
122

Besluit van 6 maart 2020 tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in verband met het opnemen van een doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof drankflessen en het aanpassen van de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen (Besluit maatregelen kunststof drankflessen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 5 juli 2019, nr. IenW/BSK-2019/4702, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9.5.2, eerste lid, en 15.32, eerste lid, onderdeel a, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 13 september 2019, no. W17.19.0197/IV);

Gezien het nader rapport van de Minister voor Milieu en Wonen van 2 maart 2020, nr. IENW/BSK-2020/30201, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel k door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

l. *drank*: vloeistof bestemd voor menselijke consumptie en primair bedoeld om te worden gedronken, niet zijnde een medicinale drank die als geneesmiddel, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Geneesmiddelenwet, kan worden gekwalificeerd.

B

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 6a

De producent of importeur die drank in een kunststof fles met een inhoud van 3 liter of minder in Nederland in de handel brengt, draagt er zorg voor dat per kalenderjaar ten minste 90 gewichtsprocent van het totaal van deze door hem in dat kalenderjaar in Nederland in de handel gebrachte flessen, doppen en deksels inbegrepen, gescheiden wordt ingezameld.

C

In artikel 8, eerste lid, wordt «van de artikelen 3, 6, 7, 12 en 15» vervangen door «van de artikelen 3, 6, 6a, 7, 12 en 15».

D

In artikel 9, eerste lid, wordt «in de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid» vervangen door «in de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 6a, 7, 8, eerste lid, en 12».

E

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

In deze paragraaf wordt verstaan onder frisdrank: drinkbaar als bedoeld in artikel 7a van het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen.

F

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

1. De producent of importeur die water of frisdrank in een kunststof fles met een inhoud van 3 liter of minder in Nederland in de handel brengt, brengt op die fles statiegeld in rekening.

2. De in het eerste lid bedoelde fles wordt na gebruik, met terugbetaling van het statiegeld, ingenomen door de producent of importeur die de in het eerste lid bedoelde fles in Nederland in de handel heeft gebracht.

3. De kosten voor handelingen in het kader van de uitvoering van de in het eerste en tweede lid bedoelde verplichtingen, komen ten laste van de in het eerste lid bedoelde producent of importeur.

G

Artikel 13 vervalt.

H

In de eerste volzin van artikel 14 wordt «de hoogte» vervangen door «de minimale hoogte» en komt de tweede volzin te luiden: In die regeling kan voor een verschillende inhoud van de kunststof fles een verschillende minimale hoogte van het statiegeld worden vastgesteld.

I

Artikel 20, derde lid, komt te luiden:

3. De artikelen 7, 11, 12, 14 en 15 treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2020 met uitzondering van de onderdelen a, b, c en d van artikel I die in werking treden op 1 januari 2022.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit maatregelen kunststof drankflessen.

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

's-Gravenhage, 6 maart 2020

Willem-Alexander

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

Uitgegeven de *vierentwintigste* april 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit (hierna: wijzigingsbesluit) wijzigt het Besluit beheer verpakkingen 2014 en omvat:

- het opnemen van een doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter of minder; en
- het aanpassen van enkele artikelen inzake statiegeld op drankverpakkingen.

2. Aanleiding

Op het Algemeen Overleg Circulaire Economie van 16 februari 2017¹ is middels een door de Plastic Soup Surfer ingediende petitie motie opgeroepen tot het nemen van effectieve maatregelen om de hoeveelheid zwerfafval van kleine plastic flesjes met 90% binnen drie jaar terug te dringen. De petitie motie werd door een brede kamermeerderheid gesteund en is door de toenmalige staatssecretaris van destijds het Ministerie van Infrastructuur en Milieu overgenomen. De motie Dik-Faber/Van Eijs² vraagt de regering in overleg te treden met het bedrijfsleven, lokale overheden, milieuorganisaties en consumentenorganisaties om tot een breed gedragen oplossing te komen waarmee de ambities, genoemd in de petitie motie, gerealiseerd worden.

In de kamerbrief «Naar een Circulaire Verpakkingketen» van 10 maart 2018³ (hierna: de kamerbrief) is door het kabinet aangegeven dat met genoemde partijen overeenstemming is bereikt over inzet op een recyclingdoelstelling voor kleine plastic flessen van 90% en een reductiedoelstelling voor kleine plastic flessen in het zwerfafval van 70–90%. In de kamerbrief kondigt het kabinet aan dat de recyclingdoelstelling van 90% – in het verlengde van de bestaande producentenverantwoordelijkheid – wordt opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Voorts heeft het kabinet in deze kamerbrief aangegeven dat een individuele financiële prikkel voor het inleveren van plastic flessen, in de vorm van statiegeld, een effectief middel kan zijn om het ontstaan van zwerfafval door kleine plastic flessen in belangrijke mate te voorkomen. Uit onderzoek van CE Delft⁴ is gebleken dat daarmee een reductie van kleine plastic flessen in het zwerfafval van 70–90% mogelijk is. Het kabinet heeft daarom in genoemde kamerbrief het voornemen geuit de wettelijke basis op te stellen die nodig is, zodat een landelijk dekkend uniform inzamelsysteem met statiegeld voor kleine plastic flessen voor water en frisdrank in het voorjaar van 2021 in werking kan treden.

Ter uitvoering van deze beleidsvoornemens is een ontwerp wijzigingsbesluit opgesteld met maatregelen inzake kleine kunststof drankflessen. Alvorens dit ontwerp ter advisering aan te bieden aan de Raad van State is van 4 maart tot en met 3 april 2019 een ieder in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen. Naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen is besloten om het ontwerp wijzigingsbesluit op twee punten aan te passen ten opzichte van de hierboven beschreven lijn:

- Ten eerste is besloten om de 90% recycleerdoelstelling voor kleine flessen van minder dan één liter te vervangen door een doelstelling voor gescheiden inzameling van 90% voor alle plastic flessen met een inhoud

¹ Kamerstukken II 2016/17, 32 852, nr. 47

² Kamerstukken II 2017/18, 34 775 XII, nr. 46

³ Kamerstukken II 2017/18, 28 694, nr. 135

⁴ Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes (Kamerstukken II 2016/17, 30 872, nr. 211)

van 3 liter of minder;

- Ten tweede is besloten om in plaats van de wettelijk basis voor statiegeld op kleine plastic flessen voor water en frisdrank van minder dan één liter een wettelijk basis op te nemen voor statiegeld voor plastic flessen voor water en frisdrank met een inhoud van 3 liter of minder.

Met dit wijzigingsbesluit wordt geen statiegeld ingevoerd. De artikelen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 aangaande statiegeld treden in werking als daartoe middels een koninklijk besluit wordt besloten. Deze besluitvorming is voorzien na de laatste meting in 2020.

Het in de kamerbrief gebruikte Engelse begrip «plastic» is inhoudelijk gelijk aan het in artikel 6 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 gebruikte begrip «kunststof». Omwille van de eenduidigheid met de in dat besluit gebruikte begrippen is ervoor gekozen in het wijzigingsbesluit vanaf nu het begrip kunststof te gebruiken.

3. Prestatieafspraken

In de kamerbrief is door het kabinet aangegeven dat met genoemde partijen is afgesproken statiegeld in te voeren als na de laatste meting in 2020 blijkt dat niet aan de afgesproken doelen voor recycling en zwerfafvalreductie is voldaan. Als het verpakkende bedrijfsleven na onafhankelijke validatie na de laatste meting in 2020 aantoonbaar dat de prestatieafspraken van 90% recycling en 70%–90% zwerfafvalreductie van kleine kunststof flessen met andere maatregelen overtuigend zijn gerealiseerd, dan zal worden afgezien van introductie van statiegeld op kleine kunststof flessen.

Met dit wijzigingsbesluit wordt niets vastgelegd aangaande de prestatieafspraken en de onafhankelijke validatie daarvan na de laatste meting in 2020 en daarmee of deze door het bedrijfsleven zijn gehaald. Aangaande het monitoren van de prestatieafspraken en het na de laatste meting in 2020 vaststellen of deze zijn gehaald, loopt een paralleltraject waarover de Tweede Kamer afzonderlijk wordt geïnformeerd. Indien na de laatste meting in 2020 wordt geconstateerd dat de prestatieafspraken niet gehaald zijn en er daarom wordt besloten statiegeld in te voeren, dan biedt het Besluit beheer verpakkingen 2014 – na de wijzigingen die volgen uit dit wijzigingsbesluit – de mogelijkheid dat middels een koninklijk besluit te doen.

In de kamerbrief «Aanpak kleine plastic flessen en blik in het zwerfafval» van 27 september 2019 heeft het kabinet aangegeven dat het beslismoment over invoering van statiegeld zal worden vervroegd naar uiterlijk voorjaar 2020. Dit omdat het bedrijfsleven heeft aangegeven één jaar nodig te hebben voor de implementatie van een statiegeldsysteem voor kunststof flessen.

4. Doelstelling voor 90% gescheiden inzameling kunststof drankflessen

Uit het Besluit beheer verpakkingen 2014 volgt dat producenten en importeurs zorg moeten dragen voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van de door hen op de markt gebrachte verpakkingen. Met de tekst zoals die luidt na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit wordt in het verlengde van deze bestaande verantwoordelijkheid in het Besluit beheer verpakkingen 2014 een kwalitatieve doelstelling opgelegd voor 90% gescheiden inzameling van door producenten en importeurs op de markt gebrachte kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter of minder.

Met de term «drank» wordt bedoeld op vloeistof bestemd voor menselijke consumptie en primair bedoeld om te worden gedronken, niet zijnde een medicinale drank die als geneesmiddel, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Geneesmiddelenwet, kan worden gekwalificeerd.

Met «gescheiden inzameling» wordt conform de Wet milieubeheer en de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁵ een inzameling bedoeld waarbij een afvalstoffenstroom gescheiden gehouden wordt naar soort en aard van de afvalstoffen om een specifieke behandeling te vergemakkelijken.

De in Nederland veel voorkomende gezamenlijke inzameling van plastic verpakkingsafval, metalen drankverpakkingen (blik) en drankenkartons in de zogenaamde PMD-bak, kan, gelet op de vorengenomde omschrijving van het begrip «gescheiden inzameling», niet als zodanig worden gekwalificeerd. Bij de inzameling middels de PMD-bak worden immers meerdere – naar soort en aard van elkaar verschillende – (afval)verpakkingen gezamenlijk ingezameld. Alvorens afzonderlijk te kunnen worden verwerkt is nascheiding van de diverse (afval)verpakkingen afkomstig uit de PMD-bak noodzakelijk.

Met een 90% doelstelling voor gescheiden inzameling wordt aangesloten bij de doelstelling zoals die volgt uit de op 21 mei 2019 door de Europese Raad aangenomen Richtlijn Single Use Plastics⁶. Ook in deze richtlijn betreft het een doelstelling voor gescheiden inzameling van alle kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder, doppen en deksel inbegrepen. Naast de doelstelling voor het reduceren van zwerfafval van kunststof flessen, geldt als belangrijke overweging – zowel in het nationale als in het Europese beleid – voor het opnemen van een doelstelling voor gescheiden inzameling voor kunststof flessen, dat voor deze stroom een markt voor hoogwaardig hergebruik bestaat. Mits op een goede manier ingezameld en voor recycling aangeboden, kent kunststof afkomstig van deze flessen een positieve marktwaarde en kan het in nieuwe flessen worden toegepast.

De Richtlijn Single Use Plastics staat lidstaten toe om afwijkingen op de norm van 90% gescheiden inzameling van kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder, toe te staan, indien het niet-gescheiden inzamelen van bepaalde soorten afval niet van invloed is op het potentieel ervan om voorbereiding voor hergebruik, recycling of andere behandelingen voor nuttige toepassing te ondergaan en een output oplevert van die handelingen waarvan de kwaliteit vergelijkbaar is met die welke door middel van gescheiden inzameling wordt bereikt. De bepalingen uit de Richtlijn Single Use Plastics die betrekking hebben op verpakkingen zullen middels een wijzigingsbesluit uiterlijk 3 juli 2021 in het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden geïmplementeerd. Bij dit implementatiebesluit zal een afweging worden gemaakt of een dergelijk afwijking op de norm van 90% gescheiden inzameling door Nederland wordt toegestaan.

Ten tijde van het opstellen van de kamerbrief in het voorjaar 2018, was er nog geen sprake van een Richtlijn Single Use Plastics. In het voorjaar van 2019, ten tijde van de zienswijzeprocedure en behandeling in de Tweede Kamer van dit wijzigingsbesluit, is deze richtlijn wel definitief vastgesteld. Geconcludeerd is dat de oorspronkelijk in de kamerbrief

⁵ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312)

⁶ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2019, L 155)

genoemde 90% recycle doelstelling en de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling in de richtlijn, dezelfde hiervoor genoemde beleidsinzet hebben. Mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is daarom besloten in dit wijzigingsbesluit een 90% doelstelling voor gescheiden inzameling op te nemen in plaats van een 90% recycle doelstelling. Daarmee wordt complexiteit van overlappende inzamel- en recyclingdoelstellingen vermeden. Bovendien wordt met deze doelstelling gestuurd op gescheiden inzameling waarmee recycling van hoge kwaliteit beter wordt geborgd.

De 90% doelstelling voor gescheiden inzameling voor flessen gaat gelden met ingang van het kalenderjaar 2022 teneinde het bedrijfsleven voldoende voorbereidingstijd te geven voor de uitvoering. De met het bedrijfsleven in het kader van het wel of niet invoeren van statiegeld gemaakte prestatieafspraken van 90% recycling voor kleine flesjes, waarvan 2020 eenmalig wordt bekeken of deze gehaald is, verandert niet.

Verwachte gevolgen van het opnemen van een 90% doelstelling voor gescheiden inzameling voor kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter of minder zijn een afname van de hoeveelheid zwerfafval en plasticsoep, een toename van de inzameling en recycling en een toename van de hoeveelheid toegepast recycklaat. De inzameldoelstelling past in het staande beleid om te sturen op doelen en producenten en importeurs zo veel mogelijk vrij te laten bij het verwezenlijken van de doelstellingen en daarvoor te gebruiken instrumenten.

In de uitvoering kunnen producenten en importeurs voor de inzameling gebruik maken van de bestaande infrastructuur voor gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen waaronder het reeds bestaande statiegeldsysteem op grote kunststof flessen. Indien de doelstelling van producenten en importeurs vraagt de bestaande inzet te intensiveren dan wel aanvullende maatregelen te nemen, is dit de verantwoordelijkheid van producenten en importeurs.

Producenten en importeurs zijn verplicht jaarlijks verslag te doen van de in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen verplichtingen. Hiervoor zal een ministeriële regeling verslaglegging worden opgesteld. Hierin wordt de verplichting te rapporteren over de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof flessen nader uitgewerkt. De rapportage is de basis voor handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), zoals dat voor de bestaande recycle doelstellingen reeds praktijk is. Met de inwerkingtreding van de doelstelling van 90% gescheiden inzameling voor kunststof flessen per 1 januari 2022, kan hierover voor het eerst over het kalenderjaar 2022 verslag worden gedaan. Dit verslag dient, gelet op artikel 8, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, voor 1 augustus 2023 aan de minister te worden verzonden.

Ten tijde van het opstellen van dit wijzigingsbesluit, wordt aan de verplichtingen uit de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 namens producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering gegeven door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen, zijnde de rechtspersoon aan wie producenten en importeurs, overeenkomstig de op grond van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer algemeen verbindend verklaarde overeenkomst, een afvalbeheerbijdrage verschuldigd zijn. Na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit hebben producenten en importeurs ook de mogelijkheid om de doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof drankflessen (artikel 6a) gezamenlijk uit te voeren.

5. Statiegeld

Inleiding

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 bevat artikelen waarmee statiegeld op drankverpakkingen verplicht gesteld kan worden. Deze artikelen zijn niet in werking en hebben betrekking op alle drankverpakkingen. Het wijzigingsbesluit past deze niet in werking zijnde statiegeldartikelen aan en legt daarin een wettelijke basis vast voor een statiegeldstelsel voor kunststof flessen voor water en frisdrank met een inhoud van 3 liter of minder. Met deze wijzigingen wordt echter geen statiegeld ingevoerd. Zoals in de kamerbrief is aangekondigd wordt over het in werking treden van de artikelen over statiegeld besloten als het bedrijfsleven na de laatste meting in 2020 niet heeft aangetoond dat voor kleine kunststof drankflessen de recyclingdoelstelling van 90% en de reductiedoelstelling van 70 tot 90% in het zwerfafval zijn behaald. De hoogte van het statiegeld zal overeenkomstig artikel 14 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Daarbij kunnen verschillende (minimale) bedragen voor grote en kleine flessen worden vastgesteld.

Van statiegeld op kleine kunststof flessen naar statiegeld op alle kunststof flessen.

De in de kamerbrief verwoorde beleidsinzet was er in eerste instantie op gericht om een wettelijke basis voor statiegeld voor kleine (tot 1 liter) kunststof flessen voor water en frisdrank te creëren. De motivatie daarvoor lag in de bijdrage die kleine kunststof flessen leveren aan het zwerfafval en de door de Plastic Soup Surfer ingediende petitiemotie die oproept tot het nemen van effectieve maatregelen om specifiek de hoeveelheid zwerfafval van kleine kunststof flessen binnen drie jaar met 90% terug te dringen.

In Nederland kennen we een goed werkend statiegeldsysteem voor kunststof flessen groter dan 1 liter. Omdat het statiegeldsysteem voor grote flessen goed werkt en grote flessen daarmee niet of nauwelijks in het zwerfafval terecht komen, is het statiegeld op grote flessen niet meegenomen in het oorspronkelijke voorstel. Het statiegeldsysteem voor grote flessen werd tot 1 januari 2015 geborgd middels een verordening van het Productschap dranken. Met het opheffen van de productschappen is deze borging komen te vervallen. Sindsdien wordt het statiegeldsysteem op grote flessen uitgevoerd door Stichting Afvalfonds Verpakkingen op basis van de op grond van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer algemeen verbindend verklaarde overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor verpakkingen.

In de ingediende zienswijzen op het ontwerp wijzigingsbesluit is er door een groot aantal partijen, waaronder het bedrijfsleven, gemeenten en de milieubeweging, voor gepleit om naast een statiegeldverplichting voor kleine kunststof flessen ook een statiegeldverplichting voor grote flessen in de wetgeving op te nemen. Daarop is besloten om het wijzigingsbesluit aan te passen en daarin een wettelijke basis op te nemen voor een statiegeldverplichting voor kunststof flessen voor water en frisdrank met een inhoud van 3 liter of minder. Hiermee wordt het bestaande (vrijwillige) statiegeldsysteem voor grote flessen wettelijk verankerd en ontstaat één toekomstbestendig, integraal en efficiënt statiegeldsysteem voor alle kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder, met een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en operationele afhandeling. Met de bovengrens tot en met 3 liter sluit de statiegeldverplichting voor

kunststof flessen van water en frisdrank aan bij de doelstelling voor gescheiden inzameling.

Verplichtingen voor producenten en importeurs

Met de nieuwe tekst van artikel 12 worden verplichtingen voor het heffen en het bij inname terugbetalen van statiegeld voor kunststof flessen voor water of frisdrank met een inhoud van 3 liter en minder vastgesteld. Deze verplichtingen komen te berusten bij producenten en importeurs die deze flessen in Nederland in de handel brengen. Voor het verantwoordelijk maken van producenten en importeurs voor de statiegeldverplichtingen is gekozen omdat daarmee, uitgaande van aansluiting bij het bestaande vrijwillige statiegeldstelsel voor grote kunststof flessen, een – mede uit het oogpunt van zwerfafvalbestrijding voor met name de kleine kunststof flessen – optimaal en kosteneffectief systeem kan worden ingericht.

Met de keuze om producenten en importeurs verantwoordelijk te maken voor het statiegeldstelsel is het aan hen om te bepalen waar statiegeldflessen kunnen worden ingeleverd. Gelet op de doelstelling van 90% gescheiden inzameling voor alle kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter en minder hebben producenten en importeurs er belang bij zo veel mogelijk (statiegeld)flessen in te zamelen. Met het oog op kostenefficiëntie zullen zij ervoor zorgen dat er innamepunten zijn op locaties waar veel drankflessen vrijkomen, dan wel waar de consument gewend is statiegeldflessen in te leveren. Naast de bekende innamepunten bij supermarkten is het vanuit dat perspectief aannemelijk dat ook gekeken zal worden naar treinstations, cateringlocaties, winkel- en stadscentra en benzinestations. De noodzaak voor producenten en importeurs om drankflessen in te zamelen en de prikkel dat te doen op plekken waar veel (kleine) drankflessen vrijkomen biedt een waarborg dat het systeem effectief bijdraagt aan het tegengaan van zwerfafval.

Door de statiegeldverplichtingen neer te leggen bij de producenten en importeurs komen deze in het verlengde te liggen van de andere in het Besluit beheer verpakkingen 2014 vastgelegde verplichtingen voor producenten en importeurs. Dit vergemakkelijkt de handhaving omdat er steeds sprake is van dezelfde normadressant. Tevens vormen de statiegeldverplichtingen samen met de verplichting tot 90% gescheiden inzameling van kunststof drankflessen een waarborg om producenten en importeurs te stimuleren tot een effectief innamesysteem.

Producenten en importeurs hebben de mogelijkheid gezamenlijk uitvoering te geven aan de statiegeldverplichtingen. Ten tijde van het opstellen van dit wijzigingsbesluit wordt aan de al bestaande verplichtingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 door producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering gegeven door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen. De verwachting is dat er door producenten en importeurs voor gekozen wordt ook de statiegeldverplichtingen collectief uit te voeren en dat door hen een uitvoeringsorganisatie wordt aangewezen die operationeel verantwoordelijk wordt voor het statiegeldstelsel. Teneinde op het moment van inwerkingtreding van de statiegeldartikelen duidelijkheid te hebben over het aantal en de soort van locaties waar statiegeldflessen kunnen worden ingeleverd, zullen tussen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en producenten en importeurs nadere afspraken worden gemaakt.

De hoogte van het statiegeld zal overeenkomstig artikel 14 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Met dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen om hier een

minimumbedrag van te maken. Producenten en importeurs zijn vrij om een hoger statiegeldbedrag te hanteren, als zij dat voor het halen van hun 90% doelstelling voor gescheiden inzameling nodig achten.

In de ministeriële regeling kunnen verschillende minimale bedragen voor grote en kleine flessen worden vastgesteld

Producenten en importeurs zijn verplicht jaarlijks verslag te doen van de verplichtingen die volgen uit het Besluit beheer verpakkingen 2014. Hiervoor zal een ministeriële regeling verslaglegging worden opgesteld. Hierin wordt ook de verslagleggingsverplichting met betrekking tot statiegeld uitgewerkt. Deze rapportage is de basis voor handhaving door de ILT zoals dat voor de bestaande verplichtingen reeds praktijk is.

Keuze voor producenten en importeurs als normadressaat

Met de statiegeldartikelen zoals die golden voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit werden de verplichtingen aangaande statiegeld bij verkooppunten belegd, waarbij het kleine verkooppunten tot 200 m² was toegestaan enkel drankverpakkingen in te nemen die zij zelf hadden verkocht. Met dit wijzigingsbesluit is gekozen de verantwoordelijkheid voor het statiegeld op kunststof flessen voor water en frisdrank bij producenten en importeurs te beleggen. Een verplichting voor verkooppunten of andere ketenspelers tot het heffen en het bij inname terugbetalen van statiegeld op deze kunststof flessen, leidt tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, een hogere last voor het gehele bedrijfsleven en verkleint de kans op een operationeel en handhaafbaar systeem in 2021 als tot invoering van statiegeld wordt besloten.

Een verplichting bij verkooppunten leidt tot onduidelijkheid in hoeverre ook bij kleine verkooppunten wel of niet kunststof flessen voor water en frisdrank, na gebruik en onder terugbetaling van het statiegeld, kunnen worden ingeleverd. De oorspronkelijk in artikel 12, derde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 geformuleerde uitzondering op basis van «verkoopoppervlakte» leidt tot onzekerheid over welke partijen in de praktijk verplicht zijn tot inname. Het begrip «verkoopoppervlakte» werd niet gedefinieerd en is voor verschillende ketenspelers moeilijk te bepalen of zelfs irrelevant. Zo was het met deze formulering onduidelijk of de innameverplichting van toepassing is op:

- stations en pretparken waarbij op een relatief grote oppervlakte via verschillende kleine verkooppunten (kleine) kunststof flessen worden verkocht;
- kantines van scholen, kantoren en sportclubs waarbij op een relatief grote, vaak multifunctionele, oppervlakte (kleine) kunststof flessen worden verkocht aan een besloten doelgroep;
- verkoop via drankautomaten in bijvoorbeeld hotels, bioscopen of bouwmarkten;
- groothandels zonder fysieke verkoopoppervlakte;
- online supermarkten en thuisbezorging;
- evenementen en festivals.

Voorts zou het beleggen van de statiegeldverplichting bij verkooppunten betekenen dat de gehele verantwoordelijkheid voor het statiegeldsysteem bij deze verkooppunten komt te liggen en daarmee bij een groot aantal sterk van elkaar verschillende actoren. Daarvoor geldt dat er geen enkel perspectief is dat deze actoren op korte termijn zouden kunnen komen tot een samenwerking die leidt tot een eenduidig en uniform statiegeldsysteem, noch dat dat in redelijkheid van hen kan worden verwacht. Er zou in dat geval enkel gehandhaafd kunnen worden richting individuele verkooppunten met een innameverplichting en niemand zou

verantwoordelijk zijn voor het systeem op zich zelf. Dit alles zou de kans op een operationeel en handhaafbaar systeem in 2021 verkleinen.

Daarnaast is een verplichting voor verkooppunten niet in lijn met de in de kamerbrief geformuleerde inzet om het verpakkende bedrijfsleven (zijnde producenten en importeurs) verantwoordelijk te maken en niet in lijn met de benoemde inzet om het midden en klein bedrijf te ontlasten.

De consument is in de huidige praktijk gewend om glazen bierflesjes en grote kunststof flessen waarop statiegeld (zonder wettelijke verplichting daartoe) wordt geheven, in te leveren bij supermarkten. De verwachting is dat na invoering van statiegeld op basis van dit wijzigingsbesluit een groot deel van de kunststof flessen via supermarkten zal worden ingeleverd omdat de consument gewend is daar zijn statiegeldflessen in te leveren. In dit verband wordt erop gewezen dat veel supermarkten producent of importeur van kunststof flessen voor frisdrank of water zijn en vanuit die hoedanigheid op grond van het gewijzigde artikel verplicht zijn die flessen na gebruik en onder terugbetaling van het statiegeld, weer in te nemen. Met een verplichting voor producenten en importeurs is daarmee gewaarborgd dat het inleveren van kunststof flessen bij supermarkten mogelijk is.

Het aanwijzen van innamepunten in het Besluit beheer verpakkingen 2014 zou voorts niet leiden tot een vanuit het oogpunt van het tegengaan van zwerfafval beter systeem. Het is niet aannemelijk dat met het aanwijzen van innamepunten door de wetgever een sluitend systeem zou zijn ontworpen dat het meest effectief zwerfafval bestrijdt.

De keuzes die in deze regelgeving gemaakt zijn, zijn gebaseerd op uitgebreide analyses en zijn mede gebaseerd op de analyse en rapporten van CE Delft, waarbij ook gekeken is naar systemen in het buitenland. Uit deze analyse blijkt dat het systeem ook goed kan werken zonder een innameplicht bij verkooppunten.

Uitzondering sappen en zuivel

De statiegeldverplichtingen zoals opgenomen in dit wijzigingsbesluit gelden voor kunststof flessen gebruikt voor het verpakken van frisdrank en water. In de praktijk betekent dit dat kunststof flessen die gebruikt worden voor het verpakken van sappen en zuivel zijn uitgezonderd van het statiegeldsysteem. Er is gekozen sappen en zuivel uit te zonderen, omdat:

- de lagere viscositeit van sappen en zuivel er voor zorgt dat er relatief meer productrestant in de flessen achter blijft. Dit maakt de vervuilinggraad van ingezamelde verpakkingen hoger hetgeen extra reiniging van de ingezamelde verpakkingen nodig maakt voorafgaand aan de recycling;
- de hogere mate van bederfelijkheid van de restanten van zuivel en sappen bij de inzameling van flessen geur- en hygiëneprobleem oplevert, hetgeen vooral een probleem kan zijn indien deze worden ingezameld in winkels waar ook levensmiddelen worden verkocht;
- het verpakken van sappen en zuivel om andere eigenschappen van de gebruikte flessen vraagt. Daarom wordt voor het verpakken van sappen en zuivel van andere soorten kunststof gebruik gemaakt dan voor het verpakken van frisdrank en water, hetgeen sortering van de ingezamelde verpakkingen nodig maakt voorafgaand aan de recycling;
- extra reiniging en extra sortering als gevolg van de aanwezigheid van sappen en zuivel leidt tot hogere kosten in het totale statiegeldsysteem;
- ook in het reeds bestaande statiegeldsysteem voor kunststof flessen groter dan 1 liter en in veel andere landen met een statiegeldsysteem, flessen voor sap en zuivel zijn uitgezonderd van het statiegeldsysteem.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling – in tegenstelling tot de statiegeldverplichting – wel geldt voor alle kunststof drankflessen.

Overige drankverpakkingen

In het kader van de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit is onderzocht of het mogelijk is de statiegeldartikelen in het besluit een meer algemeen karakter te geven en vervolgens via een ministeriele regeling te specificeren op welke drankverpakkingen de artikelen betrekking hebben. Indien er op een later moment de beleidsmatige wens of noodzaak zou zijn om ook statiegeld op andere drankverpakkingen dan kunststof flessen te verplichten, zouden in dat geval middels een ministeriële regeling verpakkingsoorten kunnen worden toegevoegd. Geconcludeerd is echter dat hiervoor de wettelijke grondslag ontbreekt. Voorts is het niet redelijk om middels een ministeriële regeling een zwaarwegende verplichting tot statiegeld op te leggen. Mocht er op een later moment een wens of noodzaak zijn statiegeld op andere drankverpakkingen te verplichten, dan dient hiervoor het Besluit beheer verpakkingen 2014 te worden aangepast.

6. Voorbereiding wijzigingsbesluit

Zienswijzen

Alvorens een ontwerp van dit wijzigingsbesluit ter advisering aan te bieden aan de Raad van State is overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer een ieder in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen en is het ontwerp ten behoeve van een voorhangprocedure aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Gelet hierop is afgezien van internetconsultatie.

De volgende instanties/organisaties hebben een reactie ingestuurd: gemeente Son en Breugel, Hof van Twente, Horst aan de Maas, Zaanstad, Weert, Kapelle, Noord-Beveland, Middelburg, Vlissingen, Uithoorn, Barneveld, Ede, Renkum, de FNLI, Stichting Retourverpakkingen Nederland, Stichting Afvalfonds Verpakkingen (mede namens de CBL en de FNLI), Koninklijke Horeca Nederland, De Meerlanden Holding N.V., Retorna, Tomra, LTO Nederland, Projectgroep Schone Rivieren, een gezamenlijke reactie van Recycling Netwerk mede namens Natuur & Milieu, Plastic Soup Foundation, de Plastic Soup Surfer en Greenpeace. Daarnaast hebben ook de volgende organisaties een reactie ingestuurd: Algemeen Boerensyndicaat, The Great Bubble Barrier, Gents Milieufrent, NVRD, Ekoplaza, Have You Got The Bottle, Proper Strand Lopers, Bont Beter Leefmilieu, People Against Dirty, Consumentenbond en 8 particulieren, hierna gezamenlijk aan te duiden als partijen.

In het hiernavolgende wordt kort ingegaan op de belangrijkste thema's die de sprekers hebben aangegeven. Het gaat om de volgende thema's:

1. Verhouding 90% recyclingnorm met de 90% gescheiden inzamelnorm uit de Richtlijn Single Use Plastic en de nieuwe meetmethode voor recycling
2. Reikwijdte statiegeldverpakkingen
3. Statiegeld op blik
4. Innameplicht verkooppunten
5. Invoeringstermijn
6. Sappen en zuivel
7. Kunststof flessen versus kunststof verpakkingen

1. Verhouding 90% recyclingnorm met de 90% gescheiden inzamelnorm uit de Richtlijn Single Use Plastic en de nieuwe meetmethode voor recycling

Een aantal partijen stelt dat er een systeem dient te worden opgezet waarbij minimaal 90% van de kunststof flessen via statiegeld gescheiden wordt ingezameld. Voorts vraagt een aantal partijen daarbij hoe de 90% recyclingnorm voor kleine kunststof flessen zich verhoudt tot de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling voor alle kunststof flessen zoals die volgt uit de Richtlijn Single Use Plastics. Ook zetten partijen vraagtekens bij de realiseerbaarheid en handhaafbaarheid van de recyclenorm vanwege het nieuwe Europese meetpunt voor recycling. De meetmethode voor recycling is in maart 2019 in EU-verband aangepast. De wijziging betekent dat verliezen in het recyclingproces niet meer mogen worden meegeteld. Bij ongewijzigd beleid zou het bedrijfsleven de 90% recyclenorm volgens de nieuwe meetmethode moeten bereiken. Voor flessen betekent dit dat in de berekening moet worden gecorrigeerd waardoor het percentage volgens de huidige meetmethode ver boven de 90% zou moeten zijn. Dit wordt als onhaalbaar gezien.

Bij het maken van de afspraken over de aanpak van de kleine kunststof flessen, zoals die zijn beschreven in de Kamerbrief, waren noch de nieuwe Europese meetmethode voor recycling noch de doelen vanuit de Richtlijn Single Use plastics bekend.

Zoals hierboven is toegelicht is besloten om de 90% recycledoelstelling, naar aanleiding van de ingediende zienswijzen te veranderen in een doelstelling voor 90% gescheiden inzameling van alle kunststof flessen. Daarmee wordt complexiteit van overlappende inzamel- en recyclingdoelstellingen vermeden. Bovendien wordt met deze doelstelling gestuurd op gescheiden inzameling waarmee recycling van hoge kwaliteit beter wordt geborgd.

2. Reikwijdte statiegeldverpakkingen

Een deel van de partijen geeft in hun reactie aan dat de reikwijdte van de statiegeldbepaling niet toereikend is. Het statiegeld zou voor alle plastic drankverpakkingen, dus ook flessen groter dan een liter, moeten gelden.

Deze reactie is overgenomen. Met dit wijzigingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de kamerbrief waarin afspraken zijn neergelegd over kleine plastic flessen. Daarin is aangegeven dat de staatssecretaris open staat om naar de integratie en daarmee de wettelijke borging van de grote flessen te bekijken als dat leidt tot een effectief en efficiënt systeem. Nu er breed de behoefte bestaat om ook het systeem voor grote flessen te borgen ten behoeve van een landelijk dekkend uniform systeem is het wijzigingsbesluit hierop aangepast zodat er nu een wettelijke basis is voor een statiegeldstelsel voor alle kunststof flessen voor frisdrank en water met een inhoud van 3 liter en minder.

3. Statiegeld op blik

Een deel van de partijen vraagt in hun reactie om ook een artikel op te nemen voor statiegeld op blikjes. Deze reactie is niet overgenomen. Met dit wijzigingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de kamerbrief. Daarin zijn specifiek de afspraken neergelegd die met het bedrijfsleven zijn gemaakt over de aanpak van kunststof flessen. De problematiek van plasticsoep vraagt immers om maatregelen. Daarmee is uitvoering gegeven aan de Plastic Soup Surfer motie die om maatregelen vraagt voor kleine kunststof flessen. Over de aanpak van de blikjes in het zwerfafval zijn moties aangenomen van de leden Dik-Faber, Paternotte en

Van Eijs.⁷ Deze moties verzoeken de regering afspraken te maken met het bedrijfsleven en de gemeenten over de vermindering van blikjes in het zwerfafval en verzoeken de regering voor blikjes vergelijkbare doelen en een eenzelfde traject als voor kleine flesjes in gang te zetten, inclusief het voorbereiden van wettelijke maatregelen voor introductie van statiegeld op blikjes per 2022.

In het kader van de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit is onderzocht of het mogelijk is de statiegeldartikelen in het besluit een meer algemeen karakter te geven en vervolgens via een ministeriele regeling te specificeren op welke drankverpakkingen de artikelen betrekking hebben. In hoofdstuk 5 is toegelicht waarom hiertoe geen mogelijkheid werd gezien.

4. Innameplicht verkooppunten

Een deel van de partijen geeft in hun reactie aan dat het ontbreken van een innameplicht de effectiviteit van het systeem van statiegeld onzeker maakt. Deze reactie is niet overgenomen in het wijzigingsbesluit. Doel van de regelgeving is om te komen tot een systeem dat effectief kunststof flessen inzamelt en zwerfafval terugdringt met inzamelpunten op plekken waar veel flessen vrijkomen. Daarvoor worden producenten en importeurs als verantwoordelijken aangewezen. Hiermee is de verantwoordelijkheid duidelijk belegd. Er geldt een innameplicht voor producenten en importeurs. Met de 90% norm voor gescheiden inzameling heeft het bedrijfsleven een duidelijke, ambitieuze en afrekenbare norm, die alleen gehaald kan worden met een fijnmazig en effectief systeem van inzamelpunten.

5. Invoeringstermijn

Een aantal partijen heeft aangegeven dat er minstens een jaar nodig zou zijn voor de invoering van het statiegeldsysteem en het daarom niet juist is dat die termijn uit het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt geschrapt. Deze inbreng is niet overgenomen.

De vaste invoeringstermijn van een jaar die in het Besluit beheer verpakkingen 2014 stond is inderdaad geschrapt. Er kan nu in overleg met betrokken partijen een invoeringstermijn worden bepaald. In het voorjaar van 2018 zijn afspraken gemaakt met het bedrijfsleven dat er in het voorjaar van 2021 een operationeel systeem is en dat het definitieve besluit daarover valt na de laatste meting in 2020. Het bedrijfsleven heeft toegezegd het statiegeldsysteem op het afgesproken moment in het voorjaar van 2021 gereed te hebben.

6. Sappen en zuivel

Een deel van de partijen heeft in hun reactie gevraagd om sap- en zuivelflessen niet uit te zonderen van de statiegeldregelgeving. Deze reactie is niet overgenomen.

Zoals reeds in deze toelichting in hoofdstuk 5 is aangegeven, zijn sappen en zuivel uitgezonderd om uiteenlopende technische redenen.

⁷ Kamerstuk II 2017/18, 33 043, nr. 90; Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 33; Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 39.

7. Kunststof flessen versus kunststof verpakkingen

Een aantal partijen heeft aangegeven dat het niet correct is om alleen over flessen te spreken en het beter zou zijn om over drankverpakkingen te spreken zodat er geen categorieën buiten deze regelgeving vallen. Deze reactie is niet overgenomen.

Met het wijzigingsbesluit is uitvoering gegeven aan de kamerbrief. Daarin zijn specifiek afspraken met het bedrijfsleven over de aanpak van kleine kunststof flessen neergelegd. Daarmee is uitvoering gegeven aan de Plastic Soup Surfer motie die om maatregelen vraagt voor kleine kunststof flessen. In de hierboven benoemde punten is uiteenzet dat grote kunststof flessen zullen worden meegenomen en waarom blik en andere drankverpakkingen buiten de regelgeving blijven. Een statiegeldsysteem op andere (kunststof) drankverpakkingen, zoals bijvoorbeeld knijpzakjes, wordt als niet reëel gezien en kent ook geen voorbeelden in andere landen. Ook de Richtlijn Single Use Plastics maakt onderscheid tussen maatregelen die gelden voor alle drankverpakkingen en maatregelen die specifiek zijn gericht op kunststof flessen. De 90% norm voor gescheiden inzameling geldt specifiek voor kunststof flessen. Daar sluit het wijzigingsbesluit bij aan.

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een concept ontwerp van dit wijzigingsbesluit is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college constateert dat de Nota van toelichting nut en noodzaak van het wijzigingsbesluit voldoende onderbouwt en de gekozen uitgangspunten voor statiegeld in lijn is met eerder gemaakte politieke keuzes en toezeggingen. Op verschillende punten is de toelichting bij het wijzigingsbesluit aangevuld naar aanleiding van het advies van de ATR.

Notificatie

Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel I, onderdelen B en F, van dit wijzigingsbesluit is een ontwerpbesluit op 17 juli 2019 ingevolge artikel 5 van de Notificatierichtlijn⁸ voorgelegd aan de Europese Commissie. Daarbij is aangegeven dat de verplichtingen zijn ingegeven vanuit het algemeen belang van bescherming van het milieu. Naar aanleiding van de aanmelding zijn geen reacties binnengekomen.

7. Gevolgen

Bedrijfseffecten en administratieve lasten van de doelstelling voor 90% gescheiden inzameling

Het introduceren van een aparte doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof drankflessen vraagt meer inspanningen van producenten en importeurs. Ten eerste leidt de verplichting tot nalevingskosten voor de producenten en importeurs. Daarnaast levert de verslagleggingsverplichting een administratieve last op. Er is geen sprake van financiële kosten die het gevolg zijn van een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag.

⁸ Richtlijn EU 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (Codificatie) (PbEU 2015, L 241)

Het merendeel van de kunststof drankflessen wordt op de markt gebracht door de bekende merken dan wel – al dan niet als huismerk – door de bekende supermarktketens. Ten tijde van het opstellen van dit wijzigingsbesluit wordt aan de al bestaande verplichtingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 door producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering gegeven door Stichting Afvalfonds Verpakkingen. In samenwerking met Stichting Afvalfonds Verpakkingen wordt geschat, dat de verplichting van gescheiden inzameling van kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter of minder, circa 50 grote producenten en importeurs zal aangaan. Daarnaast is de inschatting dat er maximaal circa 200 kleinere producenten en importeurs met de verplichting te maken krijgen.

Ten aanzien van de nalevingskosten van de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling is de verwachting dat het kostenniveau voor producenten en importeurs met deze verplichting niet substantieel zal stijgen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Producenten en importeurs dienen immers op basis van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in 2021 51% en vanaf 2022 52% van alle kunststof verpakkingen die zij op markt brengen te recyclen. Daarnaast geldt dat met het bestaande (vrijwillige) statiegeldsysteem op grote flessen ongeveer 90% gescheiden inzameling wordt bereikt. Kunststof afkomstig van (gescheiden ingezamelde) flessen heeft een positieve marktwaarde. Daardoor kan, in vergelijking tot andere kunststofstromen, de gescheiden inzameling en recycling van kunststof flessen efficiënt en kostendekkend geschieden.

In de huidige situatie betalen producenten en importeurs een bijdrage aan Stichting Afvalfonds verpakkingen voor de door hun op de markt gebrachte kunststof verpakkingen en daarmee de door hen op de markt gebrachte kunststof flessen. Er is geen reden aan te nemen dat de afvalbeheerbijdrage die producenten en importeurs nu al over hun kunststof flessen betalen zal veranderen naar aanleiding van de additionele doelstelling voor de gescheiden inzameling van kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter en minder.

De administratieve last die volgt uit de verslagleggingsverplichting van het Besluit beheer verpakkingen 2014 over de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling wordt – na consultatie van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen – geschat op enkele tonnen tot maximaal één miljoen euro. Dit is inclusief de lasten die individuele producenten en importeurs hebben met betrekking tot de gegevens die zij dienen aan te leveren bij Stichting Afvalfonds Verpakkingen ten aanzien van het aantal door hen op de markt gebrachte flessen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de verplichting voor producenten en importeurs om een afvalbeheerbijdrage aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen af te dragen en de verplichting voor producenten en importeurs om verslag te doen over het behalen van de verplichtingen die volgen uit het Besluit beheer verpakkingen 2014 alleen geldt voor de zogenoemde bovendrempelige bedrijven, zijnde producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen of importeren.

Bedrijfseffecten en administratieve lasten statiegeld kunststof flessen

Het uitvoeren van een verplicht statiegeldsysteem vraagt om inspanningen van producenten en importeurs. Ten eerste leidt de verplichting tot nalevingskosten voor de producenten en importeurs waarop deze betrekking heeft. Daarnaast levert de verslagleggingsverplichting een

administratieve last op. Bij statiegeld is er geen sprake van financiële kosten die het gevolg zijn van een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. De statiegeldverplichting geldt voor de producenten en importeurs van frisdrank en water verpakt in kunststof flessen. De inschatting is dat de statiegeldverplichting beperkt blijft tot de circa 50 grote producenten en importeurs van frisdrank en water.

Door CE-Delft⁹ is berekend dat de jaarlijkse kosten van een statiegeldsysteem voor kleine kunststof flessen variëren tussen de 2 en 27 miljoen euro. De nalevingskosten van een verplichting tot statiegeld zijn daaraan gelijk. Hierin zijn meegenomen de kosten voor inname (waaronder de kosten voor innamemachines en compacteermachines), retourlogistiek, distributie, telcentra, labels, administratie, marketing en management. Tevens is hierbij rekening houden met de opbrengst uit gerecyclede materialen. Er bestaat op dit moment al een statiegeldsysteem voor kunststof flessen groter dan 1 liter. Dat stelsel wordt met dit wijzigingsbesluit in wetgeving bestendigd. Dit zal niet leiden tot extra lasten voor producenten en importeurs t.o.v. de huidige kosten van het systeem op grote flessen. De synergievoordelen en kostenefficiëntie die met het toevoegen van kleine flessen aan het bestaande systeem voor grote flessen bereikt kan worden liggen naar inschatting van CE Delft rond de 4,5 miljoen euro.

De verwachte inkomsten voor het bedrijfsleven uit niet ingeleverde flessen en bonnetjes zijn hierin niet meegenomen. Deze inkomsten liggen naar verwachting van CE Delft tussen de 15 en 23 miljoen euro. Met deze inkomsten zou een statiegeldsysteem voor het bedrijfsleven kosten-dekkend kunnen worden uitgevoerd. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de kosten dan goeddeels voor rekening komen van de consument die flessen niet retour brengt dan wel het bonnetje niet inlevert.

De niet in werking zijnde artikelen over statiegeld op drankverpakkingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 zoals deze luidde voor inwerking-treding van dit wijzigingsbesluit, zijn destijds overgenomen uit het in 2005 vastgestelde Besluit beheer verpakkingen en papier en karton¹⁰. Ook in dat besluit waren deze artikelen niet in werking. Blijkens de toelichting bij dat besluit zijn er extra kosten en administratieve lasten gemoeid bij het invoeren van een statiegeldverplichting op alle drankverpakkingen. Het geheel aan kosten en lasten is daar echter niet gekwantificeerd. Met de wijziging van artikel 12 wordt de verplichting voor statiegeld beperkt tot kunststof flessen voor frisdrank en water. De eerdere verplichting betrof alle drankverpakkingen. Deze wijziging leidt daarmee tot een verlaging van de last voor het bedrijfsleven bij invoering van statiegeld ten opzichte van de oorspronkelijke verplichting. Voorts worden de statiegeldverplichtingen thans specifiek neergelegd bij producenten en importeurs. Dit verlaagt eveneens de last voor het bedrijfsleven bij invoering van statiegeld ten opzichte van de oorspronkelijke verplichting die gold voor alle spelers in de aanleverketen.

De verplichting jaarlijks verslag te doen over de verplichting met betrekking tot statiegeld wordt toegevoegd aan de bestaande jaarlijkse verplichte verslaglegging door producenten en importeurs en leidt tot een administratieve last. Door CE Delft zijn de kosten voor administratie meegenomen in de totale kosten van een statiegeldsysteem.

⁹ Addendum: uitsplitsen kosten en effecten statiegeld naar de plastic flesjes (Kamerstukken II 2017/18, 28 694, nr. 135, bijlage 835185)

¹⁰ Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton (Besluit beheer verpakkingen en papier en karton) (Stb. 183)

Milieueffecten

De effecten van het invoeren van statiegeld op kleine kunststof flessen zijn berekend door CE-Delft¹¹. Naar verwachting leidt een statiegeld van minimaal 10 cent voor kleine flessen tot een zwerfvuilreductie tussen de 70–90 procent van kleine flessen en een jaarlijkse CO₂-reductie van 15 kton. Van het meenemen van grote flessen wordt geen additioneel milieueffect verwacht t.o.v. de bestaande situatie.

8. Inwerkingtreding artikelen statiegeld

Als gevolg van dit wijzigingsbesluit wijzigen de (statiegeld)artikelen 11, 12, 13 en 14 in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Deze nieuwe artikelen zijn dan echter nog niet van kracht. Over de inwerkingtreding van de (nieuwe) statiegeldartikelen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt separaat bij koninklijk besluit beslist.

Artikel 20 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit bepaalde dat de statiegeldartikelen in werking treden op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip met dien verstande dat deze artikelen niet eerder in werking treden dan 1 jaar na uitgifte van het Staatsblad waarin dat koninklijk besluit, waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen wordt bepaald, is geplaatst.

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is er door CE Delft onderzoek¹² gedaan naar een redelijke invoeringstermijn. Daarvoor is gekeken naar de ervaringen uit andere landen. Uit dit onderzoek blijkt dat als gebruik wordt gemaakt van de bestaande innameapparatuur voor grote flessen in supermarkten en deze een software-update krijgen, een statiegeldsysteem voor alle flessen in een half jaar operationeel kan zijn. Mocht er door producenten en importeurs gekozen worden voor apparatuur met barcodescanners en compacteermachines en uitbreiding van de bestaande capaciteit, dan is er, op basis van ervaringen in het buitenland, ongeveer 1,5 tot 2 jaar nodig.

Ten tijde van het opstellen van dit wijzigingsbesluit wordt besluitvorming over inwerkingtreding van de statiegeldartikelen in het besluit voorzien uiterlijk in het voorjaar van 2020 en invoering van een inzamelstelsel met statiegeld in 2021. Met het oog hierop is ervoor gekozen de inwerkingtredebepaling van artikel 20 in het Besluit beheer verpakkingen 2014 aan te passen, teneinde desgewenst een andere inwerkingtredingstermijn dan een jaar na publicatie van het koninklijk besluit in het Staatsblad vast te kunnen stellen.

Het streven is erop gericht om bij de inwerkingtreding van de statiegeldartikelen, de regels met betrekking tot vaste verandermomenten van regelgeving en de publicatietermijn in acht te nemen.

¹¹ Addendum: uitsplitsen kosten en effecten statiegeld naar de plastic flesjes (Kamerstukken II 2017/18, 28 694, nr. 135, bijlage 835185)

¹² Statiegeld op kleine plastic flesjes; effecten van wettelijke varianten (Kamerstukken II 2018/19, 30 872, nr. 226, bijlage 875001)

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (Wijziging artikel 1 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Met dit artikel wordt een omschrijving van het in artikel 6a gebruikte begrip drank toegevoegd aan de begripsomschrijvingen in artikel 1, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014. De omschrijving is nagenoeg gelijk aan de omschrijving van het begrip drank die voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit was opgenomen in artikel 11 van het Besluit beheer verpakkingen 2014. Verduidelijkt is dat medicinale drank die als geneesmiddel kwalificeert niet onder de reikwijdte van dit begrip valt.

Artikel I, onderdeel B (Nieuw artikel 6a Besluit beheer verpakkingen 2014)

Artikel 6a legt aan producenten en importeurs die drank in kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder in Nederland in de handel brengen een plicht op om jaarlijks ten minste 90 gewichtsprocent van die door hen in Nederland in de handel gebrachte kunststof drankflessen, doppen en deksels inbegrepen, gescheiden in te zamelen.

De inzamelverplichting betreft 90 gewichtsprocent van de gedurende een jaar als verpakking van drank in de handel gebrachte kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder. Het begrip «in de handel brengen» is in artikel 1 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 omschreven als: voor het eerst beroepsmatig op de markt aanbieden van een product. Het begrip «op de markt aanbieden» wordt in dat artikel omschreven als: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van verpakkingen met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt.

Artikel I, onderdeel C (Wijziging artikel 8 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Met dit artikel wordt artikel 6a toegevoegd aan de opsomming van artikelen in artikel 8, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014. Als gevolg hiervan ontstaat voor producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen, de verplichting om elk jaar voor 1 augustus aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat verslag te doen over de uitvoering in het voorgaande kalenderjaar van de verplichting tot gescheiden inzameling van 90 gewichtsprocent van de door hen in dat jaar in de handel gebrachte kunststof drankflessen met een inhoud van 3 liter of minder.

Artikel I, onderdeel D (Wijziging artikel 9 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Dit artikel voegt de artikelen 6a en 12 toe aan de reeks van artikelen (5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 7 en 8, eerste lid) die in artikel 9, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden genoemd. Dit heeft tot gevolg dat producenten en importeurs voortaan ook aan de verplichtingen in de toegevoegde artikelen gezamenlijk uitvoering kunnen geven. Het betreft hier de in artikel 6a opgenomen doelstelling voor gescheiden inzameling voor kunststof drankflessen en de in artikel 12 opgenomen verplichtingen omtrent statiegeld.

Artikel I, onderdeel E (Nieuw artikel 11 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Met dit artikel wordt een omschrijving van het begrip frisdrank opgenomen die gelding heeft binnen paragraaf 6 van het Besluit beheer verpakkingen 2014. Die paragraaf bevat artikelen over statiegeld op drankverpakkingen. Het begrip frisdrank wordt aldaar gebruikt in artikel 12 zoals dat luidt na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

Voor de omschrijving van het begrip frisdrank wordt aangesloten bij hetgeen daaronder in het kader van de Warenwet wordt verstaan. Verwezen wordt naar de omschrijving van het begrip frisdrank in artikel 7a van het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen. Daar wordt frisdrank ten tijde van de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit als volgt omschreven:

Drinkwaar dat geen alcohol bevat, tenzij dit door een natuurlijk gistingsproces onbedoeld en onvermijdelijk aanwezig is tot een gehalte van ten hoogste 5 gram ethylalcohol per liter, en die bestaat uit:

- water, natuurlijk mineraal water of bronwater; en
- suikers of zoetstoffen;
- waaraan mogen zijn toegevoegd:
 - koolzuur;
 - aroma's;
 - eetbare bestanddelen van vruchten of planten;
 - vruchten- of plantensappen;
 - technische hulpstoffen; of
- additieven die voldoen aan de voorschriften gesteld bij of krachtens

Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven (PbEU 2008, L 354).

Artikel I, onderdeel F (Nieuw artikel 12 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Dit artikel wijzigt de tekst van artikel 12. Daarmee verdwijnt de oude tekst die de grondslag vormde voor een statiegeldstelsel voor alle soorten drankverpakking en waarbij een ieder die drank aan een ander ter beschikking stelt, de normadressaat voor het statiegeldstelsel vormde.

Met de nieuwe tekst van artikel 12 wordt nog slechts één categorie van verpakkingen aangewezen waarvoor een statiegeldstelsel kan worden ingevoerd en zijn producenten en importeurs die in Nederland water of frisdrank in kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder in de handel brengen hiervoor de normadressaat en verantwoordelijk voor de financiering daarvan.

Op grond van het eerste lid en tweede lid zijn deze producenten en importeurs verplicht om op het moment dat zij water of frisdrank in kunststof flessen met een inhoud van 3 liter of minder voor het eerst in Nederland op de markt brengen, statiegeld te heffen en die verpakking na gebruik, onder terugbetaling van het statiegeld, weer in te nemen.

De in het eerste lid van dit artikel opgenomen verplichting tot het heffen van statiegeld op kunststof flessen voor water en frisdrank met een inhoud van 3 liter of minder, richt zich uitsluitend tot producenten en importeurs en niet tot bijvoorbeeld een wederverkoper, zoals een kiosk, die de kunststof fles met water of frisdrank heeft ingekocht bij een producent of importeur die deze fles in Nederland in de handel heeft gebracht. Het is aan deze wederverkoper om te beslissen of hij het door hem aan de producent of importeur betaalde statiegeld doorberekend aan de consument of niet.

De in het tweede lid opgenomen verplichting van inname na gebruik onder uitbetaling van het statiegeld richt zich eveneens tot de producent of importeur die de fles in Nederland in de handel heeft gebracht. De

innameplicht berust dus niet op bijvoorbeeld een wederverkoper, zoals een kiosk. Deze verkoopt weliswaar kunststof flessen met water of frisdrank die hij heeft ingekocht bij een producent of importeur die de fles in Nederland in de handel heeft gebracht, maar is niet verplicht tot inname ervan onder uitbetaling van het statiegeld. Producenten en importeurs kunnen een verkooppunt, niet zijnde een producent of importeur, wel vragen of het bereid is als innamepunt voor statiegeldflessen te dienen. Veelal zal er dan een vergoeding betaald moeten worden voor het vervullen van deze taak namens producenten en importeurs.

Op grond van het derde lid zijn producenten en importeurs verplicht om alle kosten verbonden aan de uitvoering van het statiegeldstelsel voor hun rekening te nemen. Het expliciet opnemen van deze financiële verplichting verduidelijkt dat het eventueel doorbelasten van kosten verbonden aan de inname van statiegeldflesjes aan bijvoorbeeld innamepunten, niet de bedoeling is.

Artikel I, onderdeel G (Vervallen artikel 13 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Met het opnemen in artikel 12 van een ander stelsel van verplichtingen omtrent statiegeld op drankverpakkingen, kan artikel 13 komen te vervallen. De in dat artikel opgenomen uitzonderingen zijn niet relevant meer voor het nieuwe statiegeldstelsel.

Artikel I, onderdeel H (Wijziging artikel 14 Besluit beheer verpakkingen 2014)

Door de wijziging van de eerste volzin van artikel 14 wordt na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit nog enkel een minimale hoogte van het statiegeld in een ministeriële regeling bepaald. Daarmee krijgen producenten en importeurs de mogelijkheid om een hoger statiegeldbedrag te hanteren dan het in de ministeriële regeling opgenomen bedrag. Een reden om een hoger statiegeldbedrag te hanteren zou kunnen zijn dat het in de regeling vastgelegde (minimale) bedrag nog een onvoldoende prikkel vormt voor de consument om een kleine of grote kunststof fles in te leveren en er daardoor door producenten en importeurs extra maatregelen genomen moeten worden om de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling van kunststof flessen te halen.

De tweede volzin van artikel 14 is in lijn gebracht met de wijziging van artikel 12. Aangezien na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit nog enkel statiegeld kan worden ingevoerd op kunststof flessen is de mogelijkheid om te differentiëren in de hoogte van statiegeld naar soort en inhoud van de drankverpakking achterhaald en vervangen door een mogelijkheid om te differentiëren in de (minimale) hoogte van het statiegeld voor kunststof flessen met een verschillend volume.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer