

Vergaderjaar 2002–2003

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2002

Naar aanleiding van mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 5 november jl. geef ik u in deze brief nadere informatie over een aantal aspecten die van belang zijn voor een goede beoordeling van het te voeren verpakkingsbeleid in de komende jaren.

Samenvatting

Naar aanleiding van de reacties op het ontwerp Besluit beheer verpakkingen papier en karton (hierna AMVB) onder meer geuit tijdens genoemd Algemeen Overleg ben ik voornemens de AMVB en de bijbehorende toelichting aan te passen.

- De drie onderdelen van de AMVB (statiegeld, meermaligheid en producentenverantwoordelijkheid) worden losgekoppeld waardoor het niet langer noodzakelijk is alle onderdelen gelijktijdig in werking te laten treden. Met andere woorden statiegeld kan wettelijk worden geregeld zonder ook het onderdeel producentenverantwoordelijkheid of meermaligheid in werking te laten treden.
- Voordat welk onderdeel dan ook in werking treedt zal ik zowel met de Tweede Kamer als met het bedrijfsleven overleggen.
- Het onderdeel statiegeld zal in werking treden als niet aan de tussendoelstelling voor zwerfafval wordt voldaan, maar de termijn waarop deze tussendoelstelling moet worden bereikt wordt met een jaar verlengd.
- Als besloten wordt tot invoering van statiegeld krijgt het bedrijfsleven vervolgens een jaar voor invoering.
- De onderdelen meermaligheid en producentenverantwoordelijkheid zullen in ieder geval niet in werking treden tijdens de huidige convenantsperiode tenzij partijen zich niet langer houden aan de daarover in het covenant gemaakte afspraken.
- In de situatie dat tot invoering van producentenverantwoordelijkheid moet worden overgegaan zal ik, samen met het bedrijfsleven een studie laten verrichten om de geschatte kosten zo goed mogelijk

onderbouwd en wetenschappelijk verantwoord op basis van de dan bestaande kennis en inzichten, ook in andere landen, in beeld te laten brengen.

Met het bedrijfsleven is afgesproken dat het Convenant Verpakkingen III op 4 december a.s. wordt ondertekend.

Hoewel ik er vertrouwen in heb dat partijen er in slagen het convenant volgens de plannen uit te voeren, is het wel nodig dat er een AMVB gereed is waarmee zonnodig verplichtingen voor statiegeld, meermaligheid of producentenverantwoordelijkheid kunnen worden opgelegd. Het niet in procedure brengen van de AMVB of onderdelen van de AMVB is geen optie: als immers niet meer langs de lijnen van het convenant wordt gewerkt, zou moeten worden teruggevallen op de huidige Regeling verpakking en verpakkingsafval (hierna regeling) welke leidt tot zeer hoge administratieve lasten.

Indien tot invoering van een of meerdere onderdelen van de AMVB moet worden overgegaan dan zijn de administratieve lasten beperkt.

De Brusselse bezwaren tegen het convenant en de AMVB zijn naar mijn mening niet zodanig dat dit ondertekening van het convenant III en het verder in procedure brengen van de AMVB in de weg hoeft te staan.

Richtlijn, regeling, convenant en AMVB

Sinds 30 juni 1997 is genoemde regeling van kracht. Deze regeling vormt de implementatie in Nederlandse regelgeving van de Europese richtlijn Verpakkingen van december 1994. In de regeling zijn individuele verplichtingen opgenomen voor alle bedrijven die verpakte producten in Nederland op de markt brengen (praktisch ieder bedrijf). Het op deze wijze aan de verplichtingen voldoen zou tot zeer hoge administratieve lasten leiden. Zowel voor individuele bedrijven als voor de overheid omdat ieder individueel bedrijf dat ook maar iets verpakt, zou moeten meedelen hoe het preventie, inzameling en herverwerking heeft geregeld en de overheid deze individuele mededelingen zou moeten beoordelen. Om dit te voorkomen is met het bedrijfsleven afgesproken dat in de regeling een mogelijkheid zou worden opgenomen om aan individuele verplichtingen te ontkomen door een convenant af te sluiten. Op 15 december 1997 is als uitvloeisel hiervan het Convenant Verpakkingen II afgesloten. Dit convenant liep tot eind vorig jaar en is door partijen verlengd tot eind 2002. Met dit convenant zijn dus, voor de bij het convenant aangesloten bedrijven, de individuele verplichtingen m.b.t. preventie, inzameling en herverwerking vervallen.

Al geruime tijd voor de termijn waarop het Convenant Verpakkingen II afliep, is de noodzaak ontstaan om, parallel aan de onderhandelingen over een nieuw convenant verpakkingen, een ontwerp AMVB op te stellen ter vervanging van de huidige regeling. De overwegingen die daarbij speelden, waren de volgende.

- De discussie over de totstandkoming van Convenant III spitste zich toe op de oplossing van het zwerfafval probleem. Het bedrijfsleven heeft daarbij aangegeven niet op vrijwillige basis te zullen overgaan op invoering van statiegeld als instrument om (een deel) van de zwerfafvalproblematiek op te lossen. Dit maakte het nodig om (als stok achter de deur) een wettelijke statiegeldregeling op te stellen.
- Bij de onderhandelingen over het convenant heeft het bedrijfsleven herhaaldelijk aangegeven dat als plannen van mijn ambtsvoorganger tot invoering van een wettelijke statiegeld doorgezet zouden worden, het niet bereid zou zijn een nieuw convenant te sluiten. Het gevolg zou zijn dat teruggevallen zou moeten worden op de regeling en het daarin opgenomen systeem van individuele mededelingen.

- Met het vervallen van het convenant zouden er ook geen afspraken meer gelden over meermaligheid omdat hierover geen bepalingen in de regeling zijn opgenomen. Dat maakte het ook nodig om dit element van het verpakkingsbeleid (eveneens als stok achter de deur) wettelijk te regelen.
- Daarnaast deden zich in de afgelopen convenantperiode problemen voor met de financiering van de glaszameling en -recycling waardoor de bedrijfstak voor glasrecycling in de problemen dreigde te komen. Dat vormde een reden om in een AMVB de financiële verantwoordelijkheid voor inzameling door de producenten/importeurs expliciet vast te leggen. Dat sluit aan bij de situatie in de meeste andere EU-lidstaten die eerder genoemde richtlijn in regelgeving implementeerden door de producenten en importeurs (de verpakkers/vullers en importeurs van verpakte producten) verantwoordelijk te stellen voor inzameling en hergebruik. Eveneens geeft dit uitvoering aan het streven naar internalisering van de milieukosten in de productprijzen.

Onderdelen van de AMVB

Deze overwegingen leidden tot een AMVB met drie onderdelen:

- a. statiegeldverplichtingen,
- b. verplichtingen m.b.t. inzameling en herverwerking (producentenverantwoordelijkheid),
- c. verplichtingen tot meermaligheid.

In het in december jl. gepubliceerde ontwerp AMVB waren deze drie onderdelen aan elkaar gekoppeld. Bij invoering van statiegeld zouden ook de andere onderdelen in werking treden, een «alles of niets» situatie. Mede naar aanleiding van de reacties op de ontwerp AMVB heb ik besloten de artikelen en de toelichting zodanig te wijzigen dat de koppeling ongedaan wordt gemaakt en invoering van onderdelen van de AMVB (zoals bijvoorbeeld statiegeld) mogelijk wordt, zonder de andere onderdelen in werking te laten treden. Mocht invoering van statiegeld noodzakelijk zijn dan is er geen reden om, als partijen de andere convenantverplichtingen nakomen, ook producentenverantwoordelijkheid in te voeren.

Het is het evenwel waarschijnlijk dat geen enkel onderdeel van deze AMVB wordt ingevoerd. Immers het uitgangspunt is dat er een Convenant Verpakkingen III is dat op 4 december door mij en het bedrijfsleven zal worden ondertekend. Ik ga er van uit dat partijen er in slagen dat convenant volgens de plannen uit te voeren. In dat geval zal de AMVB dus in het geheel niet in werking treden.

Voor de duidelijkheid wil ik u aangeven hoe ik invoering van de afzonderlijke elementen beoordeel.

- a. Conform de door Uw Kamer in december jl. unaniem aangenomen motie, is in de ontwerp-AMVB aangegeven dat het onderdeel statiegeldplicht in werking zal treden indien niet aan de voorwaarden genoemd in deze motie zal zijn voldaan. Het oordeel of dat het geval is, is volgens de motie eind volgend jaar aan de orde. Ik ben bereid het beoordelings-tijdstip een jaar naar achteren te schuiven, zodat het bedrijfsleven een jaar langer heeft om de afgesproken tussendoelstelling te halen. Ook ben ik bereid, mocht de conclusie begin 2005 luiden dat statiegeld wordt ingevoerd, het bedrijfsleven nog tot 1 januari 2006 de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op invoering van statiegeld op flesjes en blikjes.
- b. De mogelijkheid verdergaande verplichtingen m.b.t. inzameling en herverwerking op te nemen, waarbij de producent in tegenstelling tot de situatie onder het convenant, ook financieel verantwoordelijk wordt voor de gescheiden inname van glas en papier en karton (in de wandeling steeds aangeduid als producentenverantwoordelijkheid), vergt een aparte toelichting. Het gaat hier, dit voor alle duidelijkheid, uitsluitend om extra verplichtingen voor papier, karton en glas en niet voor de materialen

metaal, kunststof en hout om de eenvoudige reden dat de te behalen percentages hergebruik voor deze laatste categorie materialen ook zonder separate inzameling bij huishoudens kunnen worden gehaald. Gescheiden inzameling bij huishoudens van kunststof, metaal of drankkartons, zoals bijvoorbeeld wel in Duitsland gebeurt, is hier dus ook de komende convenantperiode niet aan de orde. Ik zie op dit moment geen aanleiding te verwachten dat het nodig zal zijn dit deel van de AMVB in werking te laten treden. De noodzaak te overwegen om dit onderdeel in werking te laten treden doet zich voor indien het bedrijfsleven bij invoering van statiegeld het convenant opzegt of zich niet langer houdt aan de in het convenant gemaakte afspraken.

c. In het Convenant Verpakkingen III zijn afspraken gemaakt over het continueren van het systeem van meermaligheid. Vanuit de Europese Commissie zijn daartegen bezwaren aangetekend. Alhoewel ik vertrouwen heb in de uitkomst van eventuele procedures bij het Hof, is er geen zekerheid dat deze afspraken uiteindelijk gehandhaafd kunnen worden. Ik wil daarom samen met het bedrijfsleven onderzoeken welke alternatieven er zijn voor een structurele oplossing met een hoog milieubeschermingsniveau, tegen zo laag mogelijke kosten en in overeenstemming met vastgesteld Europees beleid. Invoering van de verplichtingen tot meermaligheid uit de AMVB is niet aan de orde tenzij het bedrijfsleven de afspraken voor meermaligheid uit het convenant onvoldoende nakomt. Bij de beoordeling daarvan zullen de mate van concurrentievervalsing, Europese ontwikkelingen en mogelijk beschikbare alternatieven een belangrijke rol spelen.

Overigens zeg ik U gaarne toe dat ik U, voordat ik eventueel een besluit tot inwerkingtreden van een onderdeel van de AMVB aan de Ministerraad zal voorleggen, nog in de gelegenheid zal stellen Uw opvattingen kenbaar te maken. Ook ben ik voornemens in die situatie eerst nog te overleggen met het bedrijfsleven over de te nemen stappen.

Administratieve lasten

Als zich de situatie voordoet dat een onderdeel van de AMVB uiteindelijk toch in werking moet worden gesteld, is relevant tot welke administratieve lasten dit leidt. U heeft mij ter zake om nadere informatie gevraagd. Voor de inschatting van de hoogte van deze lasten is van essentieel belang op welke wijze aan de verplichtingen zal worden voldaan. De AMVB gaat, net als de huidige regeling, uit van verplichtingen voor individuele bedrijven maar biedt de mogelijkheid tot een collectieve uitvoering van de verplichtingen. Het ontwerp van de AMVB is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). ACTAL heeft in haar reactie aangegeven dat het gezien de ervaringen in het buitenland en bij andere beleidsvelden aannemelijk lijkt uit te gaan van een collectieve uitvoering. ACTAL voegt daar aan toe dat indien een bedrijf beslist om zich niet aan te sluiten, de administratieve lasten hoger zijn. Wat dat betreft is de ervaring met het lopende convenant van belang. Het is daarbij nooit helemaal uitgesloten dat er zogenaamde «free riders» zijn, maar er is geen enkel bedrijf dat een individuele mededeling heeft ingediend. Mijn verwachting is dan ook dat de administratieve lasten, mocht producentenverantwoordelijkheid worden ingevoerd, op een zelfde niveau zullen liggen als thans onder het convenant II. Wel zijn er extra lasten voor het bedrijfsleven omdat zij ook verantwoordelijk worden voor de gescheiden inzameling bij huishoudens van papier/karton en glas. Deze kosten worden nu door gemeenten gemaakt. Er zou dus door internalisering van de inzamelkosten in de prijs van het product sprake zijn van een re-allocatie van kosten van de burger naar de consument. Verder was ACTAL van mening dat de administratieve lasten voortvloeiend uit statiegeld niet voldoende waren gekwantificeerd in het ontwerpbesluit. In het aangepaste ontwerp dat aan de Raad van State zal

worden voorgelegd, zal een nadere kwantificering worden opgenomen. Ook hier is van essentieel belang dat de uitvoering zo veel mogelijk collectief zal plaatsvinden. Daarbij wijs ik er op dat het bedrijfsleven al jarenlang systemen van statiegeld kent en het dus vooral gaat om de uitbreiding van een al bestaand systeem.

ACTAL heeft er verder op gewezen dat er andere middelen zijn om het zwerfafval te verminderen en verwijst daarbij naar het alternatief van het bedrijfsleven. Aan dit alternatief wordt op dit moment door alle betrokken partijen hard gewerkt. Als het inderdaad slaagt, zal geen statiegeld worden ingevoerd. Tot slot wijst ACTAL op het grote belang van het tot stand komen van een convenant. Dat is inmiddels ruime tijd gereed en zal, zoals aangegeven, op 4 december a.s. worden ondertekend.

Ik meen dat ik hierbij voldoende duidelijk heb aangegeven dat de verhoging van administratieve lasten van een, naar het zich thans laat aanzien onwaarschijnlijke, verdere invoering van producentenverantwoordelijkheid, beperkt is omdat net als onder het convenant en net als in andere landen in Europa, een collectieve uitvoering het meest voor de hand ligt. Ik ben bereid in de situatie dat tot invoering van dit onderdeel van de AMVB moet worden overgegaan, samen met het bedrijfsleven een studie te laten verrichten om de geschatte kosten zo goed mogelijk onderbouwd en wetenschappelijk verantwoord op basis van de dan bestaande kennis en inzichten, ook in andere landen, in beeld te laten brengen.

Bezwaren Brussel

Tot slot is in het Algemeen Overleg gesproken over de bezwaren van Brussel tegen het voorgenomen besluit en de AMVB en tegen de algemene bezwaren tegen het convenant.

Ik verwijs u hierbij naar mijn brief van 4 november jl.

Brussel lijkt twee kernbezwaren te hebben:

1. Zowel de voorschriften voor meermaligheid die in de AMVB als in het convenant zijn opgenomen, leiden volgens de Commissie tot een handelsbelemmering als bedoeld in artikel 28 van het EG-verdrag.
2. Ook is het niet voor honderd procent zeker dat te allen tijde de combinatie van de huidige regeling en het convenant, de richtlijn tot de laatste punt en komma omzetten in verplichtingen.

Ik begrijp de reactie van de Commissie, immers de taak van de Commissie is het verkrijgen van volledige zekerheid van overeenstemming van regelgeving van lidstaten met de Europese regels. Echter ik kom tot een andere afweging.

In mijn hierboven aangehaalde brief heb ik m.b.t. de bezwaren van de Commissie tegen meermaligheidsverplichtingen uitvoerig aangegeven welke uitgangspunten ik hanteer. Deze uitgangspunten, namelijk rekening houden met zowel het milieubelang als een zo gelijk mogelijk speelveld, vormen eveneens de centrale uitgangspunten van de Europese richtlijn over verpakkingen. Daarbij gaat het wel om een afweging, waarbij het onmogelijk lijkt om in alle gevallen honderd procent recht te doen aan beide uitgangspunten. Ik ben van mening dat ik zowel in het convenant als in de AMVB een zorgvuldige afweging tussen milieubelangen enerzijds en het voorkomen van handelsbelemmeringen anderzijds heb gemaakt. Zoals ik u in mijn brieven van 24 september en 4 november jl. heb aangegeven, zal ik een beleidsregel opstellen waarin ik de criteria op grond waarvan sprake kan zijn van een vrijstelling van de meermaligheidsplicht van verpakkingen van bier, fris en water, nader zal uitwerken. Ik zal dat doen in overleg met het bedrijfsleven. Vertrekpunten daarbij zijn zowel het milieubelang als ook een gelijk speelveld voor binnen- en buitenlandse bedrijven. Uitgangspunten die nadrukkelijk zowel door de

overheid als bedrijfsleven worden onderschreven en die ook leidend zijn geweest voor het opstellen van de bepalingen ter zake in het convenant. Indien het onderdeel meermaligheid van de AMVB van kracht zou worden, geeft deze beleidsregel voor het bedrijfsleven helderheid onder welke condities een meermalige verpakking in afwijking van de algemene regel niet hoeft te worden toegepast. Het ligt voor de hand wanneer deze beleidsregel voor de AMVB gereed is, met het bedrijfsleven te overleggen op welke wijze deze regel de zwaardere procedure van een levenscyclusanalyse die in het convenant als beoordelingswijze is afgesproken, kan vervangen.

Ik ben van mening dat zo zorgvuldig wordt gehandeld en ik zie de uitkomst van een mogelijke Hof-zaak dan ook met vertrouwen tegemoet. Immers indien meermaligheid niet zou mogen, zou dat betekenen dat de Europese richtlijn waarin staat dat producthergebruik mag worden bevorderd, «niet juist» is. Dat zou betekenen dat het Hof zou zeggen dat een door de Europese Raad van Ministers in co-decisie met het Europese Parlement aangenomen vastgestelde politieke wens in de richtlijn niet juist is. Overigens wijs ik u er nog op dat ook bij de langdurig in internationale gremia voorbereide wijziging van de huidige richtlijn nooit aan de orde is geweest om deze bepaling af te zwakken. Er is wel gesproken over een verdere versterking van verplichte meermaligheid.

Ook m.b.t. de aangekondigde Hofzaak over de implementatie van de richtlijn in meer algemene zin, is zowel in correspondentie als in mondelinge contacten met de Commissie uiteengezet op welke wijze Nederland inhoudelijk, maar ook formeel volledig tegemoet komt aan de bezwaren van Brussel. Ik zie de uitspraak van het Hof met vertrouwen tegemoet.

Ik hoop u met bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel