarde dat er overeenkomst inzake een afvalbeheersbijdrage voor verpakkingen algemeen verbindend is verklaard. De algemeenverbindendverklaring van een afvalbeheersbijdrageovereenkomst is mogelijk op grond van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer. Door die algemeenverbindendverklaring zijn ook producenten en importeurs die geen partij waren bij die overeenkomst, gebonden aan die afvalbeheersbijdrageovereenkomst. In de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen is bepaald dat de collectieve organisatie voor alle producenten en importeurs van verpakkingen bepaalde verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen uitvoert. Het gaat dan om de inzameling en recycling van verpakkingsafval en het daarover verslag doen. Vanwege uitvoeringstechnische redenen hebben alleen producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen, een verplichting tot betaling van een afvalbeheersbijdrage aan de collectieve uitvoeringsorganisatie. Daardoor ontvangt de uitvoeringsorganisatie voldoende financiële middelen om voor alle producenten en importeurs genoemde verplichtingen uit te voeren. Omdat door de collectieve uitvoeringsorganisatie ook voor 'kleine' producenten en importeurs die verplichtingen worden uitgevoerd is het niet meer dan vanzelfsprekend dat zij, net als de 'grote' producenten en importeurs, van die verplichtingen worden uitgezonderd. Dat geldt uiteraard, zoals reeds gezegd, alleen onder de voorwaarde dat een afvalbeheersbijdrageovereenkomst algemeen verbindend is verklaard. Met die algemeenverbindendverklaring wordt namelijk gewaarborgd dat de uitvoeringsorganisatie voldoende financiële middelen heeft om de betreffende verplichtingen uit te voeren. Indien de algemeenverbindendverklaring inzake verpakkingen ophoudt te bestaan, vallen de verplichtingen terug op de individuele producent en importeur.

Tevens dient opgemerkt te worden dat de in het ontwerpbesluit gestelde eisen aan verpakkingen (artikel 2) en de verlichtingen ter preventie van verpakkingsafval (artikel 3) niet kunnen overgaan op een collectieve organisatie. Daarvoor blijft te allen tijde de individuele producent of importeur verantwoordelijk, dus ook de producent of importeur die jaarlijks 50.000 kg of minder aan verpakkingen op de markt brengt. Vanwege deze preventieve eisen uit het ontwerpbesluit blijft er ook voor de 'kleine' producent of importeur voldoende prikkel bestaan om de reductie van verpakkingsafval te na te streven.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting op onderdelen aangevuld om het bovenstaande te verduidelijken.

6. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen met uitzondering van de opmerkingen bij het eerste, vierde en vijfde gedachtestreepje. Deze opmerkingen zijn niet overgenomen vanwege het volgende:

- eerste gedachtestreepje: De Afdeling adviseert om in artikel 1 te omschrijven wat moet worden verstaan onder "bedrijfsafval" en dit eventueel toe te lichten in de nota van toelichting. Deze opmerking is niet overgenomen omdat in de Wet milieubeheer, waar het ontwerpbesluit op is gebaseerd, reeds een begripsomschrijving van 'bedrijfsafvalstoffen' is opgenomen. In de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit zal nadrukkelijk

naar die begripsomschrijving worden verwezen.

- Vierde gedachtestreepje: De Afdeling adviseert de formulering van artikel 9, tweede lid, aan te passen. De onderdelen a en b van dat tweede lid zijn volgens de Afdeling overbodig, omdat in beide gevallen de verplichtingen in het eerste lid van artikel 9 niet van toepassing zijn. Deze opmerking wordt niet overgenomen, omdat de onderdelen a en b van artikel 9, tweede lid, niet overbodig zijn. In die onderdelen wordt de overgang van verplichtingen van producenten en importeurs naar een collectieve organisatie verbonden aan voorwaarden. Namelijk, voor producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg of meer aan verpakkingen in de handel brengen dat zij op grond van de algemeen verbindendverklarde afvalbeheersbijdrageovereenkomst een financiële bijdrage aan de collectieve uitvoeringsorganisatie afdragen. En voor producenten en importeurs die jaarlijks minder dan 50.000 kg op de markt brengen dat er een algemeenverbindendverklaring van een afvalbeheersbijdrageovereenkomst is. Met die algemeenverbindendverklaring wordt namelijk gewaarborgd dat de collectieve uitvoeringsorganisatie financieel in staat is om namens alle producenten en importeurs bepaalde verplichtingen uit het besluit uit te voeren. Het overnemen van de redactionele opmerking zou ertoe leiden dat bij het enkele bestaan van een uitvoeringsorganisatie verplichtingen overgegaan terwijl er dan geen enkele waarborg is dat zo een organisatie over voldoende financiële middelen beschikt om de betreffende verplichtingen uit te voeren.

- Vijfde gedachtestreepje: de Afdeling adviseert om artikel 9, derde lid, anders te formuleren. Deze opmerking wordt niet overgenomen vanwege de reactie bij het vierde gedachtestreepje.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het artikel inzake de inwerkingtreding (artikel 20) aan te passen. Het ontwerpbesluit treedt niet langer volledig op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. De meeste artikelen treden met ingang van 1 januari 2015 in werking. Het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 7 inzake de recycling van drankenkartons en de artikelen 11 tot en met 15 inzake statiegeld op drankenverpakkingen staat nog niet vast. Dat tijdstip zal wel bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Voor een toelichting over de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit wordt verwezen naar paragraaf 10 van de nota van toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

(1) Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad 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 7 februari 2013 (PbEU, L 37).

(2) Artikel 9 van de Richtlijn verpakkingen bepaalt dat, voor zover hier van belang, de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in deze richtlijn omschreven essentiële eisen, met inbegrip van die van bijlage II.

Artikel 11 van de Richtlijn verpakkingen bepaalt dat, voor zover hier van belang, de lidstaten ervoor zorg dragen dat de totale concentraties van lood, cadmium, kwik en zeswaardig chroom in verpakking en verpakkingscomponenten niet meer bedraagt dan 100 ppm-gewicht.

(3) Nota van Toelichting, artikelsgewijze deel (artikel 1, onderdeel f).

(4) Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese van

19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB EU 2008, L 312)

(5) Zie artikel 3.

(6) De richtlijn is gebaseerd op artikel 100A van het EG-Verdrag, een voorganger van artikel 114 VWEU.

(7) Zie voor een volledige omschrijving van de voorwaarden het vijfde en zesde lid van artikel 114 VWEU.

(8) Bovendien is op grond van artikel 114, vijfde lid, VWEU voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie vereist.

(9) Zie bijvoorbeeld de Beschikkingen 1998/832/EG en 2002/884/EG (toestemming strengere Nederlandse regels met betrekking tot creosoot) en Beschikking 94/783/EG (toestemming verbod PCP-wetgeving in Duitsland). Maar zie bijvoorbeeld ook Beschikking 1999/830/EG waarin de Commissie geen goedkeuring verleent voor strengere nationale regelgeving in Denemarken m.b.t. de toepassing van sulfieten, nitraten en nitrieten in levensmiddelen en het arrest over deze beschikking van het HVJ EU van 20 maart 2003 in zaak C3-00 (Denemarken / Commissie). Zie verder de Beschikking 2006/372/EG van de Commissie waarin geen toestemming wordt verleend voor nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor en het arrest hierover van het HVJ EU van 6 november 2008 in zaak C-405/07 (Nederland/Commissie).

(10) Zie artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PBEG L 204).

(11) Zie het "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen" (COM 2013, 0761) van de Europese Commissie van 4 november 2013.

(12) Zie §3.2 ("Rechtsgrondslag en recht om te handelen"): "Ook is het de vraag of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met Richtlijn 94/62/EG in haar huidige vorm."

(13) Zie artikel 2.

(14) Zie de artikelen 10 en 11.

(15) Zie artikel 4a.

(16) Het betreft de verplichtingen uit het ontwerpbesluit om zorg te dragen voor gescheiden inname of inname en nascheiding van verpakkingsmateriaal, de verplichting om de kosten hiervoor te dragen, de verplichting om zorg te dragen dat een minimumpercentage van verschillende materialen nuttig wordt toegepast respectievelijk wordt gerecycled en de verplichting tot verslaglegging aan de minister over de uitvoering van het ontwerpbesluit.

(17) Zie ook het advies van de Afdeling van 14 november 2012 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met het verbeteren van de handhaafbaarheid door een collectieve organisatie facultatief een wettelijke verantwoordelijkheid te geven bij de nakoming van enkele verplichtingen (verbetering handhaafbaarheid), (W14.12.0386/IV), Stcr. 2013, nr. 1935.

(18) Zie blz. 6-7 van de Nota van toelichting bij het Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met de verbetering van de regels inzake verpakkingen (Stb. 2010, 324). De nota van toelichting geeft in dit verband aan dat de producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar in de handel brengen een niet onaanzienlijk marktaandeel hebben van circa 10%.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(docx, 195 kB\)](#)