



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Stichting Afvalfonds Verpakkingen
T.a.v. de heer C. de Mol van Otterloo
Overgoo 13
2266 JZ Leidschendam

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Uw kenmerk
PPAAV17001

Bijlage
1

Datum
Betreft

18 APR. 2018

Besluit op de aanvraag tot algemeen verbindend
verklaring van een overeenkomst (nieuw besluit)

**De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat neemt het volgende
in overweging:**

1. De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV), de Stichting Verpakkingen Fast Moving Consumer Goods (SVF), Stichting Verpakkingen Non Food (SVN) en de Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL), hebben op 22 juni 2017 een verzoek tot algemeen verbindend verklaring als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer (Wm) van de afvalbeheersbijdrageovereenkomst verpakkingen (hierna: de Overeenkomst) ingediend. De Overeenkomst is gesloten tussen bovengenoemde drie stichtingen en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna: StAV). De algemeen verbindend verklaring wordt aangevraagd voor de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022.
2. Met betrekking tot het verzoek tot algemeen verbindend verklaring wordt de in titel 15.10 van de Wm en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven procedure gevolgd.

Op 19 juli 2017 is er een verzoek om toelichting aan StAV verzonden. Op 20 juli 2017 is de aanvraag toegelicht.

Het verzoek, het ontwerpbesluit en de overige van belang zijnde stukken zijn ter inzage gelegd bij Rijkswaterstaat Leefomgeving, afdeling Afval Circulair, Griffioenlaan 2, 3526 LA te Utrecht.

Van het ontwerpbesluit is op 4 en 26 oktober 2017 mededeling gedaan in de Staatscourant. Het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken hebben van 15 oktober 2017 tot en met 29 november 2017 ter inzage gelegen.

Op 21 december 2017 heeft de Staatssecretaris het besluit genomen tot algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage verpakkingen (met kenmerk IENM/BSK-2018/295147).

Na vaststelling van het besluit van 21 december 2017 en publicatie daarvan in de Staatscourant op 28 december 2017 (Stcrt. 2017, 75133) is duidelijk

geworden dat door de Firma H. Holland en Zoon (hierna: H. Holland) tijdig op 24 november 2017 een zienswijze (kenmerk 53093995 M 22769009/11) is ingediend op het ontwerpbesluit, maar dat de betrokken brief als gevolg van een fout in het interne postsysteem de betrokken afdeling van RWS Leefomgeving niet tijdig heeft bereikt. Als gevolg daarvan is de ingebrachte zienswijze niet betrokken bij de vaststelling van het besluit tot algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst van 21 december 2017.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Op 18 januari 2018 is er een uitnodiging verzonden aan StAV om te reageren op de zienswijzen. Op 29 januari 2018 is een reactie van StAV op de zienswijze van H. Holland ontvangen.

Teneinde recht te doen aan het belang van H. Holland dat zijn zienswijze wordt betrokken bij de tot standkoming van het besluit is onderhavig nieuw besluit tot algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst vastgesteld en wordt het besluit van 21 december 2017 ingetrokken. Teneinde recht te doen aan het belang van de bij de Overeenkomst betrokken partijen dat de algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst blijft gelden vanaf 1 januari 2018, wordt aan het (nieuwe) besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2018.

Naar aanleiding van de zienswijze is een nadere motivering gegeven op de berekening van de dekkingsgraad (zie onder 6.2 in het besluit). De zienswijze geeft geen aanleiding om een ander besluit te nemen.

3. De Overeenkomst vormt de financiële basis voor de uitvoering van de verplichtingen van StAV en dient ter financiering van een inzamel- en verwerkingssysteem voor verpakkingen, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder a, van het Besluit beheer verpakkingen 2014.
4. De algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst is nodig om te bewerkstelligen dat ook de producenten en importeurs die niet vrijwillig partij zijn bij deze Overeenkomst verplicht worden de afvalbeheersbijdrage af te dragen.
5. Het verzoek tot algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst is getoetst aan de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen van 9 mei 1994 (hierna: de regeling) en de Leidraad algemeen verbindend verklaring Overeenkomst over een verwijderingsbijdrage (avv), zoals op 10 november 2000 vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:
 - a. Om een verzoek tot algemeen verbindend verklaring in te dienen is het noodzakelijk dat de indiener aantoont dat zijn verzoek de vereiste meerderheid heeft.

In artikel 15.37, eerste lid, van de Wm is opgenomen dat een verzoek tot algemeen verbindend verklaring van een Overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage slechts kan worden ingediend door degenen die, onderscheidenlijk organisaties van degenen die wat betreft de gezamenlijke

omzet van de betrokken stoffen, preparaten of producten een naar het oordeel van Onze Minister belangrijke meerderheid vormen van degenen die deze stoffen, preparaten of producten in Nederland invoeren of op de markt brengen. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat hierbij gedacht kan worden aan een dekkingsgraad van circa 75%. Per brief van 24 november 2011 (kenmerk IenM/BSK-2011/161105) heeft de Staatssecretaris aangegeven dat bij het algemeen verbindend verklaren van een Overeenkomst een belangrijke meerderheid nodig is van degenen die deze producten op de markt brengen of in Nederland invoeren. Een vertegenwoordiging qua omzet van meer dan 60% wordt door de Staatssecretaris gezien als een belangrijke meerderheid.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Verder is in artikel 15.37, eerste lid, van de Wm opgenomen dat Onze Minister bij het oordeel over de vraag of er sprake is van een belangrijke meerderheid, in ieder geval betreft het aantal van degenen die het verzoek hebben ingediend in verhouding met het totale aantal van degenen die deze stoffen, preparaten of andere producten in Nederland invoeren of op de markt brengen. In de Leidraad is hierover aanvullend opgenomen dat het niet wenselijk is dat een branche waarin één groot bedrijf qua omzet dominant is, via de avv zijn wil kan opleggen aan 50 kleinere bedrijven. Aan de andere kant moet het mogelijk zijn om voor 4 bedrijven die qua omzet een belangrijke meerderheid hebben in een markt waarin nog 10 bedrijven actief zijn, een avv af te geven.

De berekening van de belangrijke meerderheid leidt in het verpakkingendossier tot een berekening die enigszins afwijkt van de hiervoor geschetste algemene uitgangspunten.

De wetgever heeft met "omzet" bedoeld: de omzet van de producten die in Nederland in het afvalstadium geraken. In dit geval betreft dit 'verpakkingen' en de afvalbeheersstructuur is ook gericht op verpakkingen die in het afvalstadium geraken. Verpakkingen worden echter niet als product op de markt gebracht, maar als verpakking van het te verkopen product. Omzetcijfers geven vooral een beeld van de door de bedrijven op de markt gebrachte (verpakte) producten en zijn in deze specifieke casus niet bruikbaar om een goed beeld te krijgen van het marktaandeel dat verzoekende partijen hebben, van het totaal op de markt gebrachte verpakkingen. Het gewicht van de op markt gebrachte verpakkingen geeft in dit geval wel een goed beeld van het marktaandeel dat verzoekende partijen hebben.

In de door StAV gehanteerde systematiek wordt er onderscheid gemaakt tussen zogenoemde boven- en onderdrempelige bedrijven. Concreet heeft dit tot gevolg dat bedrijven die meer dan 50.000 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen, de bovendrempelige bedrijven, verplicht zijn tot het betalen van een afvalbeheersbijdrage. De bedrijven die minder dan 50.000 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen, de onderdrempelige bedrijven, zijn geen afvalbeheersbijdrage verschuldigd. Daarom worden onderdrempelige bedrijven niet meegenomen in het bepalen van de belangrijke meerderheid.

De heffingsvrije drempel van 50.000 kg sluit aan bij art. 8, lid 1, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, waarin onderdrempelige bedrijven worden vrijgesteld van een verslagleggingsverplichting. Deze grens bestond al onder de verpakkingenbelasting. StAV heeft bij de aanvraag van de avv deze staande praktijk gecontinueerd. Bovendrempelige producenten/importeurs zijn verantwoordelijk voor meer dan negentig procent van het gewicht aan verpakkingen dat jaarlijks op de markt komt. Elke kleine verlaging van de drempel zal leiden tot een relatief veel grotere uitbreiding van het deelnemersveld (en dus de systeemkosten van StAV die gepaard gaan met administratie en controles) alsmede een uitbreiding van administratieve lasten voor het MKB, terwijl hier relatief weinig inkomsten voor StAV uit weinig verpakkingsgewicht tegenover staan.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Uit de cijfers van StAV blijkt dat in 2016 bovendrempelige bedrijven 1.934 kiloton verpakkingen op de markt hebben gebracht. StAV heeft aangegeven dat de drie stichtingen (SVF, SVN en BVNL) samen meer dan 1.401 kiloton op de markt hebben gebracht. Het percentage van de door bovendrempelige bedrijven op de markt gebrachte verpakkingen in kilogrammen dat vertegenwoordigd wordt door SVF, SVN en BVNL komt daarmee op minimaal 72%.

StAV laat jaarlijks door een onafhankelijk onderzoeksbureau statistisch representatief onderzoek uitvoeren om het gewicht van de door onderdrempelige bedrijven op de markt gebrachte verpakkingen te bepalen. Minder dan 6% van het totale gewicht aan verpakkingen wordt op de markt gebracht door onderdrempelige bedrijven.

De resterende 21% betreft logistieke hulpmiddelen. StAV heeft aangegeven dat er geen exacte gegevens beschikbaar zijn waarmee berekend kan worden wat het aandeel van bij verzoekers aangesloten producenten en importeurs is in het totale gewicht aan logistieke hulpmiddelen. Daarom is, net als bij het verzoek in 2012, als uitgangspunt genomen dat dit aandeel gelijk is aan hun aandeel in het totaal aan verpakkingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat over logistieke hulpmiddelen geen afvalbeheersbijdragen wordt geheven.

	Verpakkingen totaal	Verpakkingen van producenten en importeurs aangesloten bij StAV	Aandeel %
2016			
Pom bovendrempelige bedrijven (Kton)	1.934	1.401	72%
Pom onderdrempelige bedrijven (Kton)	180	*	0%
Pom logistieke hulpmiddelen (Kton)	1.026	680	97%
Pom totaal (Kton)	3.140	2.081	66%

* er zijn geen onderdrempelige bedrijven die rapporteren aan StAV

Uit deze cijfers blijkt dat StAV 72% van de op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingsmateriaal (pom of put on the market) door de bovendrempelige

bedrijven vertegenwoordigd. Dit aandeel is relevant omdat alleen bij bovendrempelige afvalbeheersbijdragen worden geheven. Voorts blijkt uit deze cijfers dat StAV 66% van al het op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingsmateriaal vertegenwoordigd.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Daarnaast dient er bij het beoordelen of er sprake is van een belangrijke meerderheid, gekeken te worden naar het *aantal* producenten en importeurs dat StAV vertegenwoordigd. De toetsing aan het *aantal* ondernemingen heeft tot doel om te voorkomen dat, wanneer alleen aan de omzet in bedoelde zin getoetst zou worden, een beperkt aantal ondernemingen (met de grootste omzet) het instrument van de avv zou kunnen misbruiken.

De aanvrager heeft bij de aanvraag een overzicht gegeven van de bij de Collectieven Producenten en Importeurs SVF, SVN, BVNL, aangesloten bovendrempelige bedrijven. Het grote aantal onderdrempelige bedrijven op de markt kan in deze buiten beschouwing blijven, omdat deze bedrijven geen afvalbeheersbijdragen verschuldigd zijn.

De aanvrager heeft hiermee aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan het meerderheidsvereiste.

- b. Op grond van artikel 1, onder a, van de regeling dient in de Overeenkomst de naam, adres en registratienummer bij de Kamer van Koophandel van degenen die partij zijn bij de Overeenkomst te worden gegeven.

Het verzoek bevat de namen, adressen en registratienummers bij de Kamer van Koophandel van de organisaties die partij zijn bij de Overeenkomst.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder a, van de regeling.

- c. Op grond van artikel 1, onder b, van de regeling dient in de Overeenkomst de stof, het preparaat of het andere product waarop de afvalbeheersbijdrage wordt gelegd te worden gegeven.

StAV heeft aangegeven dat de afvalbeheersbijdrage betrekking heeft op alle in het Besluit beheer verpakkingen 2014 onderscheiden verpakkingsmaterialen, ongeacht of deze voorkomen in huishoudelijke of bedrijfsafvalstromen: glas, hout, papier en karton, metaal en kunststof, alsmede verpakkingssoorten die uit deze voorgaande materiaalsoorten bestaan en die in de praktijk gescheiden ingezameld kunnen worden zoals drankenkartons en statiegeldflessen, en combinaties daarvan. Verpakkingsafval zijn verpakkingen zoals gedefinieerd in artikel 1, onder a, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 die door een producent of importeur in Nederland aan een ander ter beschikking zijn gesteld of zijn ingevoerd waarvan de betreffende producent of importeur zich heeft ontdaan. Verpakkingen omvatten zowel consumenten- als bedrijfsverpakkingen.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder b, van de regeling.

- d. Op grond van artikel 1, onder c, van de regeling dient in de Overeenkomst de hoogte of de wijze van berekenen van de afvalbeheersbijdrage aan de orde te komen.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Op grond van artikel 3 van de Overeenkomst is het tarief dat StAV per verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan per kilogram vaststelt, een optelsom van het tarief voor de netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting voor de betreffende verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan en het tarief voor Systeemkosten. De tarieven voor de netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting per verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan en het tarief voor Systeemkosten worden vastgesteld aan de hand van de volgende formules: Voor de netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting per kilogram per verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan worden de geschatte gemiddelde netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan in het komende kalenderjaar gedeeld door de geschatte totale gewichtshoeveelheid verpakkingen per verpakkingsmateriaal of -soort of combinatie daarvan in het komende kalenderjaar die op de markt gebracht worden. Voor Systeemkosten wordt een tarief per kilogram verpakkingen vastgesteld door de begrote systeemkosten voor het komende jaar te delen door de geschatte gewichtshoeveelheid verpakkingen in het komende kalenderjaar. De systeemkosten in 2016 – 2017 bedragen 0,02 euro per kilogram verpakkingsmateriaal.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

In artikel 1.3 van bijlage 1 van de Overeenkomst is geregeld dat het tarief voor flessen welke onttrokken worden aan de in artikel 2.9 van de Overeenkomst bedoelde statiegeldregeling, niet per kilogram maar per fles vastgesteld, waarbij het tarief gelijk is aan het conform de statiegeldregeling op de fles van toepassing zijnde statiegeld. Voor de voortzetting van de statiegeldregeling voor grote kunststofflessen geldt een tarief dat gelijk is aan het statiegeld, te weten 0,25 euro per fles. StAV draagt sinds de opheffing van het Productschap Dranken per 1 januari 2015 zorg voor de voortzetting van de statiegeldregeling.

De afvalbeheersbijdrage voor individuele producenten en importeurs wordt berekend door een optelsom van de volgende componenten;

- voor iedere verpakkingsmateriaal of -soort of een combinatie daarvan wordt de bijdrage bepaald door de gewichtshoeveelheid verpakkingen van een producent / importeur in een kalenderjaar te vermenigvuldigen met een tarief van de netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting per ton per materiaalsoort;
- de gewichtshoeveelheid verpakkingen van een producent / importeur in een kalenderjaar te vermenigvuldigen met het tarief voor systeemkosten.

De systeemkosten, bestaande uit de uitvoerings- en monitoringskosten van Nederland Schoon, Stichting Nedvang, Kennisinstituut Duurzaam Verpakken en Stichting Afvalfonds Verpakkingen worden voor 2018 vastgesteld op 18,5 miljoen euro.

De zwerfverpakkingsafvalvergoeding wordt voor 2018 vastgesteld op 20 miljoen euro.

De netto kosten voor inzameling, verwerking en vermarkting van alle verpakings- of materiaalsoorten (papier/karton, hout, glas, metalen, kunststof, drankenkartons), worden in 2018 begroot op 199,88 miljoen euro.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder c, van de regeling.

- e. Op grond van artikel 1, onder d, van de regeling dient in de Overeenkomst een omschrijving van degenen op wie de verplichting tot afdracht van de afvalbeheersbijdrage wordt gelegd te worden gegeven.

In de Overeenkomst is opgenomen dat de afvalbeheersbijdrage verpakkingen wordt afgedragen door iedere producent en/of importeur (als nader gedefinieerd in artikel 1.1 van de Overeenkomst).
Producenten en importeurs die in een bepaald kalenderjaar onder de grens van 50.000 kilogram verpakkingen blijven, met uitzondering van verpakkingen die zijn onttrokken aan de statiegeldregeling, zijn over dat kalenderjaar geen afvalbeheersbijdrage verschuldigd.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder d, van de regeling.

- f. Op grond van artikel 1, onder e, van de regeling dient in de Overeenkomst een omschrijving van degenen aan wie de afdracht van de afvalbeheersbijdrage moet plaatsvinden te worden gegeven.

De afvalbeheersbijdrage wordt afgedragen aan StAV. Vervolgens dient in de Overeenkomst gewaarborgd te worden dat de organisatie die de afvalbeheersbijdrage beheert, onafhankelijk is en dat de geïnde gelden alleen voor de verwijdering van de betreffende producten in de afvalfase worden besteed.

De vertrouwelijkheid van gegevens wordt juridisch geborgd in artikel 7 van de Overeenkomst. Hierin is de verplichting voor StAV en de uitvoeringsorganisaties opgenomen om bedrijfsvertrouwelijke gegevens vertrouwelijk te behandelen. StAV is er daarom verantwoordelijk voor dat deze gegevens daadwerkelijk vertrouwelijk behandeld worden. Om deze vertrouwelijke behandeling te waarborgen, zal StAV de nodige maatregelen nemen waaronder:

- het opleggen van een geheimhoudingsplicht aan werknemers, uitvoeringsorganisaties en betrokken dienstverleners via met hen te sluiten overeenkomsten;
- het voeren van beleid op het gebied van vertrouwelijke behandeling van aangeleverde bedrijfsvertrouwelijke gegevens;
- het inrichten van interne werkprocessen (ICT/administratie) zodanig dat vertrouwelijkheid van de bedrijfsvertrouwelijke gegevens in praktijk gewaarborgd kan worden.

Op basis van artikel 7 van de Overeenkomst zien StAV en de uitvoeringsorganisaties erop toe dat hun bestuursleden of andere bij hun organisaties betrokken personen die werkzaam zijn voor of benoemd zijn door individuele producenten of importeurs of enig ander bedrijf in de

verpakkingenketen geen inzage krijgen in gegevens die inzicht verschaffen in de door individuele producenten of importeurs afgezette volumes.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder e, van de regeling.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

- g. Op grond van artikel 1, onder f, van de regeling dient in de Overeenkomst het tijdstip en de wijze waarop de afdracht van de afvalbeheersbijdrage moet plaatsvinden te worden gegeven.

Het tijdvak waarover de afvalbeheersbijdrage verpakkingen moet worden betaald, is het desbetreffende kalenderjaar.

Producenten en importeurs doen, uiterlijk op de laatste dag van elk kwartaal van elk jaar, een voorlopige betaling.

Deze betaling bedraagt 25% van de afvalbeheersbijdrage die, gelet op de gewichtshoeveelheid verpakkingen van de betreffende producent of importeur, verschuldigd zou zijn over het kalenderjaar waarop de meest recente aangifte zit, conform het tarief voor het jaar waarin de voorlopige betaling wordt gedaan. Producenten en importeurs doen jaarlijks, uiterlijk voor 1 april, aangifte bij StAV over de gewichtshoeveelheid verpakkingen in het voorgaande kalenderjaar. Op basis van de aangifte wordt de definitieve afvalbeheersbijdrage berekend. Indien de definitieve afvalbeheersbijdrage afwijkt van het totaal aan voorlopige betalingen, volgt een bijbetaling, terugbetaling of verrekening.

In service level agreements met de uitvoeringsorganisaties zijn afspraken gemaakt over de vertrouwelijke behandeling van aan de uitvoeringsorganisaties verstrekte bedrijfsvertrouwelijke informatie.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder f, van de regeling.

- h. Op grond van artikel 1, onder g, van de regeling dient in de Overeenkomst de wijze waarop controle op de afdracht plaatsvindt aan de orde te komen.

Volgens de leidraad moet de controle uitgevoerd worden door een onafhankelijke derde, moet aangegeven worden welke stappen worden ondernomen indien uit de controle blijkt dat een bedrijf niet de juiste gegevens heeft aangeleverd of de afvalbeheersbijdrage niet afdraagt en moet de controlefrequentie worden vermeld.

Op basis van de Overeenkomst kan StAV periodiek gegevens met betrekking tot de verpakkingenomzet opvragen bij producenten en importeurs ter uitvoering van de Overeenkomst of de afvalbeheersstructuur. StAV is gerechtigd deze gegevens op juistheid en volledigheid te controleren en daarbij gebruik te maken van externe accountants, bijvoorbeeld door het opvragen van een door een accountant afgegeven controleverklaring.

Eind 2016 zijn de 125 grootste producenten en importeurs, die gezamenlijk verantwoordelijk waren voor meer dan 60% van de op de markt gebrachte kilogrammen aan verpakkingsmateriaal, ten minste eenmaal gecontroleerd over de periode 2013 – 2015. Daarnaast is een meerderheid van de qua volume grootste 750 grootste producenten en importeurs ook ten minste

eenmaal gecontroleerd over de periode 2013 – 2015. Ook na 2016 zullen de grootste producenten en importeurs periodiek gecontroleerd worden om zekerheid te bieden over de door hen gerapporteerde verpakkingsgewichten.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Het merendeel van de controles bij de grootste producenten en importeurs is uitgevoerd door externe accountants in opdracht van StAV. Omdat StAV gebruik maakt van een tweetal huisaccountants, zijn de controles zo ingericht dat producenten en importeurs door een andere dan hun eigen huisaccountant zijn gecontroleerd.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Naast de grootste 750 producenten en importeurs is ook een beperkt aantal kleinere producenten en importeurs gecontroleerd of voor een bedrijfsbezoek benaderd. Deze zijn door StAV steekproefsgewijs en naar aanleiding van risicosignalen bezocht.

StAV doet ook onderzoek naar bedrijven die zich niet hebben aangemeld of zij boven of onder de drempel van 50.000 kilogram verpakkingen per kalenderjaar uitkomen. Dit gebeurt zowel op basis van informatie uit openbare bronnen en op basis van signalen.

Ingeval van niet tijdige betaling van de afvalbeheersbijdrage, biedt StAV de producent of importeur schriftelijk een redelijke termijn alsnog tot betaling over te gaan zoals omschreven in het boetereglement in bijlage 3 van de Overeenkomst. Na het verstrijken van deze termijn is een verzuimboete conform bijlage 3 van de Overeenkomst verschuldigd. Daarnaast kan StAV besluiten de vordering over te dragen aan een incassobureau of gerechtelijke stappen ondernemen tegen de producent of importeur. Dit boetereglement van bijlage 3 van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om vergrijpboetes op te leggen. Indien een producent of importeur blijvend niet aan zijn verplichtingen voldoet, voorziet de Overeenkomst erin om de producent of importeur uit te sluiten bij StAV gevolgd door overdracht van het dossier aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, de bevoegde handhavingsinstantie van het Besluit verpakkingen 2014.

Hiermee wordt voldaan aan punt 1g van de regeling.

- i. Op grond van artikel 1, onder h, van de regeling dient in de Overeenkomst de wijze waarop degene op wie de verplichting tot afdracht van de afvalbeheersbijdrage is gelegd, gebruik kan maken van de afvalbeheersstructuur voor die stof, dat preparaat of dat andere product, aan de orde te komen.

Producenten en importeurs nemen deel aan deze afvalbeheersstructuur, zoals omschreven in artikel 2.2 van de Overeenkomst, en melden zich daartoe aan bij StAV. Aansluiting geschiedt via een melding aan StAV. Door middel van deze Afvalbeheersstructuur voldoen Producenten en Importeurs collectief aan hun verplichtingen als beschreven in artikel 2.1 van de Overeenkomst.

De afvalbeheerstructuur staat open voor alle producenten en importeurs. Deelname is niet afhankelijk van lidmaatschap bij een brancheorganisatie. Omdat de afvalbeheerstructuur ziet op alle in het Besluit verpakkingen 2014 aangeduide verpakkingsmaterialen heeft iedere producent en importeur de

zekerheid dat de door hem op de markt gebrachte verpakkingen onder de afvalbeheersstructuur vallen.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Gemeenten dragen zorg voor de gescheiden inzameling van de verschillende materiaalstromen. StAV heeft met de gemeenten afspraken over de hoogte van de vergoedingen per materiaalstroom.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder h, van de regeling.

- j. Op grond van artikel 1, onder i, van de regeling dient in de Overeenkomst de looptijd van de Overeenkomst opgenomen te zijn.

In de Overeenkomst is opgenomen dat deze een geldigheidsduur heeft van 10 jaar, en treedt in werking op de dag dat het besluit tot algemeen verbindend verklaring van een Overeenkomst van kracht wordt.

De algemeen verbindend verklaring wordt aangevraagd voor de maximale wettelijke looptijd op grond van de Wet milieubeheer en bedraagt vijf jaar ingaande op 1 januari 2018 en loopt af op 31 december 2022.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, onder i, van de regeling.

- k. Op grond van artikel 2, onder a, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de met de afvalbeheersstructuur te realiseren milieudoelstellingen aangegeven te worden.

StAV is opgericht door het bedrijfsleven om op collectieve basis invulling te geven aan de producentenverantwoordelijkheid in Nederland, zoals vastgelegd in het Besluit verpakkingen 2014. Daarmee neemt StAV verplichtingen uit handen van de aangesloten producenten en importeurs en treedt het in hun plaats op richting overheid en politiek.

De Overeenkomst kent de volgende verplichtingen met betrekking tot milieudoelstellingen;

1. Verplichtingen tot inzameling, nuttige toepassing en materiaalhergebruik, en verslaglegging met betrekking tot verpakkingen volgend uit het besluit Verpakkingen 2014;
2. Het voorkomen van het ontstaan van zwerfverpakkingsafval;
3. De realisatie van verdere verduurzaming van verpakkingen gedurende hun levensduur.

In de Raamovereenkomst zijn deze verplichtingen nader uitgewerkt. Specifieke hergebruikpercentages zijn opgenomen in artikel 9 van de Raamovereenkomst en zijn in het Besluit verpakkingen 2014 opgenomen. Ten einde de milieudoelstellingen te behalen heeft het verpakkende bedrijfsleven de afvalbeheersstructuur opgezet, welke door middel van afvalbeheersbijdragen bekostigd zal worden. Jaarlijks rapporteert StAV over de behaalde milieudoelstellingen aan de minister.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 2, onder a, van de regeling.

- l. Op grond van artikel 2, onder b en c, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de

organisatorische, technische en financieel-economische opzet van de afvalbeheersstructuur voor die stof, dat preparaat of dat andere product overgelegd te worden.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Organisatorisch

Volgens de leidraad dient inzicht gegeven te worden in de loop van de verschillende afval- en geldstromen, de deelnemende partijen en wie waarvoor verantwoordelijk is. Tenslotte moet inzicht gegeven worden in de betrokken rechtspersonen inclusief de statuten.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Afvalstromen en geldstromen

De gemeente is, op grond van de Wet milieubeheer artikel 10.21 en 10.22, verantwoordelijk voor de inzameling bij de huishoudens en het aanbieden aan een gecertificeerde bewerker. De gemeente kan hiervoor een inzamelaar inschakelen, die soms gelijktijdig ook bewerker is. De gemeente blijft altijd verantwoordelijk voor de inzameling. De gemeente sluit een contract met een gecertificeerde bewerker voor de afzet van ingezamelde materialen. De bewerker is verantwoordelijk voor de acceptatie volgens de kwaliteitseisen gesteld door StAV en zorgt voor de afzet van de gesorteerde en bewerkte materialen naar een recycler die aantoonbaar zorg draagt voor materiaalhergebruik (of nuttige toepassing). De recycler zorgt voor de vervaardiging van producten. Apart wordt geregistreerd als een recycler de materialen inzet voor andere nuttige toepassing bijvoorbeeld als secundaire brandstof. StAV is verantwoordelijk voor de sturing en het informatiebeheer van de keten. Dit gebeurt door het hanteren van certificering- en kwaliteitseisen. Dit geeft zekerheid voor de uitgevoerde diensten. Registratie van de hoeveelheden geeft inzicht in de als materiaal hergebruikte en in andere vorm nuttig toegepaste materialen.

Op basis van de Raamovereenkomst worden met gemeenten afspraken gemaakt over de vergoedingen.

De gemeente registreert zich bij Stichting Nedvang, sluit een deelnemersovereenkomst en geeft per kwartaal elektronisch de maandelijkse hoeveelheden gescheiden ingezamelde materialen door. Stichting Nedvang verzamelt, verifieert, controleert deze gegevens in opdracht van StAV. De gemeente krijgt hiervoor een vergoeding van StAV. Jaarlijks gebruikt Stichting Nedvang in opdracht van StAV de gecontroleerde gegevens voor de monitoring en combineert de gegevens ten behoeve van de rapportage aan de begeleidingscommissie met de gegevens van het materiaalhergebruik van verpakkingen door bedrijven en met de gegevens over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen. Naast de gegevens die van de gemeente afkomstig zijn, verkrijgt Stichting Nedvang tevens gegevens van de bewerker en recycler.

In het geval van nascheiding rapporteert de gemeente de hoeveelheden nagescheiden materiaal en de nascheidingsinstallatie rapporteert de per gemeente ontvangen hoeveelheid restafval en de nagescheiden fracties materialen als controle-informatie.

Deelnemende partijen

Producenten en importeurs

De producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen wordt gedragen door de producenten en importeurs van verpakkingen. Zij betalen jaarlijks een afvalbeheersbijdrage aan StAV ter bekostiging van de realisatie van de producentenverantwoordelijkheid. Producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen, zijn vrijgesteld van de verplichting een afvalbeheersbijdrage af te dragen.

Alle producenten en importeurs die als zodanig zijn aangewezen in artikel 1, onder f, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 vallen onder de aanvraag. In het Besluit beheer verpakkingen 2014 is in artikel 8 een onderscheid gemaakt voor producenten en importeurs die minder dan 50.000 kg per jaar aan verpakkingen op de markt brengen. Dit zijn de zogenoemde onderdrempelige bedrijven. Deze zijn vrijgesteld van de verslagleggingsverplichting. Producenten en importeurs die meer dan 50.000 kg per jaar op de markt zetten vallen wel onder de verslagleggingsverplichting. Dit zijn de zogenoemde bovendrempelige bedrijven. Verder worden de verpakkingen die dienst doen als logistieke hulpmiddelen als aparte categorie verpakkingen door de aanvrager bij het bepalen van de belangrijke meerderheid onderscheiden. Deze omvatten zowel boven- als onderdrempelige bedrijven.

Door StAV is deze 50.000 kilogram grens gehanteerd om boven- en onderdrempelige bedrijven te onderscheiden.

Stichting Afvalfonds Verpakkingen

De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) geeft, namens het verpakkende bedrijfsleven, uitvoering aan het Besluit Verpakkingen 2014, aan de Raamovereenkomst en de Afvalbeheersbijdrageovereenkomst Verpakkingen. StAV voldoet ten behoeve van de producenten en importeurs aan (de relevante bepalingen uit) het Besluit beheer verpakkingen 2014. In StAV zijn de producenten en importeurs die lid zijn van de onder 1 van dit besluit genoemde stichtingen vertegenwoordigd. De materiaalorganisaties hebben ook plaats in het bestuur van StAV. StAV draagt de uitvoering van de Afvalbeheersstructuur (groten)deels op aan uitvoeringsorganisaties. Daartoe sluit StAV service level agreements met de monitoringsorganisatie (Stichting Nedvang) en Stichting Nederland Schoon en keert het aan deze partijen vergoedingen uit. Daarnaast keert StAV vergoedingen uit aan gemeenten en het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken.

StAV stelt een rapportage op van de vergoedingen, registreert producenten en importeurs en bepaalt de afvalbeheersbijdrage. StAV zorgt verder voor de inning van de afvalbeheersbijdrage.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Stichting Nedvang

Stichting Nedvang zorgt in opdracht van StAV voor de monitoring van de materiaalstromen. Stichting Nedvang verzorgt daartoe de monitoring en correcte uitvoering van de protocollen. Stichting Nedvang maakt in opdracht van StAV afspraken met gemeenten en andere inzamelaars door middel van 'deelnemersovereenkomsten'. Stichting Nedvang werkt op basis van een service level agreement met StAV en krijgt een vergoeding voor de organisatiekosten. Het bestuur van Stichting Nedvang bestaat uit vertegenwoordigers van producenten en importeurs en materiaal organisaties.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Stichting Nederland Schoon

Stichting Nederland Schoon is verantwoordelijk voor (een deel) van de taken op het gebied van zwerfverpakkingsafval. De stichting werkt op basis van een service level agreement met StAV en krijgt een vergoeding voor de organisatiekosten. Stichting Nederland Schoon heeft een bestuur met leden uit het bedrijfsleven.

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV)

Het KIDV is verantwoordelijk voor de in artikel 3 van de Raamovereenkomst toegewezen taken, waaronder het opstellen van de verduurzamingsagenda. Het KIDV is onafhankelijk van StAV. Het Kennisinstituut zal een Raad van Toezicht hebben die zorgt voor de controle op het KIDV. Om de onafhankelijkheid te garanderen zitten in de Raad van Toezicht vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, producenten en importeurs en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De kosten voor de organisatie en uitvoering van het KIDV worden vergoed door StAV.

Gemeenten

Gemeenten zorgen voor de gescheiden inzameling van verpakkingen. Stichting Nedvang maakt in opdracht van StAV afspraken met gemeenten. Daarvoor tekent iedere gemeente een deelnemersovereenkomst. Gemeenten informeren Stichting Nedvang over de inzamelprestaties die zij leveren.

Uitvoeringsorganisaties

De uitvoeringsorganisaties zoals bedoeld in artikel 2.7 van de Overeenkomst, te weten Stichting Nedvang en Stichting Nederland Schoon, zorgen voor de uitvoering van de Afvalbeheersstructuur.

Technisch

Volgens de Leidraad AVV dienen de volgende technische aspecten te worden toegelicht: de producten waarvoor de verwijderingsbijdrage wordt gebruikt, de gestelde kwaliteitseisen, het overdrachtpunt van de producten, de frequentie van inname, eventuele sorteeractiviteiten, het transport en de verwerkingstechnieken.

Materialen

De Afvalbeheersstructuur ziet op alle in het Besluit beheer verpakkingen 2014 onderscheiden verpakkingsmaterialen: glas, hout, papier en karton, metaal en kunststof, alsmede verpakkingssoorten die uit deze voorgaande materiaalsoorten bestaan en die in de praktijk gescheiden ingezameld kunnen worden zoals drankenkartons en statiegeldflessen, en combinaties daarvan.

Kwaliteitseisen

Per materiaalsoort zoals onderscheiden in het Verpakkingenbesluit, en voor drankenkartons, zijn kwaliteitseisen vastgesteld in het Uitvoerings- en Monitoringsprotocol (UMP) en zijn afspraken gemaakt met gemeenten over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval. Het UMP beschrijft de monitoring- en uitvoeringsregels ten behoeve van de producentenverantwoordelijkheid voor de inzameling en recycling van verpakkingen. Het UMP is onder verantwoordelijkheid van de Begeleidingscommissie Raamovereenkomst opgesteld door Stichting Nedvang en VNG en geeft de uitwerking van de verplichtingen die gelden bij deelname aan de afvalbeheerstructuur door organisaties met een centrale rol in de verpakkingketen zoals gemeenten, afvalbedrijven, recyclers, Stichting Afvalfonds Verpakkingen en Stichting Nedvang. Daarnaast zijn ook met afvalverwerkers contracten gesloten om de gegevens zo goed mogelijk in beeld te brengen en te kunnen controleren. Deze contracten, de gebruikte verwerkingstechnieken en de verdere technische opzet zijn verder opgenomen in het UMP versie 3.0.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Inzameling en verwerking

Per materiaalsoort worden afspraken gemaakt met gemeenten over de inzameling en verwerking van verpakkingsafval en, afhankelijk van de materiaalsoort, eventueel eveneens met verwerkers. De betreffende modelovereenkomsten zijn opgenomen als bijlagen 4a en 4b bij het UMP. De gebruikte verwerkingstechnieken zijn per materiaalsoort uitgewerkt in het Uitvoeringsprotocol Huishoudens van het UMP en ten aanzien van hout in het Uitvoeringsprotocol Bedrijven van het UMP.

Financieel-economisch

Volgens de leidraad is er inzicht benodigd in de kosten van het verwijderingssysteem, een onderbouwing van de hoogte van de verwijderingsbijdrage en de eventuele fondsvorming.

Inkomstenkant

De Afvalbeheersstructuur wordt bekostigd door middel van afvalbeheersbijdragen die worden afgedragen door producenten en importeurs. De hoogte van de afvalbeheersbijdrage die individuele producenten en importeurs moeten betalen wordt periodiek vastgesteld door StAV op basis de berekeningswijze zoals opgenomen onder punt d van dit besluit.

Uitgavenkant

De volgende uitgaven zijn begroot:

- a. De netto kosten voor inzameling, verwerking en vermarkting; en
- b. Systeemkosten.

Ad a.

De netto kosten voor inzameling, verwerking en vermarkting zijn het negatieve verschil tussen de opbrengst van vermarkting en de kosten voor inzameling, verwerking en vermarkting van de betreffende materialen.

Ad b.

Systeemkosten zijn de kosten die StAV en de Uitvoeringsorganisatie(s) moeten maken ten behoeve van het opzetten, uitvoeren en in stand houden van de Afvalbeheersstructuur.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Fondsvorming

In artikel 1.9 van bijlage 1 van de Overeenkomst is vastgelegd dat StAV ten aanzien van de systeemkosten een reserve op kan bouwen voor onvoorziene omstandigheden en voor afwikkelingskosten gedurende de periode als de Overeenkomst eindigt of wordt beëindigd. Het tarief voor systeemkosten kan dan worden opgehoogd met maximaal 6% totdat een reserve van maximaal 50% van de in het eerstvolgende kalenderjaar begrote systeemkosten is opgebouwd. Ten aanzien van ketenkosten kan daarnaast een voorziening worden opgebouwd, eveneens tot een maximum van 30%. Vanuit praktische overwegingen is fondsvorming noodzakelijk, voor bijvoorbeeld de overbruggingsperiode tussen inning van de heffing en uitbetaling van de vergoeding.

Ook kan fondsvorming plaatsvinden bij een verschil tussen de vooraf ingeschatte en achteraf daadwerkelijk gemaakte kosten. Dit verschil kan eventueel ook gecompenseerd worden in de tarieven van een volgend kalenderjaar. StAV streeft er naar om fondsvorming zo veel mogelijk te beperken en om onnodige schommelingen in de tarieven zo veel mogelijk te beperken.

Aan het einde van de periode van de avv of indien deze eerder dan voorzien is geëindigd of vervallen zullen de eventueel aanwezige fondsen terugvloeien naar de producenten en importeurs voor zover deze zien op de netto kosten van inzameling, verwerking en vermarkting.

Eventuele fondsen in de systeemkosten kunnen gebruikt worden om een dergelijke afwikkelingsfase te bekostigen.

StAV rapporteert jaarlijks over de opgebouwde buffers in het kader van de rapportage avv en voor het Besluit verpakkingen 2014.

Jaar:	Totale kosten *	omvang fonds *:	verhouding ten opzichte van kosten:
2016	177.290	10.663	+13%
2015	158.900	3.973	-8%
2014	120.500	10.992	-6%
2013	114.700	18.277	+14%

(* in euro's x 1000)

Op basis van de verslagen van de periode 2013 tot en met 2016 van StAV heeft deze aangetoond dat het fonds beneden de toegestane grens is gebleven.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 2, onder b en c, van de regeling.

- m. Op grond van artikel 2, onder d, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de wijze waarop de afvalbeheersstructuur past in internationaal verband aangegeven te worden.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Bijna alle EU lidstaten kennen een producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. Nederland, Italië en Spanje zijn voorbeelden van landen waarin producentenverantwoordelijkheid wordt uitgevoerd door een enkele organisatie. België kent een systeem met twee organisaties, één bedrijfsverpakkingsafval en één voor huishoudelijk verpakkingsafval. Denemarken kent een overheidssysteem waar de monitoring wordt daar gedaan door ambtenaren en er worden geen bijdrages geheven of vergoedingen uitgekeerd aan gemeenten. In Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn elkaar beconcurrerende, uitvoeringsorganisaties actief. Deze systemen zijn veelal onderdeel van afvalverwerkingsbedrijven en vaak ook geprivatiseerd. Het Nederlandse systeem onderscheidt zich van andere landen door onder andere de vastgelegde protocollen ten aanzien van kwaliteit, meting en rapportage, het lage percentage free riders, de openbaarheid van de tarieven en het toezicht. De kosten van de afvalbeheersstructuur en de daaruit afgeleide tarieven laten zich moeilijk vergelijken tussen landen. De informatie is niet altijd openbaar.

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de kosten hoger zijn naarmate er in een land meer verpakkingen op de markt worden gebracht en/of hogere recyclepercentages worden bereikt. In alle landen maken uitvoeringsorganisaties kosten voor de inzameling en sortering van verpakkingsafval, en ontvangen een vergoeding (of maken kosten) voor de verkoop van verpakkingsafval. Nederland neemt een bijzondere positie in door de vrijstelling van logistieke hulpmiddelen en een relatief hoge drempel van 50.000 kilogram per kalenderjaar.

De aanvrager heeft hiermee aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan artikel 2, onder d, van de regeling.

- n. Op grond van artikel 2, onder e, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de marktstructuur van degenen die die stof, dat preparaat of dat andere product in Nederland invoeren of op de markt brengen, aangegeven te worden.

Volgens de leidraad dient in ieder geval ingegaan te worden op het aantal bedrijven dat actief is op de markt, de omzet van deze bedrijven en of er sprake is van een groeiemarkt.

Er zijn momenteel circa 2.400 bovendrempelige deelnemende producenten en importeurs (bedrijven en fiscale eenheden voor de omzetbelasting die uit diverse rechtspersonen kunnen bestaan). Deze bedrijven zijn verantwoordelijk voor ongeveer 1.900 kiloton aan verpakkingsmateriaal per jaar, exclusief logistieke hulpmiddelen. Meer dan 90 procent hiervan komt van de grootste 750 aangifte-eenheden. Meer dan 60 procent van het verpakkingsmateriaal komt van de grootste 125 producenten en importeurs. Meer dan 25 procent komt van de grootste 10 producenten en importeurs.

Daarnaast bestaan er in Nederland vele onderdrempelige producenten en importeurs die niet verplicht zijn tot registratie bij het Afvalfonds Verpakkingen of tot afdracht van de afvalbeheersbijdrage. Deze bedrijven zijn verantwoordelijk voor ongeveer 175 kiloton aan verpakkingsmateriaal per jaar, exclusief logistieke hulpmiddelen. Deze gewichtshoeveelheden en percentages zijn de afgelopen jaren redelijk constant geweest. In 2014 waren de logistieke hulpmiddelen 711 kiloton. In 2015 was dit 904 kiloton. Het verschil is te verklaren door de nieuwe meetmethode ten aanzien van gerepareerde houten pallets.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Verpakkingen hebben een legitieme en vaak noodzakelijke functie. Om deze reden verwacht StAV dat milieuwinst primair te behalen zal zijn door het verhogen en verbeteren van de recyclebaarheid van verpakkingen.

Volgens artikel 1.4 van bijlage 1 van de overeenkomst wil StAV aansturen op het gebruik van goed recyclebare verpakkingen, door hieraan een lager tarief te koppelen.

De aanvrager heeft hiermee aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan artikel 2, onder e van de regeling.

- o. Op grond van artikel 2, onder f, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de wijze waarop getracht is een ieder van de onder e bedoelde personen bij het indienen van het verzoek te betrekken, aangegeven te worden.

Dit verzoek betreft de voortzetting van het bestaande systeem. Net als bij het verzoek in 2012 is samengewerkt met diverse vertegenwoordigende brancheorganisaties en enkele individuele producenten en importeurs die een belangrijke meerderheid vertegenwoordigen. Deze organisaties communiceren voortdurend met hun achterban en zijn grotendeels ook vertegenwoordigd in het bestuur van StAV. Daarnaast heeft StAV het verzoek aangekondigd op haar openbare website waarbij alle producenten en importeurs de mogelijkheid wordt geboden zich ook op individuele basis bij het verzoek aan te sluiten. Deze boodschap is herhaald in de nieuwsbrief verzonden aan alle deelnemers. De meerderheid van deze bedrijven zijn reeds sinds 2013 deelnemer bij het Afvalfonds Verpakkingen en daarmee op de hoogte van de afvalbeheersstructuur.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 2, onder f, van de regeling.

- p. Op grond van artikel 2, onder g, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de wijze waarop getracht is te voorkomen dat gebruikers van die stof, dat preparaat of dat andere product in de praktijk meer dan eenmaal een bijdrage voor het beheer daarvan verschuldigd zullen zijn, aangegeven te worden.

Door de in de Overeenkomst gehanteerde definities van 'Producent en/of Importeur' en 'Verpakkingen' wordt de mogelijkheid uitgesloten dat de afvalbeheersbijdrage verpakkingen meer dan éénmaal wordt geheven.

De afvalbeheersbijdrage verpakkingen wordt berekend op basis van de netto kosten voor inzameling, verwerking en vermarkting per verpakkingsmateriaal en gebaseerd op de verpakkingenomzet van individuele producenten en importeurs zodat op die grond dubbele betaling is uitgesloten. Eventueel teveel betaalde voorlopige betalingen worden na afloop van het kalenderjaar door StAV met de producenten en importeurs verrekend.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Hiermee wordt voldaan aan artikel 2, onder g, van de regeling.

- q. Op grond van artikel 2, onder h, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de wijze waarop aan de consument voorlichting zal worden gegeven over de afvalbeheersbijdrage aangegeven te worden. Indien de afvalbeheersbijdrage geen consumenten, maar bedrijven treft, zullen de voorlichtingsactiviteiten uiteraard moeten worden toegespitst op deze bedrijven.

Voorlichting is niet op consumenten gericht, maar op bedrijven. Aan consumenten vindt voorlichting plaats door middel van gefinancierde campagnes zoals "Plastic Heroes" en "Glas in 't bakkie", of via de activiteiten van Nederland Schoon.

Daarnaast heeft voorlichting over de nieuwe structuur plaatsgevonden via brancheorganisaties. Hierdoor zijn nagenoeg alle bijdrageplichtige producenten en importeurs deelnemer.

Voor deze producenten en importeurs was in 2012 de grootste verandering dat zij niet langer aangifte deden bij de Belastingdienst maar bij StAV. Onder de nieuwe algemeen verbindend verklaring verandert er voor deze producenten en importeurs nagenoeg niets.

Periodieke voorlichting naar producenten en importeurs vindt plaats via nieuwsbrieven, individuele communicatie per telefoon, e-mail en post, en daarnaast via bedrijfsbezoeken en controles. StAV is voortdurend op zoek naar producenten en importeurs die zich nog niet hebben gemeld. In dat kader schrijft zij regelmatig bedrijven aan waarbij StAV bedrijven voorlicht over de van toepassing zijnde verplichtingen.

Hiermee wordt voldaan aan artikel 2, onder h, van de regeling.

- r. Op grond van artikel 2, onder i, van de regeling dient naast de Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage in ieder geval de wijze van rapportage over de voortgang van de punten onder a tot en met d van de regeling, aangegeven te worden.

Volgens de leidraad dient aangegeven te worden de wijze waarop de informatie wordt verzameld, de frequentie waarmee de informatie wordt verzameld en een schatting van de betrouwbaarheid van de informatie.

De wijze van rapporteren en de aanpak van de verslaglegging en monitoring zijn vastgelegd in het UMP en het Basisdocument Monitoring Verpakkingen (2013 – 2022). Het Afvalfonds Verpakkingen brengt jaarlijks voor 1 augustus verslag uit aan de Staatssecretaris.

De wijze van verslaglegging is de afgelopen jaren grondig geëvalueerd en verbeterd en zal ook in de toekomst onderworpen blijven aan een continue verbeterproces. Daarin worden tevens de onafhankelijke aanbevelingen van de Commissie Toezicht Monitoring Verpakkingen meegenomen.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Van de inkomsten, uitgaven en fondsvorming wordt verslag gedaan in het jaarverslag en jaarrekening van StAV. De jaarrekening wordt voorzien van een controleverklaring afgegeven door een accountant. StAV verstrekt jaarlijks aan de Minister een overzicht van de producenten en importeurs die over het betreffende jaar aangifte hebben gedaan.

Monitoring vindt plaats per materiaal in kg per jaar. Stichting Nedvang registreert in opdracht van StAV de gegevens over inzameling, bewerking en recycling op basis van de huidige monitoringsystematiek en de verbetering die voortkomt uit de werkgroep monitoring (artikel 13 eerste lid van de Raamovereenkomst). Audits en controles zijn ingericht op het volgen van de opgaven van gemeenten en bedrijven. De berekening van de jaarlijkse materiaalhergebruikpercentages maakt gebruik van deze gegevens en koppelt deze aan de 'op de markt' gegevens van StAV en Stichting Nedvang.

Een schatting van de betrouwbaarheid van de informatie wordt geborgd door gebruikmaking van zoveel mogelijk betrouwbare registraties. Een deel van de monitoringsgegevens wordt momenteel gecontroleerd door onafhankelijke partijen, zoals accountants. Jaarlijks wordt van de betrouwbaarheid van de monitoringsgegevens een kwalitatieve beoordeling gemaakt waarvan in de Stichting Nedvang rapportage Monitoring verpakkingen verslag wordt gedaan.

De aanvrager heeft hiermee aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan artikel 2, onder I, van de regeling.

6. Op 24 november 2017 is een zienswijze ingediend door H. Holland. Hieronder wordt op deze zienswijze ingegaan.

6.1 Inleiding

H. Holland geeft aan dat het ontwerpbesluit de facto een verlenging beoogt van het voorgaande besluit op avv. Indiener geeft aan dat dit niet mogelijk is omdat de wetgever bewust van deze mogelijkheid heeft afgezien. Door toch te kiezen voor de facto verlenging, zonder een bijbehorende toelichting, is volgens indiener onduidelijk op welke wijze de verzoekers beogen te voorkomen dat men te veel leunt op het bestaande systeem en onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar nieuwe alternatieven.

Artikel 15.39, eerste lid, Wm bepaalt dat een besluit tot algemeen verbindend verklaring van een Overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage voor ten hoogste vijf jaar geldt. De wetgever heeft, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, hiermee willen bewerkstelligen dat aspecten die een belangrijke consequentie voor de hoogte van de afvalbeheersbijdrage kunnen hebben, zoals ontwikkelingen in de verwerkingstechnologie of verbeteringen in het ontwerp van de afvalbeheersstructuur, periodiek aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

De wetgever heeft ook aangegeven, dat wanneer alle betrokkenen van mening zijn dat op dezelfde wijze moet worden doorgegaan, dit niet in de weg staat aan het nemen van een nieuw besluit (Kamerstukken II 1993/94, 23 256, nr. 5, p. 8).

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Zoals in het verzoek is aangegeven is de StAV in 2012 door het verpakkende bedrijfsleven opgericht om op collectieve wijze uitvoering te geven aan de afvalbeheersstructuur voor verpakkingen en de financiering daarvan conform de verplichtingen uit de Raamovereenkomst Verpakkingen (2013 – 2022) en het Besluit beheer verpakkingen 2014. In het kader van de financiering van deze structuur hebben verzoekers in 2012 een Afvalbeheersbijdrage Overeenkomst gesloten. Deze is door de minister algemeen verbindend verklaard voor de periode van 1 januari 2013 t/m 31 december 2017. Verzoekers hebben op 22 juni 2017 een nieuwe Afvalbeheersbijdrage Overeenkomst gesloten voor de periode 2018-2022, en een nieuw verzoek ingediend tot algemeen verbindend verklaring van deze nieuwe overeenkomst.

6.2 Dekkingsgraad

H. Holland geeft aan ten zeerste te betwijfelen of de berekening van de op grond van art. 15.37, eerste lid, Wm vereiste "belangrijke meerderheid", zoals door verzoeker onderbouwd en door de Staatssecretaris is beoordeeld, klopt en/of deze voldoet aan de wettelijke eisen. H. Holland stelt zich, verkort weergegeven, op het standpunt dat bij de berekening van de belangrijke meerderheid ten onrechte:

- a) niet de omzet, maar het gewicht aan verpakkingen als uitgangspunt is genomen;
- b) daarbij niet alle bedrijven die verpakkingen op de markt brengen zijn betrokken, en
- c) niet is uitgegaan van de (absolute) aantallen van bedrijven.

Voorts vindt H. Holland het verder onduidelijk waarom de producenten en importeurs die jaarlijks onder de grens van 50.000 kg verpakkingen blijven, zijn uitgezonderd van de afvalbeheersbijdrage.

Tot slot geeft H. Holland in haar zienswijze aan dat het gewichtsaandeel op de markt gebrachte verpakkingen van 50,5 procent dat door de indieners van het verzoek is opgegeven berust op een foute berekening.

Achtergronden berekening in het verpakkingendossier

Het aantonen of sprake is van een belangrijke meerderheid dient te geschieden door degenen die het verzoek indienen. De wetgever heeft het uiteindelijke oordeel of sprake is van een belangrijke meerderheid overgelaten aan de minister en deze hierbij een zekere beleidsvrijheid gegeven. De minister heeft op grond van de door StAV verstrekte gegevens en berekening geoordeeld dat sprake is van een belangrijke meerderheid.

In algemene zin moet volgens de wetstekst bij de beoordeling of verzoekers een belangrijke meerderheid vormen gekeken worden naar de gezamenlijke omzet van de betrokken verpakkingen door verzoekers en in ieder geval naar het aantal van hen in verhouding tot het totale aantal van degenen die deze producten in Nederland invoeren of op de markt brengen.

Wanneer een verzoek wordt ingediend door een aantal vertegenwoordigende organisaties van de betrokken producenten, zullen deze organisaties een belangrijke dekkingsgraad moeten hebben van de omzet van de betrokken ondernemingen. De wetgever heeft met "omzet" bedoeld: de omzet van de producten die in Nederland in het afvalstadium geraken.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

De toetsing aan het *aantal* ondernemingen heeft tot doel om te voorkomen dat, wanneer alleen aan de omzet in bedoelde zin getoetst zou worden, een beperkt aantal ondernemingen (met de grootste omzet) het instrument van de avv zou kunnen misbruiken om de concurrentie uit te schakelen (TK 1992/93, 23 256, nr. 3, p. 2 en nr. 5, p. 7).

Nadere motivering berekening belangrijke meerderheid

De berekening van de belangrijke meerderheid leidt in het verpakkingendossier tot een berekening die enigszins afwijkt van de hiervoor geschetste algemene uitgangspunten.

De wetgever heeft met "omzet" bedoeld: de omzet van de producten die in Nederland in het afvalstadium geraken. In dit geval betreft dit 'verpakkingen' en de afvalbeheersstructuur is ook gericht op verpakkingen die in het afvalstadium geraken. Verpakkingen worden echter niet als product op de markt gebracht, maar als verpakking van het te verkopen product. Omzetcijfers geven vooral een beeld van de door de bedrijven op de markt gebrachte (verpakte) producten en zijn in deze specifieke casus niet bruikbaar om een goed beeld te krijgen van het marktaandeel dat verzoekende partijen hebben, van het totaal op de markt gebrachte verpakkingen. Het gewicht van de op markt gebrachte verpakkingen geeft in dit geval wel een goed beeld van het marktaandeel dat verzoekende partijen hebben.

In de door StAV gehanteerde systematiek wordt er onderscheid gemaakt tussen zogenoemde boven- en onderdrempelige bedrijven. Concreet heeft dit tot gevolg dat bedrijven die meer dan 50.000 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen, de bovendrempelige bedrijven, verplicht zijn tot het betalen van een afvalbeheersbijdrage. De bedrijven die minder dan 50.000 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen, de onderdrempelige bedrijven, zijn geen afvalbeheersbijdrage verschuldigd. Dit is de reden waarom onderdrempelige bedrijven niet zijn meegenomen in het bepalen van de belangrijke meerderheid.

De heffingsvrije drempel van 50.000 kg sluit aan bij art. 8, lid 1, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, waarin onderdrempelige bedrijven worden vrijgesteld van een verslagleggingsverplichting. Deze grens bestond al onder de verpakkingenbelasting. StAV heeft bij de aanvraag van de avv deze staande praktijk gecontinueerd. Bovendrempelige producenten/importeurs zijn verantwoordelijk voor meer dan negentig procent van het gewicht aan verpakkingen dat jaarlijks op de markt komt.

Elke kleine verlaging van de drempel zal leiden tot een relatief veel grotere uitbreiding van het deelnemersveld (en dus de systeemkosten van StAV die gepaard gaan met administratie en controles) alsmede een uitbreiding van administratieve lasten voor het MKB, terwijl hier relatief weinig inkomsten voor StAV uit weinig verpakkingsgewicht tegenover staan.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Bij het opstellen van het ontwerpbesluit is getracht al de door StAV aangeleverde cijfers zo nauwkeurig mogelijk te betrekken in het bepalen van het aandeel van bij de Overeenkomst aangesloten bedrijven. Wellicht dat dit heeft geleid tot een tekst met ingewikkelde berekeningen en beredeneringen die de duidelijkheid en leesbaarheid niet ten goede kwamen. De onderbouwing van het besluit is daarom aangepast volgens bovenstaande reactie op de door H. Holland ingediende zienswijze.

Volgens de zienswijze van H. Holland is bij het beoordelen of er sprake is van "belangrijke meerderheid" niet uitgegaan van de (absolute) aantallen van bedrijven. De aanvrager heeft bij de aanvraag een overzicht gegeven van de bij de Collectieven Producenten en Importeurs SVF, SVN, BVNL, aangesloten bovendrempelige bedrijven. Het grote aantal onderdrempelige bedrijven op de markt kan in deze buiten beschouwing blijven, omdat deze bedrijven geen afvalbeheersbijdragen verschuldigd zijn.

Onder punt 2.13 van de zienswijze merkt de indiener op dat ten onrechte niet alle bedrijven zijn betrokken bij de overeenkomst en het verzoek tot algemeen verbindend verklaring.

Uit het verzoek blijkt (onder 3.6) dat StAV op verschillende manieren heeft gecommuniceerd naar belanghebbende bedrijven over de overeenkomst en het verzoek. Daarmee is aannemelijk dat StAV in redelijkheid alles heeft ondernomen om zoveel mogelijk bedrijven te betrekken bij de overeenkomst en het verzoek tot avv.

6.3 Financiering van het stelsel

H. Holland wijst erop dat de onderhavige overeenkomst eenzelfde tariefberekening kent als de overeenkomst van 2013 en acht het onrechtvaardig dat er geen maximum aan de tarieven is ingebouwd, om een onvoorziene kostenstijging van 65% zoals die zich in 2016 heeft voorgedaan, te voorkomen. Indiener geeft aan dat het verzoek en het ontwerpbesluit geen toelichting bevat op deze omstandigheid.

Een producent of importeur van verpakkingen heeft te voldoen aan de in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen verplichtingen waaronder het vergoeden van de inzamelkosten en het behalen van gestelde recyclingdoelstellingen. De wetgever heeft geen maximum gesteld aan de kosten die uit deze verplichtingen voortkomen. Producenten en importeurs geven collectief uitvoering aan de in het Besluit beheer verpakkingen 2014 genoemde verplichtingen. Voor het algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst heeft de Staatssecretaris getoetst of de wijze van berekening van de afvalbeheersbijdrage voldoende inzichtelijk is gemaakt en hoe fondsvorming wordt voorkomen.

De wijze van berekening van de afvalbeheersbijdrage is opgenomen in artikel 3 en bijlage 1 van de Overeenkomst en beschreven in overweging 5, onderdeel d van het besluit. De berekening van de tarieven in bijlage 1 van de Overeenkomst biedt onder meer een voorziening voor situaties waarin er voor het Afvalfonds tekorten ontstaan en de daarmee samenhangende mogelijkheid om tarieven te verhogen (onder 1.5 e.v.). Daaruit blijkt dat de StAV een eventuele tariefverhoging pas kan doorvoeren wanneer het tekort van het fonds niet verrekend kan worden met overschotten uit voorgaande jaren en dat de StAV een tariefverhoging evenredig over elk van de eerstvolgende kalenderjaren kan verrekenen (onder 1.6). Daarmee hebben verzoekers voldoende onderbouwd dat een eventuele tariefstijging alleen zal worden doorgevoerd wanneer de opbrengsten van het fonds de daadwerkelijke kosten van de afvalverwijderingsstructuur niet meer kunnen dekken.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster B

Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

6.4 Rechtszekerheid en rechtsbescherming

H. Holland geeft aan dat de definities van producent en importeur in het Besluit beheer verpakkingen 2014 en de Overeenkomst van elkaar afwijken en dat zij daardoor niet meer weet welke definitie er voor haar geldt.

De heffingsmethodiek van StAV, kent, net als onder de voormalige verpakkingenbelasting, als een van de sleutelbegrippen de term *terbeschikkingstelling*. Dit wijkt af van het Besluit beheer verpakkingen 2014 welke spreekt van *in de handel brengen*. Uit de nota van toelichting bij het besluit blijkt echter dat hiermee geen inhoudelijke verlegging van de producentenverantwoordelijkheid is beoogd.

Ten slotte wijst H. Holland erop dat voor een individueel bedrijf deugdelijke rechtsbescherming ontbreekt, onder meer omdat deze geen inzage kan krijgen in, met name financiële gegevens en omdat deze uitsluitend naar de civiele rechter kan.

De wetgever heeft er expliciet voor gekozen om geen beroep op de bestuursrechter open te stellen tegen het besluit tot avv. De wetgever heeft in de wettelijke regeling waarborgen ingebouwd om een willekeurig gebruik van het instrument avv door partijen tegen te gaan door 1) een avv voor maximaal 5 jaar te laten gelden en 2) door het toetsingskader voor de beoordeling van een verzoek tot avv, waarbij onder meer gekeken wordt naar de hoogte van de verwijderingsbijdrage in relatie tot de afvalverwijderingsstructuur en de daarmee te realiseren milieudoelen.

Elke producent/importeur heeft de mogelijkheid om, conform de Wet milieubeheer, een ontheffing van de algemeen verbindend verklaring aan te vragen. In dat geval dient H. Holland op individuele basis aan haar producentenverantwoordelijkheid onder het Besluit beheer verpakkingen 2014 te voldoen. Op een eventueel besluit tot (voorwaardelijke/bepaalde) toewijzing of afwijzing van een dergelijk verzoek is de gebruikelijke rechtsbescherming van toepassing.

H. Holland is, net als alle bij StAV aangemelde producenten/importeurs in februari 2017 actief per mail benaderd over het verzoek tot avv.

Ook H. Holland is daarmee in de gelegenheid gesteld om met StAV over het verzoek tot avv in overleg te treden en haar belang in te brengen.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster B

StAV kent een interne bezwaarprocedure die is opgenomen in de overeenkomst en die ook voor H. Holland open staat.


Ons kenmerk
IenW/BSK-2018/71984

Gelet op het voorgaande en artikel 15.37 van de Wet milieubeheer,

BESLUIT

- I. Het besluit tot algemeen verbindend verklaring van de Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage verpakkingen van 21 december 2017 (met kenmerk IENM/BSK-2018/295147) in te trekken.
- II. De Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage verpakkingen, gedateerd 22 juni 2017, met terugwerkende kracht algemeen verbindend te verklaren vanaf 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022 of zoveel eerder als de Overeenkomst voortijdig eindigt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,


S. van Veldhoven – Van der Meer

Van dit besluit zal mededeling gedaan worden in de Staatscourant onder bijvoeging van de tekst van de Overeenkomst.