Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in verband met het opnemen van een recyclingdoelstelling voor kleine kunststof drankflessen en het aanpassen van de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen (Besluit maatregelen kleine kunststof drankflessen)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat maakt ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer bekend dat een ieder gedurende vier weken na de dagtekening van deze Staatscourant schriftelijk zijn zienswijze naar voren kan brengen over onderstaand ontwerp van een algemene maatregel van bestuur.

Uw zienswijze kunt u op de volgende manieren indienen:
1. bij voorkeur per e-mail naar: paralegalsHBJZ@minienw.nl of
2. per brief naar het volgende adres:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
HBJZ/Paralegals
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van , 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, nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, 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 minder dan 1 liter 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, wordt gerecycled.

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: drinkwaar 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 minder dan 1 liter 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

Artikel 14, tweede volzin, vervalt.

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 2021.

Artikel III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit maatregelen kleine kunststof drankflessen.

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

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
S. van Veldhoven - Van der Meer

Nota van toelichting

1. Inleiding
Dit besluit (hierna: wijzigingsbesluit) wijzigt het Besluit beheer verpakkingen 2014 en omvat:
- het opnemen van een recyclingdoelstelling voor kleine kunststof drankflessen; en
- het aanpassen van enkele artikelen inzake statiegeld op drankverpakkingen.

2. Aanleiding
Op het Algemeen Overleg Circulaire Economie van 16 februari 2017[1] is middels een door de Plastic Soup Surfer ingediende petitiemotie opgeroepen tot het nemen van effectieve maatregelen om de hoeveelheid zwerfafval van kleine plastic flesjes met 90% binnen drie jaar terug te dringen. De petitiemotie 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 Eijs[2] 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 petitiemotie, gerealiseerd worden.

In de kamerbrief 'Naar een Circulaire Verpakkingsketen'[3] (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 Delft[4] 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.

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

Het wijzigingsbesluit geeft invulling aan het voornemen van het kabinet om een recyclingdoelstelling voor kleine plastic flesjes van 90% in het besluit op te nemen. Voorts geeft dit wijzigingsbesluit invulling aan het voornemen van het kabinet om een wettelijke basis op te stellen die nodig is om in het najaar van 2020 te kunnen besluiten statiegeld in te voeren.

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 in het najaar van 2020. Voorts wordt met dit

[1] Kamerstukken II 2016/17, 32852, nr. 47
[2] Kamerstukken II 2017/18, 34775 XII, nr. 46
[3] Kamerstukken II 2017/18, 28694, nr. 135
[4] Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes (Kamerstukken II 2016/17, 30872, nr. 211)

wijzigingsbesluit niets vastgelegd aangaande de prestatieafspraken en de onafhankelijke validatie daarvan in het najaar van 2020 en daarmee of deze door het bedrijfsleven zijn gehaald. Aangaande het monitoren van de prestatieafspraken en in het najaar 2020 het vaststellen of deze zijn gehaald, loopt een paralleltraject waarover de Tweede Kamer afzonderlijk wordt geïnformeerd. Indien in het najaar 2020 wordt geconstateerd dat de prestatieafspraken niet gehaald zijn en er daarom wordt besloten statiegeld op kleine flessen 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.

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. Recyclingdoelstelling

Producenten en importeurs dienen zorg te dragen voor het in het Besluit beheer verpakkingen 2014 per materiaalsoort opgenomen minimum gewichtspercentage dat jaarlijks moet worden gerecycled. Met de tekst zoals die luidt na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit wordt in het verlengde van de bestaande doelstellingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 een doelstelling toegevoegd voor de recycling van kleine kunststof flessen. Kleine kunststof flessen is hierbij gespecificeerd als alle kunststof drankflessen met een volume van minder dan een liter.

Met de term 'drank' wordt gedoeld 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.

Naast de genoemde doelstelling voor het reduceren van zwerfafval van kleine kunststof flessen, geldt als belangrijke overweging voor het opnemen van een recycledoelstelling voor kleine 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. Middels deze doelstelling worden producenten en importeurs verantwoordelijk hiervoor zorg te dragen.

Verwachte gevolgen van het opnemen van een 90% recycledoelstelling voor kleine kunststof drankflessen zijn daarmee een afname van de hoeveelheid zwerfafval, een toename van de recycling en een toename van de hoeveelheid toegepast recyclaat. De recyclingdoelstelling past in het staande beleid om te sturen op doelen en het bedrijfsleven van producenten en importeurs zo veel mogelijk vrij te laten bij het verwezenlijken van de doelstellingen en daarvoor gebruikte instrumenten. In de uitvoering kunnen producenten en importeurs voor de inzameling en recycling gebruik maken van de bestaande infrastructuur voor inzameling en sortering van kunststof verpakkingen. 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.

Het behalen van de 90% recycling van kleine kunststof drankflessen is ook een prestatieafspraak waarbij het bedrijfsleven tot het medio 2020 de kans krijgt aan te tonen dat het 90% recycling kan halen met een daarvoor zelf gekozen inzet. Benadrukt wordt dat het in het najaar van 2020 vaststellen of aan de 90% recycling als prestatieafspraak is voldaan ten behoeve van de besluitvorming over invoering van statiegeld, losstaat van de in dit wijzigingsbesluit opgenomen wettelijk verplichte 90% recyclingdoelstelling voor kleine drankflessen. De in dit wijzigingsbesluit opgenomen recyclingdoelstelling geldt voor een heel kalenderjaar en kan mede gezien de benodigde invoeringstermijn niet voor 1 januari 2021 in werking treden. Het is derhalve niet mogelijk om in najaar van 2020 op basis van deze wettelijk verplichte doelstelling te bepalen of door het bedrijfsleven

aan de prestatieafspraak is voldaan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook indien de wettelijke doelstelling op 1 januari 2020 in werking zou treden, het niet mogelijk is om op basis hiervan in het najaar van 2020 te bepalen of aan de prestatieafspraak is voldaan. De Tweede Kamer wordt parallel geïnformeerd over de manier waarop de prestatieafspraak van 90% recycling in het najaar van 2020 wordt gemeten.

Indien het bedrijfsleven in het najaar 2020 aan kan tonen dat het 90% van de kunststof drankflessen recyclet en tevens voldoet aan de prestatieafspraak met betrekking tot het reduceren van zwerfafval, zal er geen statiegeldverplichting worden ingevoerd. De met dit wijzigingsbesluit voorgeschreven 90% recyclingdoelstelling heeft in dat geval als doel te waarborgen dat het bedrijfsleven zich ook na 2020 blijft inzetten voor de recycling van kleine kunststof drankflessen.

Indien er in het najaar van 2020 besloten wordt statiegeld als wettelijke verplichting op te leggen, blijft de 90% recyclingdoelstelling van kracht en vormt deze, samen met de statiegeldverplichting, een waarborg voor een blijvende inzet van het bedrijfsleven voor kleine kunststof drankflessen.

Producenten en importeurs zijn verplicht jaarlijks verslag te doen van de in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen recyclingdoelstellingen. Hiervoor zal in 2019 een ministeriële regeling verslaglegging worden opgesteld. Hierin wordt de verplichting te rapporteren over de 90% recyclingdoelstelling voor kleine kunststof flessen nader uitgewerkt. De rapportage is de basis van handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), zoals dat voor de bestaande recycledoelstellingen reeds praktijk is. Met de inwerkingtreding van de 90% recyclingverplichting voor kleine kunststof flessen per 1 januari 2021, kan hierover voor het eerst over het kalenderjaar 2021 verslag worden gedaan. Dit verslag dient, gelet op artikel 8, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, voor 1 augustus 2022 aan de minister te worden verzonden.

Ten tijde van het opstellen van dit wijzigingsbesluit wordt aan de al bestaande recyclingdoelstellingen in 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 Wet milieubeheer algemeen verbindend verklaarde overeenkomst, een afvalbeheerbijdrage verschuldigd zijn. Na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit hebben producenten en importeurs ook de mogelijkheid om de recyclingdoelstelling voor kleine kunststof drankflessen gezamenlijk uit te voeren.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de recycling van kleine kunststof drankflessen ook onderdeel is van de brede kunststof recyclingdoelstelling voor verpakkingen, zoals opgenomen in artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit beheer verpakkingen 2014.

4. 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 voorziet in wijzigingen in deze niet inwerking zijnde artikelen. In lijn met het in de kamerbrief geuite voornemen om een wettelijke basis te scheppen voor een statiegeldstelsel voor kleine kunststof flessen voor water en frisdrank, zijn met dit wijzigingsbesluit de statiegeldartikelen aangepast. 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 in het najaar 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.

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 minder dan 1 liter 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 een uit het oogpunt van zwerfafvalbestrijding optimaal en kosteneffectief systeem kan worden ingericht dat naar verwachting in het voorjaar van 2021 operationeel en handhaafbaar kan zijn als in het najaar van 2020 besloten wordt tot inwerkingtreding van de artikelen over statiegeld.

Met de keuze om producenten en importeurs verantwoordelijk te maken voor het statiegeldstelsel is het aan hen om te bepalen waar kleine statiegeldflessen kunnen worden ingeleverd. Gelet op de recyclingdoelstelling van 90% voor kleine kunststof drankflessen hebben producenten en importeurs er belang bij zo veel mogelijk kleine (statiegeld)flessen in te zamelen. Met het oog op kostenefficiëntie zullen zij ervoor zorgen dat er innamepunten zijn op locaties waar veel kleine 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 kleine 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% recycling van kleine 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 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 gekozen wordt ook de statiegeldverplichtingen collectief uit te voeren en dat door hen een uitvoeringsorganisatie wordt aangewezen die het statiegeldsysteem zal operationaliseren.
Teneinde op het moment van inwerkingtreding van de statiegeldartikelen duidelijkheid te hebben over het aantal en de soort van locaties waar kleine statiegeldflessen kunnen worden ingeleverd, zullen tussen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en producenten en importeurs nadere afspraken worden gemaakt.

Producenten en importeurs zijn verplicht jaarlijks verslag te doen van de verplichtingen die volgen uit het Besluit beheer verpakkingen. Hiervoor zal in 2019 een ministeriële regeling verslaglegging worden opgesteld. Hierin wordt te zijner tijd ook de verslagleggingverplichting met betrekking tot statiegeld uitgewerkt. Deze rapportage is de basis van 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 m^2 was toegestaan enkel drankverpakkingen in te nemen die zij zelf hadden verkocht. Met dit wijzigingsbesluit is gekozen de verantwoordelijkheid voor het statiegeld op kleine 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 kleine kunststof flessen, zou leiden tot een hoge last voor het gehele bedrijfsleven en zou de kans op een operationeel en handhaafbaar systeem in 2021 verkleinen.

Ten eerste leidt een verplichting bij verkooppunten tot onzekerheid in hoeverre bij kleine verkooppunten wel of niet kleine 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. Daarbij is er geen enkel zicht op dat deze actoren binnen een korte periode 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 actoren met een innameverplichting. 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 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 ook een groot deel van de kleine 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 kleine flessen water of frisdrank 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 kleine flessen bij supermarkten mogelijk is.

Tot slot zou het aanwijzen van innamepunten in het Besluit beheer verpakkingen 2014 niet leiden tot een vanuit het oogpunt van het tegengaan van zwerfafval beter systeem. Het is niet aannemelijk dat

met het aanwijzen van innamepunten een sluitend systeem zou zijn ontworpen dat het meest effectief zwerfafval bestrijdt.

Overige drankverpakkingen
De statiegeldartikelen zoals die gelden voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit hebben betrekking op alle drankverpakkingen en vormen daarmee mede een waarborg voor het voortbestaan van statiegeldsystemen zonder wettelijke waarborg, zoals die voor glazen bierflessen en grote kunststof flessen. Gezien bovenstaande argumentatie is het echter twijfelachting of inwerkingtreding van deze oorspronkelijke artikelen geleid zou hebben tot een doeltreffend en handhaafbaar statiegeldsysteem.

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 kleine kunststof flesjes te verplichten, zouden in dat geval middels een ministeriele regeling verpakkingssoorten kunnen worden toegevoegd. Geconcludeerd is echter dat hiervoor de wettelijk grondslag ontbreekt. Voorts is het niet redelijk om middels een ministeriele 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.

Uitzondering sappen en zuivel
De statiegeldverplichtingen zoals opgenomen in dit wijzigingsbesluit gelden voor kleine kunststof flessen gebruikt voor het verpakken van frisdrank en water. In de praktijk betekent dit dat kleine 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 vervuilingsgraad 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 hygiëneproblemen 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 bestaande statiegeldsysteem voor grote kunststof flessen en in veel andere landen met een statiegeldsysteem, flessen van sap en zuivel zijn uitgezonderd van het statiegeldsysteem.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de 90% recyclingdoelstelling - in tegenstelling tot de statiegeldverplichting - wel geldt voor alle kleine kunststof drankflessen.

5. Voorbereiding wijzigingsbesluit
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 internetconsulatie.

In het kader van de zienswijzeprocedure zijn de volgende zienswijzen ingebracht:…

PM

Adviescollege Toetsing Regeldruk
Een concept 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 op kleine kunststof (drank)flessen 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.

6. Gevolgen

Bedrijfseffecten en administratieve lasten van de 90% recyclingdoelstelling
Het introduceren van een aparte recyclingdoelstelling voor kleine 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.

Het merendeel van de kleine 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 samenspraak met Stichting Afvalfonds Verpakkingen wordt geschat dat de recyclingverplichting voor kleine kunststof drankflessen circa 50 grote producenten en importeurs zal aangaan. Daarnaast is de inschatting dat er maximaal circa 200 kleinere producenten en importeurs zijn.

Ten aanzien van de nalevingskosten van de 90% recyclingdoelstelling geldt dat het de verwachting is dat het kostenniveau voor producenten en importeurs met deze verplichting niet substantieel zal stijgen. Producenten en importeurs dienen in de huidige situatie op basis van de recyclingdoelstelling van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, al 50% van alle kunststof verpakkingen die zij op markt brengen te recyclen. Deze doelstelling blijft ongewijzigd. De additionele doelstelling van 90% voor kleine kunststof drankflessen leidt daarmee niet tot een toename van de totale hoeveelheid te recyclen kunststof. Producenten en importeurs hebben een kostenniveau dat samenhangt met de hoeveelheid gerecycled kunststof en zij dragen deze kosten gezamenlijk middels het afdragen van een afvalbeheerbijdrage aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Kunststof afkomstig van flessen heeft een positieve marktwaarde en kan, in vergelijking tot andere kunststofstromen, efficiënt en kostendekkend worden ingezameld en gerecycled. Ook in de huidige situatie betalen producenten en importeurs een bijdrage voor de door hun op de markt gebrachte kunststof verpakkingen en daarmee de door hen op de markt gebracht kunststof flessen. Er is geen reden aan te nemen dat de afvalbeheerbijdrage die producenten en importeurs nu al over hun kleine kunststof flessen betalen zal veranderen naar aanleiding van de additionele recyclingdoelstelling voor kleine kunststof drankflessen.

Ten aanzien van de administratieve last die volgt uit de verslagleggingsverplichting van het Besluit beheer verpakkingen 2014, geldt dat in de huidige situatie Stichting Afvalfonds Verpakkingen verslag uitbrengt aangaande de reeds in dat besluit opgenomen verplichtingen. Hieraan wordt een verslagleggingsverplichting over de 90% recycledoelstelling toegevoegd. Na consultatie van Stichting Afvalfonds is de inschatting in dat deze informatieverplichting leidt tot een administratieve last in de orde van grootte van 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 door aantal door hen op de markt gebrachte kleine 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 kleine 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 statiegeld verplichting geldt voor de producenten en importeurs van frisdrank en water verpakt in kleine kunststof flessen. De inschatting is dat de statiegeldverplichting beperkt blijft tot de circa 50 grote producenten en importeurs van frisdrank en water.

Door CE-Delft[5] 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 opbrengt uit recyclede materialen. De uitgespaarde kosten voor inzameling via de huidige systemen is niet meegenomen. Deze liggen naar inschatting van CE Delft rond de 4,5 miljoen euro. Ook de verwachte inkomsten voor het bedrijfsleven uit niet ingeleverde flesjes 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 kostendekkend kunnen worden uitgevoerd. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de kosten dan goeddeels voor rekening komen van de consument die het flesjes 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 inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, zijn destijds overgenomen uit het in 2005 vastgestelde Besluit beheer verpakkingen en papier en karton[6]. 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 kleine kunststof flessen voor frisdrank en water. De eerdere verplichting betrof alle drankverpakkingen. Deze wijzing leidt daarmee tot een verlaging van de last voor het bedrijfsleven bij invoering van statiegeld ten opzichte van de oorspronkelijke verplichting. Voorts worden 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.

---

[5] Addendum: uitsplitsen kosten en effecten statiegeld naar de plastic flesjes (Kamerstukken II 2017-2018, 2864, nr. 135, bijlage 835185)
[6] Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton (Besluit beheer verpakkingen en papier en karton) (Stb. 183)

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.

Milieueffecten
De effecten van het invoeren van statiegeld op kleine kunststof flessen zijn berekend door CE-Delft[7]. Naar verwachting leidt een statiegeld van minimaal 10 cent tot een zwerfvuilreductie tussen de 70-90 procent en een jaarlijkse CO_2-reductie van 15 kton.

7. Inwerkingtreding artikelen statiegeld
Als gevolg van dit wijzigingsbesluit wijzigen per 1 juli 2020 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 op een later moment 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 onderzoek[8] 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 in enkele maanden 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 voor het najaar van 2020 en invoering van een inzamelsysteem met statiegeld voor het voorjaar van 2021. Met het oog hierop is ervoor gekozen de inwerkingtreding bepaling van artikel 20 in het Besluit beheer verpakkingen 2014 aan te passen, teneinde 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 inwerkingtreden van de statiegeldartikelen, de regels met betrekking tot vaste verandermomenten van regelgeving en de publicatietermijn in acht te nemen.

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

[7] Addendum: uitsplitsen kosten en effecten statiegeld naar de plastic flesjes (Kamerstukken II 2017-2018, 2864, nr. 135, bijlage 835185)
[8] Statiegeld op kleine plastic flesjes; effecten van wettelijke varianten, CE Delft, 2019.

van dit besluit 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 kleine kunststof flessen in Nederland in de handel brengen een plicht op om jaarlijks ten minste 90 gewichtsprocent van de door hen in Nederland in de handel gebrachte kleine kunststof drankflessen te recyclen.
De recyclingverplichting betreft 90 gewichtsprocent van de gedurende een jaar als verpakking van drank in de handel gebrachte kunststof flessen met een volume van minder dan een liter. 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 recycling van 90 gewichtsprocent van de door hen in dat jaar in de handel gebrachte kleine kunststof drankflessen.

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 recyclingdoelstelling voor kleine 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 drankverpakkingen 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 minder dan 1 liter 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 kleine kunststof flessen 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 kleine kunststof flessen voor water en frisdrank richt zich uitsluitend tot producenten en importeurs en niet tot bijvoorbeeld een wederverkoper, zoals een kiosk, die de kleine 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 kleine 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 (Vervallen artikel 14, tweede lid Besluit beheer verpakkingen 2014)
De tweede volzin van artikel 14 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 kan vervallen omdat artikel 12 in dat besluit, zoals dat luidt na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, niet meer voorziet in een statiegeldstelsel voor meerdere soorten drankverpakkingen.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
S. van Veldhoven - Van der Meer