



Bestuurskern
Beleid
T.a.v. [redacted]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**

Beleidsadvies
Koningskade 4
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon

[redacted]
Senior Adviseur
M +31 (0)6 [redacted]
[redacted]@ilent.nl

minuut HUF toets Regeling beheer Verpakkingen

Datum

Getypt door / paraaf [redacted]	Vervolg op
Vergeleken / paraaf [redacted] 18/9	Rappeldatum 15 september 2015
Verzonden / paraaf IG [redacted]	Verzenddatum 15 september 2015 18 SEP. 2015
Ondertekening door / paraaf IG plv. 18/9 [redacted]	Verzendwijze
Medewerking van / paraaf [redacted]	Na verzending retour aan
Afschrift aan DIV [redacted]	Adres



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bestuurskern
Beleid
T.a.v. [redacted]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**
Beleidsadvies
Koningskade 4
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon
T 088 489 00 00
F 070 456 27 77

Datum
15 september 2015

minuut

HUF toets Regeling beheer Verpakkingen

Getypt door / paraaf [redacted] 16/g	Vervolg op
Vergeleken door / paraaf [redacted] 15/g	Rappeldatum 15 september 2015
Verzonden / paraaf IG	Verzenddatum 15 september 2015
Ondertekening door / paraaf IG	Verzendwijze
Medewerking van / paraaf	Na verzending retour aan
Afschrift aan DIV [redacted]	Adres

16/9/15
Hoi [redacted],
Ik heb op de eerste pagina een alinea
toegevoegd over de meldplicht die je
voorstelde. Hoop dat het zo OK is!
Groetjes [redacted]



Bestuurskern
Beleid
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**
Beleidsadvies
Koningskade 4
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon

[REDACTED]
Senior Adviseur
M +31 (0)6 [REDACTED]
[REDACTED]@ilent.nl

nota

HUF toets Regeling beheer Verpakkingen

Datum

1 8 SEP. 2015

Geachte [REDACTED],

Per nota (IENM/BSK-2015/148985, 28 juli 2015) heeft u de Inspectie Leefomgeving en Transport gevraagd een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) uit te voeren op de Regeling beheer verpakkingen ook wel de Regeling verbod gratis plastic tassen (IENM/BSK-2014/230824) Met deze nota bied ik u de resultaten van de toets aan.

Zoals de concept regeling aan ons is voorgelegd zie ik een aantal onoverkomelijkheden die moeten worden opgelost voor de ILT effectief kan toezien op de verplichtingen in de Regeling Beheer Verpakkingen. De volgende punten zijn essentieel om de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar te maken.

Normadressant

De ILT is van mening dat de winkelier niet onder de definitie producent importeur valt zoals gesteld wordt in de toelichting. Er moet duidelijk onderbouwd worden dat de winkel aangemerkt kan worden als degene die als "eerste het product op de markt brengt". Indien dat niet mogelijk is dan acht de ILT de regeling niet handhaafbaar.

Beperkte mogelijkheden voor toezicht

De ILT heeft de mogelijkheden voor toezicht onderzocht. De constatering van een overtreding kan alleen ter plaatse worden gedaan omdat er met behulp van de regeling administratief geen sluitend bewijs kan worden verkregen. Dit maakt vooral bij de ambulante handel een effectieve handhaving niet mogelijk.

In de voorgestelde regeling bestaat er voor de ILT geen mogelijkheid om op afstand toezicht te houden. Te denken valt aan het implementeren van een geautomatiseerd systeem waarin de onder toezicht staanden (OTS) aangifte doen van bijvoorbeeld de hoeveelheden ingekochte en verkochte tassen en daarnaast een verklaring geven geen tassen gratis beschikbaar gesteld te hebben. Gezien het aantal OTS is dit een wenselijke vorm van toezicht waarbij een risicogestuurde aanpak mogelijk wordt gemaakt en de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de branche wordt gelegd. De ILT verzoekt een dergelijke aangifteplicht in de regeling op te nemen.

Benodigde capaciteit

Gelet op het omvangrijke aantal OTS zou er bij een vorm van traditionele vorm van fysiek toezicht een evenredig aantal inspecties (van 10-15%) gedaan moeten worden om een betrouwbaar beeld te vormen van het naleefgedrag. De doelgroep bestaat uit 115.000 OTS (95.000 winkels en 20.000 ambulante handelaren). De inspecties kunnen weliswaar snel uitgevoerd worden maar het opvolgen van geconstateerde overtredingen kost veel capaciteit. De benodigde inzet voor de ILT bij toezicht op deze regeling wordt op jaarbasis ingeschat op 17 fte in schaal 8-10 inclusief de capaciteit die nodig is bij het Meld en InformatieCentrum (MIC) van de ILT. Dit komt overeen met een tarief van €2.446.895.

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies
Ons kenmerk
ILT-2015/60480

Door het invoeren van een aangifteplicht door de OTS in een geautomatiseerd systeem kan de benodigde capaciteit voor toezicht verlaagd worden. Er moet echter nader onderzocht worden wat dit concreet betekent voor de benodigde kosten voor de inzet van personeel en geautomatiseerde ondersteuning.

Beperkte mogelijkheden voor handhaving

Er zijn beperkte handhavingmogelijkheden door de aard van de regeling. Het enige bestuurlijke instrument dat gebruikt kan worden is de last onder dwangsom (LOD). Een LOD kost veel capaciteit door de opbouw van het instrument. Zo zijn er in een LOD traject meerdere constatering van dezelfde overtreding nodig.

De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument waarvoor het Openbaar Ministerie (OM) het bevoegde gezag is. Voor een uitvaardiging van een bestuurlijke strafbeschikking is een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) nodig. Deze BOA's dienen door de ILT opgeleid te worden en bovendien moeten de strafbare feiten worden opgenomen in het overzicht van milieu- en keurfeiten die voor afhandeling door middel van een bestuurlijke strafbeschikking op grond van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering in aanmerking komen. Een opgelegde boete kan zonder tussenkomst van de rechter door het Centraal Justitieel Incassobureau worden geïnd, tenzij de verdachte verzet heeft gedaan tegen de strafbeschikking. Bij verzet moet de zaak alsnog in volle omvang door de rechter worden beoordeeld. ILT verkiest in haar handhavingstrategie bij een eerste overtreding in principe een bestuursrechtelijke aanpak boven een strafrechtelijke aanpak.

Gezien het type van de overtredingen en de grootte van de groep OTS is de bestuurlijke boete het aangewezen handhavinginstrument. De bestuurlijke boete behoort echter niet tot de huidige mogelijkheden. ILT verzoekt om deze interventiemogelijkheid in de wet op te nemen.

Op de laatste twee bladzijden van deze nota vindt u de inhoudelijke toelichting op de HUF toets van de ILT.

Graag ontvang ik uw schriftelijke reactie op deze HUF toets.

Met vriendelijke groet,

DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT, *plv.*



Handhaafbaarheid

Beperkte mogelijkheden voor toezicht

Toezicht kan door ILT op diverse manieren uitgevoerd worden, bijvoorbeeld door administratieve controles op afstand of inspecties ter plaatse bij de verkooppunten.

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Ons kenmerk
ILT-2015/60480

Door middel van administratieve controles kan er in de praktijk echter geen sluitend bewijs verzameld worden omdat er geen registratie- of meldplicht is. Het aantal tassen dat gratis is verstrekt komt uit de administratie niet naar voren. Men kan de tassen bijvoorbeeld ook weggegooid hebben omdat de reclame-uiting gedateerd was. Over het aantonen van de betaling staat in de toelichting: 'Dit kan eenvoudig door het bedrag dat voor de tas is betaald op de aankoopbon van de goederen of producten te vermelden'. Administratieve vastlegging (op kassabon of anders) is echter niet voorgeschreven. Dit maakt de regeling op dat vlak niet handhaafbaar.

Bovenstaande betekent dat vaststelling van een overtreding alleen ter plaatse en op heterdaad kan. Voor een last onder dwangsom traject is meer dan één constatering nodig bij eenzelfde OTS voordat de daadwerkelijke dwangsom verbeurd kan worden. De ambulante handel bestaat uit mobiele verkooppunten zoals marktkramen. De moeilijkheid van toezicht hierop is dat een eventuele overtreder zich logischerwijs verplaatst en dat een herhaalde constatering in het veld hierdoor erg lastig wordt. Het constateren van de overtredingen ten behoeve van een LOD kost verhoudingsgewijs veel capaciteit.

Beperkte handhavingmogelijkheden

In de toelichting over de handhaving wordt gesproken over bestuursrechtelijke handhaving door het opleggen van een dwangsom. De hoogte van een dwangsom is gerelateerd aan het verkregen economisch voordeel en moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de vermeende geschonden belangen en de beoogde werking van de last onder dwangsom. Dit is niet direct het economisch voordeel. Het economisch voordeel voor deze overtredingen is echter niet vast te stellen:

- de hoeveelheid klanten die extra komen voor de gratis verstrekte tasjes is niet te duiden;
- de hoeveelheid omzet die extra wordt gegenereerd door gratis tasjes te verstrekken is onbekend;
- de waarde van een reclame uiting op een plastic tas is niet vast te stellen.

Een winkelier zal logischerwijs gaan verzoeken om duidelijk te maken waarop het economisch voordeel is gebaseerd - wat onmogelijk is.

Gelet op het voorgaande is een 'lik op stuk' instrument nodig, de bestuurlijke boete. Dit is het meest geschikte handhavinginstrument voor deze regeling. De bestuurlijke boete behoort echter niet tot de huidige mogelijkheden. Dat is niet vastgelegd in de Wet milieubeheer. ILT verzoekt om deze interventiemogelijkheid in de wet op te nemen.

Artikelsgewijs

Artikel 2.1

'...die door een producent of importeur niet om niet aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt... (ook art 3 lid 6 Besluit Verpakkingen)'

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Ons kenmerk
ILT-2015/60480

In de toelichting is de winkelier onder de definitie van producent/ importeur gebracht. Geconcludeerd wordt dat door het samenspel van definities de winkelier als producent/importeur aangemerkt kan worden. Dit is echter niet juist. Uit de combinatie van de definities volgt namelijk de volgende definitie van producent/importeur: 'Degene die voor het eerst beroepsmatig, 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, van een product...'. De meeste retailers zullen een product niet voor het eerst vertrekken. Immers de producent importeur heeft het al aan hen verstrekt en is daarmee de eerste. Als deze lijn gehanteerd wordt dan betekent dit dat winkeliers ook aan alle andere eisen voor producenten en importeur uit het Besluit moeten voldoen. Deze interpretatie is tegenstrijdig met Europese productwetgeving, waarin gestreefd wordt naar uniformiteit in de definities van de rollen van fabrikant, importeur en distributeur. Er zal dus net als in ander productwetgeving een rol van distributeur toegevoegd moeten worden.

Artikel 2.1.a

Bij winkels/ ambulante handel waar zowel levensmiddelen als non-food verkocht worden zal handhaving van dit artikel moeilijk worden. Het is lastig te bewijzen of de zeer lichte draagtas gebruikt wordt ter voorkoming van voedselverspilling of om redenen van hygiëne. De vraag is of de winkel ervoor verantwoordelijk gehouden kan worden als iemand een tasje van de groenteafdeling pakt om er andere producten in te verpakken.

Toelichting

Het is niet vastgelegd waar bij samengestelde tassen de concrete grens ligt bij 'hoofdbestanddeel' of 'beperkt onderdeel' plastic. Het handhaven van de regeling bij samengestelde tassen van plastic, papier, textiel etc. is daardoor niet mogelijk.

Algemeen

Bedrijven zullen bij ontbreken van een vereist minimumbedrag mogelijk €0,01 per tas vragen, waardoor het door de toegepaste afronding op €0,05 voor de consument in feite toch een gratis tas is. Dit biedt een mogelijkheid om de verplichting te ontduiken met het risico dat het beoogd effect niet wordt behaald.

Vanuit het oogpunt van toezicht blijft een serieus te overwegen optie dat de gehele verantwoordelijkheid voor het verbod bij de branche gelegd wordt. Het verdient de aanbeveling om dit mee te nemen in uw overwegingen.