
24

Besluit van 9 januari 2013 tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met het vastleggen van de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van enkele verplichtingen en de gegevensoverdracht door de Belastingdienst aan een collectieve uitvoeringsorganisatie (collectieve uitvoering en gegevensoverdracht)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 september 2012, nr. IenM/BSK-2012/191428, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9.5.2 en 21.8 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 november 2012, nr. W14.12.0386/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 3 januari 2013, nr. IenM/BSK-2012/247411, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. De producenten en importeurs kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 2, eerste lid en tweede lid, 3, aanhef en onderdeel d, 4, eerste en tweede lid, en 7, eerste lid.

2. De in het eerste lid bedoelde verplichtingen, met uitzondering van artikel 3, aanhef en onderdeel d, zijn niet van toepassing op een producent of importeur die een afvalbeheersbijdrage als bedoeld in de op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend

verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen, afdraagt aan een daarbij genoemde rechtspersoon.

3. In gevallen waarin het tweede lid van toepassing is, berusten de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, met uitzondering van artikel 3, aanhef en onderdeel d, op de rechtspersoon aan wie de in het tweede lid bedoelde afvalbeheersbijdrage is afgedragen.

B

Artikel 7a komt te luiden:

Artikel 7a

De rijksbelastingdienst is verplicht desgevraagd, kosteloos, de naam en adresgegevens van een producent, importeur, producent/importeur, concern, opdrachtgever van een loonverpakker of afnemer van deze opdrachtgever, als bedoeld in artikel 83 van de Wet belastingen op milieugrondslag, zoals dat artikel luidde vóór 1 januari 2013, waarvan in het kalenderjaar 2012 verpakkingenbelasting wordt geheven, of had moeten worden geheven, te verstrekken aan een organisatie die belast is met de uitvoering van een op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdeel A, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Artikel I, onderdeel B, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 januari 2013

Beatrix

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Uitgegeven de vierentwintigste januari 2013

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met het onderhavige besluit is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: het Verpakkingenbesluit) gewijzigd. Met de onderhavige wijziging wordt in het Verpakkingenbesluit de mogelijkheid tot collectieve uitvoering van dat besluit vastgelegd. Daarmee wordt beoogd om de handhaafbaarheid van enkele verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit te verbeteren. In paragraaf 3 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de betreffende verplichtingen.

Het onderhavige besluit bevat tevens een wijziging van het Verpakkingenbesluit om de overdracht van naam en adresgegevens van belastingplichtigen voor de verpakkingenbelasting door de Belastingdienst aan een organisatie, die belast is met de uitvoering van een overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen, mogelijk te maken.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1. Ontwikkelingen met betrekking tot verpakkingen

Met ingang van 1 januari 2013 is de Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012 en het bijbehorende addendum van 29 september 2008¹, komen te vervallen. Tevens is per die datum de verpakkingenbelasting komen te vervallen². In de memorie van toelichting bij het voorstel tot afschaffing van de verpakkingenbelasting is aangegeven dat het afschaffen van de verpakkingenbelasting samen moet hangen met de garanties die het bedrijfsleven zal moeten bieden dat er op grond van verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit een inzamelingsstelsel voor verpakkingsafval blijft draaien en dat het bedrijfsleven blijft voldoen aan de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit en daartoe een alternatieve registratie opzet, inclusief financiering³. Om aan deze voorwaarde voor afschaffing te voldoen, is er een Raamovereenkomst tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M) en het verpakkende bedrijfsleven over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022 (hierna: de Raamovereenkomst)^{4 5} afgesloten. In deze raamovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de afvalbeheersstructuur van verpakkingen, waaronder de financiering van de uitvoering van het Verpakkingenbesluit en alle aanvullende afspraken die in de Raamovereenkomst zijn opgenomen.

Om de afspraak over de financiering van de afvalbeheersstructuur te realiseren, is er door de Stichting Verpakkingen Fast Moving Consumer Goods (SVF), Stichting Verpakkingen Non Food (SVN), Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL) en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) een afvalbeheersbijdrageovereenkomst verpakkingen (hierna: de overeenkomst) gesloten. De overeenkomst dient ter financiering van de gehele afvalbeheersstructuur, als overeengekomen in de Raamovereenkomst, waaronder de financiering van een inzamel- en verwerkingsstelsel voor verpakkingen⁶. Op grond van de overeenkomst worden de door hen vertegenwoordigde producenten en importeurs (hierna: produ-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 42 en 72.

² Stb. 2011, 639.

³ Kamerstukken II 2011–2012, 33 003, nr. 3, p. 11.

⁴ Stcrt. 2012, nr. 14475.

⁵ De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn partij wanneer zij de Raamovereenkomst ondertekenen.

⁶ Verpakkingen als bedoeld artikel 1, onder a, van het Verpakkingenbesluit.

centen) verplicht een afvalbeheersbijdrage af te dragen. De overeenkomst vormt de financiële basis voor de uitvoering van de verplichtingen van StAV en dient ter financiering van een inzamel- en verwerkingsstelsel voor verpakkingen.

Op 28 juni 2012 hebben SVF, SVN en BVNL een verzoek tot algemeen verbindend verklaring als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) van de overeenkomst ingediend.

De algemeenverbindendverklaring wordt aangevraagd voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2017⁷.

Op grond van de algemeenverbindendverklaring zal StAV uitvoering geven aan de Raamovereenkomst en de algemeen verbindend te verklaren afvalbeheersbijdrageovereenkomst inzake verpakkingen. De StAV voldoet ten behoeve van de producenten en importeurs aan (de relevante bepalingen uit) het Verpakkingenbesluit. Daartoe int de StAV bij producenten, die in Nederland 50.000 kg of meer verpakkingen per jaar op de markt brengen, de afvalbeheersbijdrage. Voor deze grens is vanwege beheersmatige redenen gekozen. Omdat bij de uitvoering van de afvalbeheersactiviteiten (zoals de inzameling en het hergebruik van verpakkingafval) veelal niet te achterhalen is welke producent de verpakkingen op de markt heeft gebracht, voert de StAV voor alle producenten die in Nederland verpakkingen op de markt hebben gebracht, de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uit.

De algemeenverbindendverklaring zal gaan gelden voor alle producenten in de zin van het Verpakkingenbesluit. Het onderhavige besluit legt de mogelijkheid tot collectieve uitvoering in het Verpakkingenbesluit vast. In het onderhavige besluit zijn geen eisen opgenomen waaraan een eventuele collectieve uitvoeringsorganisatie moet voldoen. Het onderhavige besluit legt dus ook geen beperking op aan het aantal collectieve organisaties. Door de algemeenverbindendverklaring van de overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage inzake verpakkingen zal er in beginsel één uitvoeringsorganisatie bestaan. De Wm kent voor de minister de mogelijkheid om op verzoek ontheffing te verlenen van de algemeenverbindendverklaring.

Het verzoek tot algemeenverbindendverklaring van de overeenkomst is onder meer getoetst aan de Leidraad algemeenverbindendverklaring Overeenkomst over een verwijderingsbijdrage. Bij die beoordeling zijn de mogelijke mededingingsaspecten betrokken en in het besluit tot algemeenverbindendverklaring is op die aspecten ingegaan.

2.2. Noodzaak vastleggen collectieve uitvoering

In 2011 is in opdracht van het Ministerie van I en M het Verpakkingenbesluit geëvalueerd⁸. Een van de conclusies uit die evaluatie is dat met name de handhaving van de hergebruikdoelstellingen problematisch is, omdat aan die hergebruikdoelstellingen uit het Verpakkingenbesluit alleen collectief kan worden voldaan. De reden waarom een collectieve uitvoering voor de hand ligt, is onder meer het aantal bedrijven dat onder de reikwijdte van het Verpakkingenbesluit valt. Door de definitie van «producent»⁹ in het Verpakkingenbesluit vallen naar schatting driehonderdduizend bedrijven onder de reikwijdte van dat besluit. Vanwege dit enorme aantal is het haast onmogelijk voor een individuele producent of importeur om individueel aan met name de inname en hergebruikver-

⁷ Een algemeenverbindendverklaring geldt op grond van art. 15.39, eerste lid, van de Wm voor ten hoogste 5 jaar.

⁸ Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, uitgevoerd door Twynstra Gudde, 18 mei 2011, Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 30 872, nr. 79.

⁹ Zie definities van «producent» en «importeur» in artikel 1 van het Verpakkingenbesluit.

plichtingen te voldoen. Veel verpakkingsafval is vermengd met het huishoudelijk afval. Dat huishoudelijk afval wordt op grond van de Wm door gemeenten ingezameld. Voor de individuele producent is het vrijwel onmogelijk om er individueel voor te zorgen dat gemeenten meewerken om elke producent individueel aan zijn hergebruikverplichtingen te laten voldoen. Voor veel verpakkingsafval (bijv. folies) zal niet te achterhalen zijn welke producent die verpakking op de markt heeft gebracht. Een collectieve organisatie die namens vele producenten optreedt, zal beter in staat zijn dan een individuele producent om afspraken met gemeenten te maken over de inzameling van verpakkingsafval.

In de aangehaalde evaluatie van het Verpakkingenbesluit wordt bevestigd dat collectieve uitvoering van met name de hergebruikdoelstellingen de enige mogelijkheid is. In de evaluatie wordt de handhaving van het Verpakkingenbesluit als problematisch aangemerkt omdat aan die hergebruikdoelstellingen uit het Verpakkingenbesluit alleen als collectief kan worden voldaan.

Een organisatie, die voor verschillende producenten feitelijk de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uitvoerde, kon vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, door een toezichthouder niet worden aangesproken op de uitvoering van het Verpakkingenbesluit. Handhaving bij de, bij de organisatie aangesloten, producenten was echter ook niet haalbaar, aangezien zij de werkzaamheden in goed vertrouwen aan anderen hadden overgelaten. Voor de individuele producent is het vanwege de in het begin van deze paragraaf genoemde omstandigheden, vrijwel niet mogelijk om voor de door hem op de markt gebrachte verpakkingen daadwerkelijk na te gaan of voldaan wordt aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. Het is voor de toezichthouder dan weinig zinvol om bijvoorbeeld door middel van een bedrijfsbezoek te controleren of een producent voldoet aan het Verpakkingenbesluit. Gevolg was dat er bij het niet naleven van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit, feitelijk niemand effectief kon worden aangesproken.

Voor effectieve handhaving van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit is het van belang dat een toezichthouder bij uitvoering van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit door een organisatie, tegen die organisatie handhavend kan optreden. Met het onderhavige besluit is die mogelijkheid gecreëerd. Voor een toelichting van de wijze waarop de collectieve uitvoering in het onderhavige besluit is vastgelegd, wordt verwezen naar paragraaf 3 van deze nota van toelichting.

Zoals aangegeven wordt in de praktijk vrijwel volledig collectief aan de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit voldaan. Die organisatie voert dan voor meerdere producenten of importeurs de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit uit. Omdat een dergelijke collectieve aanpak effectief en kostenbesparend blijkt te werken, is een collectieve aanpak eveneens gebruikelijk bij de uitvoering van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur, het Besluit beheer autowrakken, de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en het Besluit beheer autobanden producenten. In het Verpakkingenbesluit en de hiervoor genoemde regelgeving is producentenverantwoordelijkheid het uitgangspunt. Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten en importeurs (mede-) verantwoordelijkheid dragen voor het afvalbeheer van de door hen op de markt gebrachte producten.

In 2010 heeft het Ministerie van I en M een onderzoek laten uitvoeren naar de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid¹⁰. In dat onderzoek is naast aan het Verpakkingenbesluit ook aandacht besteed aan de hiervoor genoemde regelgeving waar collectieve uitvoering gebruikelijk is. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de toenmalige Staatssecretaris van I en M in de bijlage «Meer waarde uit afval» bij zijn brief van 25 augustus 2011¹¹ aangegeven dat de handhaafbaarheid toeneemt naarmate de verantwoordelijkheid en taken van diverse actoren in de keten duidelijker zijn omschreven en toebedeeld zijn in de regelgeving. Naar aanleiding van deze bevinding is in bijlage «Meer waarde uit afval» aangegeven dat samen met de Inspectie voor Infrastructuur en Transport (hierna: ILT) bij komende wijzigingen in de regelgeving, waarin producentenverantwoordelijkheid een uitgangspunt is, aandacht zal worden besteed aan het zo helder mogelijk beleggen van de verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten. Met het onderhavige besluit wordt hier voor het Verpakkingenbesluit als eerste uitvoering aangegeven.

3. Collectieve uitvoering in het besluit

Het onderhavige besluit wijkt voor wat betreft de wijze waarop de collectieve uitvoering in het Verpakkingenbesluit wordt vastgelegd, af van het ontwerpbesluit dat op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm, is voorgehangen bij het parlement en is voorgepubliceerd in de Staatscourant (zie paragraaf 7 van deze nota van toelichting). Vanwege de in paragraaf 2 geschetste ontwikkelingen ten aanzien van het verpakkingendossier en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het onderhavige besluit gewijzigd ten opzichte van het voorgepubliceerde en voorgehangen ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies dat het de effectiviteit van het ontwerpbesluit ten goede kan komen om zowel de producent als de collectieve organisatie verantwoordelijk te houden voor de naleving van enkele verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. De Afdeling geeft in haar advies aan dat de regering daar in navolging van een advies daartoe van de Raad van State¹² van heeft afgezien. Echter vanwege het feit dat in het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit een schriftelijke overeenkomst aan een overgang van verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit ten grondslag moet liggen en er daarmee een afhankelijkheid van het wel en wee van die overeenkomst ontstaat, kan het volgens de Afdeling de effectiviteit van het ontwerpbesluit ten goede komen om zowel de producent als de collectieve organisatie verantwoordelijk te houden voor de naleving van de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit. In artikel 4a, eerste lid, van het onderhavige ontwerpbesluit is daarom bepaald dat de voornaamste verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit collectief kunnen worden uitgevoerd.

Het betreft de volgende verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit¹³:

¹⁰ Evaluatie van de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Oorzaken en analyse van conflictvorming (Rijksadvies, december 2010), Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 30 872, nr. 79.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 872, nr. 79, p. 48.

¹² Zie advies nr. W08.03.0325 van de Raad van State van 10 december 2003.

¹³ Artikel 2, eerste en tweede lid, heeft tevens betrekking op papier en karton. Omdat artikel 5 nog niet in werking is getreden, blijven papier en karton in dit wijzigingsbesluit buiten beschouwing.

Artikel 2, eerste lid

De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en ingevoerde verpakkingen, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de artikelen 4 en 5.

Artikel 2, tweede lid

De kosten van de gescheiden inname en nascheiding van verpakkingen komen voor rekening van de producent of importeur.

Artikel 3, aanhef en onderdeel d¹⁴

De producent of importeur neemt maatregelen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen, die er in ieder geval op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Artikel 4, eerste lid

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste 75 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en 70 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt.

Artikel 4, tweede lid

De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:

a. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en ten minste 42 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt;

b. van de overige materiaalsoorten, ten minste de volgende gewichtspercentages nuttig worden toegepast door deze als materiaal te hergebruiken:

1°. 90 gewichtsprocent van glazen verpakkingen,

2°. 75 gewichtsprocent van papieren en kartonnen verpakkingen,

3°. 85 gewichtsprocent van metalen verpakkingen,

4°. 25 gewichtsprocent van houten verpakkingen.

Artikel 7, eerste lid¹⁵

De producent of importeur zendt voor 1 augustus van het jaar volgend op het jaar waarop het betreffende onderdeel van het Verpakkingenbesluit in werking is getreden en vervolgens elk jaar voor 1 augustus aan Onze Minister op een daartoe door deze vast te stellen formulier een verslag

¹⁴ Deze verplichting kan op grond van het eerste lid collectief wordt uitgevoerd, maar kan niet overgaan.

¹⁵ Artikel 7, tweede lid, het eerste lid van artikel 7 is niet van toepassing op de producent of importeur van wie het totaal aan de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan jaarlijks 50.000 kilogram of minder bedraagt.

over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar van de artikelen 2 tot en met 5, 8 en 11.

Artikel 3 van het Verpakkingenbesluit kan met uitzondering van onderdeel d (voorkomen van zwerfafval) niet collectief worden uitgevoerd. Dat artikel bevat de verplichting maatregelen te nemen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen. In dat artikel is aangegeven dat die maatregelen gericht moeten zijn op het zo min mogelijk gebruiken van verpakkingsmateriaal, het door het ontwerp van de verpakking vergemakkelijken van nuttige toepassing, het zo veel mogelijk gebruiken van hergebruikt materiaal in nieuwe verpakkingen, en het voorkomen van zwerfafval. De maatregelen zullen dus voornamelijk genomen worden in de fase voordat de verpakking of het verpakte product op de markt wordt gebracht (de productie- of inkoopfase). Deze maatregelen worden dus door de individuele producent of importeur genomen. Slechts bij de aanpak van zwerfafval (onderdeel d van artikel 3) ligt een collectieve aanpak meer voor de hand.

In artikel 4a, tweede lid, van het onderhavige besluit is bepaald dat de hierboven genoemde verplichtingen niet gelden voor de individuele producent die een afvalbeheersbijdrage afdraagt overeenkomstig de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake verpakkingen. Reeds aangegeven is dat alleen producenten, die 50.000 kg of meer verpakkingen per jaar op de markt brengen, verplicht zijn een afvalbeheersbijdrage af te dragen. In dat geval is StAV, als de rechtspersoon aan wie de bijdrage wordt afgedragen, in plaats van de betalende producent verantwoordelijk voor de uitvoering van het Verpakkingenbesluit. Een producent, die 50.000 kg of meer op de markt brengt, zal op verzoek van een toezichthouder moeten aantonen hij aan artikel 2, tweede lid, van het Verpakkingenbesluit voldoet. In dat artikellid is bepaald dat de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen voor rekening van de producent of importeur zijn. De producent, die 50.000 kg of meer per jaar op de markt brengt, kan om te voldoen aan deze verplichting een bewijs van afdracht van de afvalbeheersbijdrage overleggen. Indien hij dat aantoont zijn de verplichtingen uit het Verpakkingenbesluit niet meer op hem van toepassing.

Omdat producenten, die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen, niet verplicht zijn een bijdrage af te dragen, zullen zij naast de collectieve uitvoerder (StAV) verantwoordelijk zijn voor de naleving van het Verpakkingenbesluit. Echter omdat de StAV, zoals afgesproken in de algemeen verbindend verklaarde Afvalbeheersbijdrage-overeenkomst voor alle producenten, die in Nederland verpakkingen op de markt brengen, het Verpakkingenbesluit uitvoert, kan een producent, die minder dan 50.000 kg per jaar op de markt brengt, voor de uitvoering van Verpakkingenbesluit verwijzen naar StAV. Vanwege het feit dat de uitvoering van alle verplichtingen door de StAV gebeurt, is het bij de handhaving onnodig om bij deze «kleine» producenten na te gaan of en hoe zij het Verpakkingenbesluit uitvoeren. Wel zullen deze producenten op verzoek van een toezichthouder moeten kunnen aantonen dat zij niet verplicht zijn om een afvalbeheersbijdrage af te dragen. Een toezichthouder kan aan producent in het kader van de controle op de naleving van artikel 7 van het Verpakkingenbesluit vragen hoeveel kilogram verpakkingen hij jaarlijks op de markt brengt. In artikel 7 is de verslagleggingsplicht geregeld. Die plicht geldt niet voor de producent van wie het totale gewicht aan de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en de door hem ingevoerde verpakkingen, waarvan hij zich heeft ontdaan, jaarlijks 50.000 kilogram of minder bedraagt.

Producenten die heffingsplichtig zijn, maar geen heffing afdragen (zogenoemde «free-riders») zullen vanwege artikel 4a, tweede lid, moeten aantonen of en hoe zij aan het Verpakkingenbesluit voldoen.

Hier dient nog opgemerkt te worden dat naast de mogelijkheid om op grond van artikel 4a van het onderhavige besluit om op te kunnen treden tegen een collectieve organisatie, de Minister van I en M bevoegdheden heeft ten aanzien van de algemeenverbindendverklaring op grond van de Wm. In artikel 15.39 van de Wm is bijvoorbeeld bepaald dat de minister, na overleg met zijn collega van Economische Zaken, de algemeenverbindendverklaring kan intrekken. Op grond van het tweede lid van dat artikel kan hij dat doen bij een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na de algemeenverbindendverklaring, op grond waarvan de algemeenverbindendverklaring een doelmatig beheer van afvalstoffen zou schaden.

4. Wijziging ten behoeve van gegevensoverdracht

Toegezegd is dat de rijksoverheid het verpakkende bedrijfsleven behulpzaam zal zijn bij de overgang van de verpakkingenbelasting naar een financieringssysteem dat door het bedrijfsleven zal worden uitgevoerd. Het verpakkende bedrijfsleven heeft zoals reeds vermeld ten behoeve van dit alternatieve financieringssysteem op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wm, een aanvraag tot algemeenverbindendverklaring van de overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage ingediend. Om de organisatie, StAV, die belast is met de inning van de afvalbeheersbijdrage behulpzaam te zijn, zal de Belastingdienst desgevraagd aan die organisatie eenmalig de naam en adresgegevens doorgeven van rechtspersonen van wie op grond van artikel 83 van de Wet belastingen op milieugrondslag in 2012 verpakkingenbelasting is geheven of had moeten worden geheven. Het laatste zal het geval zijn wanneer na 2012 bij een controle wordt vastgesteld dat ten onrechte geen verpakkingenbelasting is afgedragen.

Deze gegevens vallen onder de fiscale geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Gegevens waarover de Belastingdienst beschikt, mogen in beginsel niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor een doelmatige uitvoering van de belastingwet. In een aantal gevallen, voorzien in artikel 67 van de AWR, kan de geheimhoudingsplicht worden doorbroken. Dit is bijvoorbeeld het geval indien sprake is van een wettelijk voorschrift dat tot bekendmaking verplicht. Artikel 7a van het onderhavige besluit beschrijft nauwkeurig om welke gegevens het gaat, namelijk naam en adresgegevens van rechtspersonen van wie in het jaar 2012 verpakkingenbelasting is geheven of had moeten worden geheven. Voorts bepaalt het genoemde artikel 7a (nieuw) expliciet dat de gegevens eenmalig worden verstrekt. De gegevensverstrekking is hierdoor dan ook kenbaar en voorzienbaar.

Voorts voorziet de gegevensoverdracht in een maatschappelijke behoefte. Bij de afschaffing van de verpakkingenbelasting bij het Belastingplan 2012, zie paragraaf 2.1 van de nota van toelichting, is het voorbehoud gemaakt dat het bedrijfsleven garanties zal moeten bieden dat op grond van het Verpakkingenbesluit een inzamelingssysteem voor verpakkingsafval blijft draaien en dat zij blijft voldoen aan de rapportageverplichtingen ingevolge artikel 7 van het Verpakkingenbesluit en daartoe een alternatieve registratie opzet, inclusief financiering. Het Ministerie van I en M en het verpakkende bedrijfsleven hebben hierover afspraken gemaakt, vastgelegd in de Raamovereenkomst (zie paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting).

De gegevensoverdracht heeft tot doel de uitvoering van de Raamovereenkomst door de sector te faciliteren. Deze gegevensoverdracht is essentieel voor een efficiënte en naadloze overgang van de verpakkingenbelasting naar het systeem van de afvalbeheersbijdrage en voor een goede werking van de afvalbeheersstructuur.

Gezien deze maatschappelijke behoefte is de doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht op de voorgestelde wijze in dit specifieke geval gerechtvaardigd, noodzakelijk en proportioneel. Van belang daarbij is dat het om een eenmalige verstrekking gaat en het uitsluitend naam en adresgegevens betreft. Door de gegevensoverdracht kan de private organisatie, StAV, die met de uitvoering van de Raamovereenkomst is belast de ingevolge de overeenkomst bijdrageplichtige producenten en importeurs identificeren en worden extra lasten voorkomen. Het is van belang dat, met betrekking tot het invullen en naleven van de collectieve uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid, er geen bedrijven zijn die zich onttrekken aan de verplichting tot het betalen van de afvalbeheersbijdrage. Het onttrekken aan genoemde verplichting zou ten koste kunnen gaan van de moraal van goedwillende bedrijven en kan vervolgens een goede werking van de afvalbeheersstructuur schaden. Indien de StAV niet over de benodigde gegevens beschikt, kan zij niet er zorg voor dragen dat alle bijdrageplichtige bedrijven ook worden aangeschreven. Het bestand met de relevante gegevens van de Belastingdienst is sinds de invoering van de verpakkingenbelasting in 2008 door een intensieve aanpak op orde. Het is voor de StAV niet mogelijk op korte termijn de naam- en adresgegevens van bijdrageplichtige bedrijven op een andere wijze te verkrijgen. Het gaat namelijk om verpakkende bedrijven met een omzet/productie van meer dan 50.000 kg verpakkingen. Bedrijven kunnen zich aanmelden bij de StAV, op welke mogelijkheid de voor de verpakkingenbelasting belastingplichtige bedrijven door de Belastingdienst vanwege de overgang schriftelijk zijn gewezen maar dit is geen wettelijke verplichting. Het is daarom voor de private heffingsinstantie van belang op voorhand te weten om welke bedrijven het gaat, zodat ook bedrijven die zich niet hebben geregistreerd actief benaderd kunnen worden.

Alternatieven voor de gegevensoverdracht van de Belastingdienst aan de private heffingsinstantie, waarmee een efficiënte en naadloze overgang van de verpakkingenbelasting naar het systeem van de afvalbeheersbijdrage gewaarborgd wordt, worden niet aanwezig geacht. Zoals hierboven aangegeven is het voor de betalingsmoraal van zowel goedwillende als niet goedwillende bedrijven van belang dat de private heffingsinstantie op voorhand kan beschikken over de gegevens van alle bijdrageplichtige bedrijven. Bij een systeem waar bedrijven worden opgeroepen om zich op eigen initiatief aan te melden bij de heffingsinstantie of bij een systeem om op basis van toestemming NAW-gegevens te verstrekken, is niet gewaarborgd dat alle bijdrageplichtige bedrijven zich ook daadwerkelijk melden of toestemming verlenen. Met alleen maar een systeem wat draait op vrijwilligheid en medewerking ontstaat het risico dat bedrijven geen heffing gaan afdragen. Om dit te voorkomen is het van belang dat de private heffingsinstantie zicht heeft op de bijdrageplichtige populatie. Bij een privaat heffingsstelsel moeten goedwillende bedrijven er op kunnen vertrouwen dat alle bijdrageplichtigen daadwerkelijk een heffing afdragen, om geen afbreuk te doen aan het draagvlak voor deze private heffing.

5. Uitvoering en handhaving

Insteek van het onderhavige besluit is het Verpakkingenbesluit meer te laten aansluiten bij de wijze waarop het Verpakkingenbesluit zal worden uitgevoerd. Door in het Verpakkingenbesluit te bepalen dat collectieve uitvoering mogelijk is en door te bepalen dat in bepaalde gevallen verplichtingen van de individuele producent naar een collectieve organisatie kunnen overgaan, kan die organisatie ook daadwerkelijk worden aangesproken en is handhaving bij die organisatie mogelijk. De handhaafbaarheid wordt daarmee aanzienlijk verbeterd, aangezien het op grond van het oorspronkelijke besluit niet mogelijk was handhavend op te treden tegen een collectieve organisatie. Terwijl het die collectieve organisatie is die het bij uitstek in zijn macht heeft al dan niet aan de regels te voldoen. Het onderhavige besluit heeft daarbij als gevolg dat de aanpak van «free-riders» beter mogelijk is. Onder «free-riders» wordt verstaan een producent die ten onrechte geen afvalbeheersbijdrage afdraagt op grond van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage. Een producent kan eenvoudig, door een betalingsbewijs aantonen of hij die bijdrage afdraagt. Als die producent ten onrechte geen bijdrage afdraagt, blijven de verplichtingen rusten op de producent en zal hij moeten aantonen of en hoe hij dan voldoet aan het Verpakkingenbesluit.

6. Gevolgen

6.1 Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het onderhavige besluit leidt niet tot een toe- of afname aan administratieve lasten. Het onderhavige besluit introduceert geen nieuwe verplichtingen, maar legt alleen de mogelijkheid van collectieve uitvoering vast. Er zijn in het onderhavige besluit dus geen administratieve verplichtingen opgenomen waaraan een collectieve organisatie moet voldoen om te worden aangewezen. In het op grond van artikel 21.6, zesde lid, van de Wm voorgehangen en voorgepubliceerde ontwerpbesluit, waren wel eisen opgenomen waaraan een organisatie moet voldoen om te worden aangewezen als collectieve organisatie. Die eisen, opgenomen in het voorgehangen en voorgepubliceerde ontwerpbesluit, zouden daarom tot een zeer geringe eenmalige stijging van de administratieve lasten leiden. Die stijging werd geschat op eenmalig enkele duizenden euro's. Het onderhavige besluit bevat die eisen niet en daarom zal het onderhavige besluit niet tot een stijging van de administratieve lasten leiden.

6.2 Milieueffecten

De milieueffecten van het onderhavige besluit zijn in beginsel nihil, omdat het onderhavige besluit geen wijziging brengt in de verplichtingen van het Verpakkingenbesluit. Vanwege alle ontwikkelingen omtrent verpakkingen, geschetst in paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting, is de verwachting dat vanaf 2013 de milieueffecten in ieder geval niet verslechteren ten opzichte van de situatie ten tijde van de Verpakkingenbelasting, vóór 2013. De verwachting is dat door de samenhang tussen het onderhavige besluit en de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage, bedrijven die geen afvalbeheersbijdrage betalen (free-riders) eenvoudiger kunnen worden aangepakt.

7. Inspraakreacties

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit op 13 maart 2012 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden¹⁶. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer het ontwerpbesluit geagendeerd voor bespreking tijdens het Algemeen Overleg inzake grondstoffen en afval op 27 maart 2012 en 7 juni 2012¹⁷. De behandeling van het ontwerpbesluit tijdens de algemeen overleggen heeft niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van 13 maart 2012¹⁸ zodat een ieder zijn zienswijze daarover bekend heeft kunnen maken.

Een gezamenlijke inspraakreactie is ontvangen van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en een reactie is ontvangen van de Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL).

De FNLI en CBL geven in hun reactie aan dat de eisen in het ontwerpbesluit om aangewezen te worden als collectieve organisatie te beperkt zijn. De FNLI en CBL zijn onder andere van mening dat in het ontwerpbesluit bepaald moet worden dat producenten en importeurs volledige zeggenschap moeten hebben over een aan te wijzen collectieve organisatie, zodat zij kunnen controleren of de organisatie op juiste en (kosten)efficiënte wijze invulling geeft aan de verplichtingen.

Deze reactie is niet overgenomen in het onderhavige besluit. In het onderhavige besluit worden namelijk geen eisen gesteld waaraan een organisatie moet voldoen, om te worden aangewezen. Deze reactie is ten aanzien van het onderhavige besluit niet meer relevant.

FNLI en CBL verzoeken in het ontwerpbesluit te bepalen dat ook de verplichting uit het Verpakkingenbesluit om het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk te voorkomen, op een collectieve organisatie kan overgaan. Dit verzoek is in het onderhavige besluit verwerkt door in artikel 4a, eerste lid, een verwijzing naar artikel 3, aanhef en onderdeel d, op te nemen.

BVNL vraagt in haar reactie in het kader van de verslagleggingsplicht of gescheiden ingezameld verpakkingsafval gelijk staat aan gerecycled verpakkingsafval. Dat is niet het geval. Het Verpakkingenbesluit maakt een duidelijk onderscheid tussen ingezameld verpakkingsafval en de nuttige toepassing (waaronder hergebruik) van verpakkingsafval.

BVNL gaat in haar reactie in op de rol van afvalbedrijven bij de uitvoering van het Verpakkingenbesluit. BVNL vraagt om een wettelijke verplichting op te nemen waarbij afvalbedrijven worden verplicht om informatie over gerecycled afval tegen kostprijs te verstrekken aan de collectieve organisatie of individuele producenten en importeurs.

Afvalbedrijven hebben op grond van het Verpakkingenbesluit geen verplichtingen. Producenten en importeurs (of in hun plaats een collectieve organisatie) kunnen in het kader van de uitvoering van het Verpakkingenbesluit afspraken maken met afvalbedrijven.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 28 694, nr. 91.

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 30 872, nrs. 105 en 125.

¹⁸ Stcrt. 2013, nr. 5079.

BVNL geeft aan dat het maatregelen nodig acht indien de ingezamelde bedrijfsverpakkingen ontoereikend zijn om te voldoen aan de afgesproken doelstellingen uit het Verpakkingenbesluit, bijvoorbeeld door het verstrekken van premies aan bedrijven die hun verpakkingsafval gescheiden aanbieden.

Het ligt niet voor de hand dergelijke maatregelen in het onderhavige besluit op te nemen. Het ligt meer voor de hand dat dergelijke maatregelen bekeken worden bij de uitwerking van de raamovereenkomst.

BVNL geeft aan er op te moeten kunnen vertrouwen dat bedrijven die hun afspraken niet nakomen (zowel eigen leden als afvalbedrijven) worden gehandhaafd door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport.

Door het onderhavige besluit kan er handhavend worden opgetreden tegen een collectieve organisatie indien zij in plaats van producenten en importeurs het Verpakkingenbesluit uitvoert. Zoals reeds aangegeven gelden er op grond van het Verpakkingenbesluit geen verplichtingen voor afvalbedrijven en tegen hen kan dus op grond van het Verpakkingenbesluit niet worden opgetreden.

BVNL geeft in haar reactie aan dat zij op grond van het Verpakkingenbesluit een mededeling heeft ingediend waarmee de minister heeft ingestemd. BVNL gaat ervan uit dat die instemming met de mededeling aangemerkt kan worden als een aanwijzing tot collectieve organisatie als bedoeld in artikel 4b, eerste lid, van het onderhavige besluit.

In het onderhavige besluit is de aanwijzing van een organisatie als collectieve organisatie niet meer geregeld. Deze reactie is ten aanzien van het onderhavige besluit niet meer relevant.

7. Inwerkingtreding

Bij de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zal het beleid inzake de vaste verandermomenten niet in acht worden genomen.

Artikel 4a (Artikel I, onderdeel A) van het onderhavige besluit, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor dit artikel geldt de nahangverplichting op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm. Een concrete inwerkingtredingsdatum is vanwege de met deze verplichting gemoeide termijn, niet op te nemen in het onderhavige besluit. Met het inwerkingstredingsbesluit zal echter wel voorzien worden in een spoedige inwerkingtreding waarbij het beleid inzake de vaste verandermomenten niet in acht zal worden genomen. Dit wordt gerechtvaardigd geacht omdat er met artikel 4a geen nieuwe verplichtingen in het Verpakkingenbesluit worden geïntroduceerd. En daarbij is het verpakende bedrijfsleven gebaat bij een spoedige inwerkingtreding van artikel 4a omdat daarmee de collectieve uitvoering in het Verpakkingenbesluit wordt vastgelegd en daarmee ten behoeve van de handhaafbaarheid verduidelijkt waar producenten enerzijds en de collectieve uitvoerder anderzijds op kunnen worden aangesproken.

Artikel 7a (artikel I, onderdeel B) treedt in werking met ingang van de dag na de publicatie van het onderhavige besluit in het Staatsblad. Zoals is aangegeven in paragraaf 4 van de nota van toelichting is door de rijksoverheid toegezegd dat de Rijksoverheid het verpakende bedrijfsleven behulpzaam zal zijn bij de overgang van de verpakkingenbelasting naar een financieringssysteem dat door het bedrijfsleven zal worden uitgevoerd. Het verpakende bedrijfsleven heeft zoals reeds vermeld ten behoeve van dit alternatieve financieringssysteem op grond van artikel

15.36, eerste lid, van de Wm, een aanvraag tot algemeenverbindendverklaring van de overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage ingediend. Om de organisatie, StAV, die belast is met de inning van de afvalbeheersbijdrage behulpzaam te zijn, zal de Belastingdienst desgevraagd aan die organisatie eenmalig de naam en adresgegevens doorgeven van rechtspersonen van wie in 2012 verpakkingenbelasting is geheven of had moeten worden geheven. Omdat Verpakkingenbelasting met ingang van 1 januari 2013 ophoudt te bestaan, is het ten behoeve van een soepele overgang van belang dat StAV zo spoedig mogelijk na genoemde datum over de gegevens van de Belastingdienst kan beschikken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld