

31 820

Oprichting Stichting Afvalfonds

Nr. 1

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

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 12 december 2008. De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 5 februari 2009.

Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

Hierbij leg ik u conform artikel 34 van de Comptabiliteitswet en het «Kader voor stichtingen» het voornemen voor tot het doen oprichten van de «stichting Afvalfonds».

Dit voornemen vormt onderdeel van de uitvoering van de Raamovereenkomst over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012¹.

1 Het afvalfonds

Op 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton² (hierna: het Besluit verpakkingen) in werking getreden, dat mede tot doel heeft het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval en het bevorderen van het nuttig toepassen van verpakkingsafval. De verantwoordelijkheid voor realisatie daarvan is neergelegd bij de producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen. Zij dienen zorg te dragen voor gescheiden inname of inname en nascheiding, materiaalhergebruik en andere nuttige toepassing van verpakkingsafval.

Hoewel de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen op het bedrijfsleven rusten, is de uitvoering afhankelijk van gemeenten die op grond van de Wet milieubeheer verantwoordelijk zijn voor inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Gebleken is dat mede door deze verantwoordelijkheidsverdeling, de uitvoering van het Besluit verpakkingen moeizaam op gang kwam. Om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen sloten het verpakkende bedrijfsleven, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en VROM in 2007 de Raamovereenkomst over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012. Daarin is vastgelegd dat de inzameling van verpakkingsafval zal geschieden door gemeenten die daarvoor een financiële vergoeding krijgen van het bedrijfsleven.

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 28 694, nr. 42.

² Stb. 2005, 183.

De Raamovereenkomst is op 15 augustus 2007 ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden. Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor VROM van 27 september 2007, heeft de Tweede Kamer met algemene instemming gereageerd op de Raamovereenkomst¹.

Partijen zijn in de Raamovereenkomst eveneens overeengekomen dat er een Afvalfonds komt. Het Afvalfonds dient ter financiering van de uitvoering door het bedrijfsleven van het Besluit verpakkingen als onderdeel van de producentenverantwoordelijkheid. Uit het Afvalfonds worden de afgesproken vergoedingen aan de gemeenten uitgekeerd. Naast vergoeding aan gemeenten dient het Afvalfonds eveneens ter financiering van de kosten die het verpakkende bedrijfsleven maakt voor organisatie en uitvoering van de Raamovereenkomst, inclusief de kosten voor de monitoring van inzameling en recycling². De kosten die de stichting Afvalfonds zelf maakt, ter uitvoering van haar taken, worden overigens ook gefinancierd uit het Afvalfonds. Tot slot wordt uit het Afvalfonds de bijdrage van het bedrijfsleven betaald van € 11 miljoen per jaar aan de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval. Jaarlijks wordt vanuit de begroting van VROM € 115 miljoen gestort in het Afvalfonds. Deze toevoeging van € 115 miljoen aan de begroting van VROM werd mogelijk door de tarieven van de verpakkingenbelasting zodanig vast te stellen dat de verpakkingenbelasting structureel een opbrengst kent van € 365 miljoen, in plaats van de in het Coalitieakkoord genoemde € 250 miljoen.

2 De stichting Afvalfonds

De Raamovereenkomst voorziet in de oprichting van een stichting om het Afvalfonds te administreren. De stichting Afvalfonds heeft tot doel om de in de Raamovereenkomst gemaakte afspraken te financieren, zoals uit de concept-statuten blijkt. Dit doet zij door het instandhouden van het Afvalfonds. De stichting keert uit het fonds de diverse vergoedingen uit en controleert of de uitgaven conform de Raamovereenkomst zijn. Dit Afvalfonds staat ten dienste van de eerder genoemde uitvoering van een wettelijke taak van het bedrijfsleven (de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingenafval).

Op grond van het zogenoemde «Kader voor stichtingen»³ is geconstateerd dat moet worden uitgegaan van een zo gering mogelijke betrokkenheid van het Rijk bij de stichting Afvalfonds. In het «Kader voor stichtingen» zijn uitgangspunten opgenomen voor het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting.

In beginsel is volgens het «Kader voor stichtingen» een (oprichtings-) relatie met een stichting enkel geoorloofd indien zij geen openbaar gezag heeft⁴. Van openbaar gezag is sprake indien de bevoegdheid bestaat eenzijdig rechten of plichten voor een ander in het leven te roepen of bindend vast te stellen. Dit wordt met de stichting als bedoeld in de Raamovereenkomst niet beoogd. Er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht, aangezien de verdeling van de gelden niet ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak van de rijksoverheid geschiedt. Er is geen sprake van een overheidstaak, maar van een wettelijke taak van het bedrijfsleven die door gemeenten wordt uitgevoerd.

Er is wel sprake van een financiële relatie tussen de Rijksoverheid en de stichting door het beschikbaar stellen van overheidsgelden, maar de Minister van VROM heeft geen inhoudelijke invloed op de uitvoering van de taak van de stichting en evenmin invloed op de criteria op grond waarvan de toegekende middelen door de stichting worden besteed en verdeeld⁵. De op te richten stichting is derhalve niet met openbaar gezag bekleed. Dat houdt tevens in dat de op te richten stichting geen bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b) zodat voor de besteding van de gelden door de op te

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 28 694, nr. 56.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 28 694, nr. 56, p. 8.

³ Kamerstukken II, 2006–2007, 25 268, nr. 42.

⁴ Kamerstukken II, 2006–2007, 25 268, nr. 42, p. 2.

⁵ ABRS 30 november 1995, AB 1996, 136 (De Stichting Silicose Oud Mijnwerkers), CRvB 31 maart 2006, AB 2006, 424, m.nt. Van Balle-gooy en Van Duijvenvoorde 9 Argonaut BV) en ABRS 11 oktober 2006, JB 2006, 321, m.nt. Peters (Stichting Koppeling).

richten stichting aan gemeenten en het bedrijfsleven geen wettelijke grondslag is vereist. De stichting heeft enkel een privaatrechtelijke taak, die bestaat uit het administreren van de betalingen uit het Afvalfonds op grond van de Raamovereenkomst en het zorgdragen voor de tegoeden van het fonds.

Gezien mijn betrokkenheid als Minister van VROM bij de Raamovereenkomst is geconstateerd dat er sprake is van het «doen oprichten» van de stichting en wordt artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 gevolgd. Eveneens heeft overleg met de Algemene Rekenkamer plaatsgevonden over de voorgenomen oprichting. Het gaat in casu immers om de situatie waarbij het Rijk anderen heeft bewogen een stichting op te richten¹, nu zonder de gemaakte afspraken in de raamovereenkomst de stichting niet zou worden opgericht.

Het belang van de overheid zit daarin dat het Besluit verpakkingen wordt nageleefd. Gebleken is dat voor de naleving van het Besluit verpakkingen enige overheidsbemoeienis noodzakelijk is, echter zonder daarmee afbreuk te doen aan de wettelijke verantwoordelijkheden van producenten en importeurs. Als Minister van VROM haal ik derhalve geen taken naar mij toe die formeel bij het bedrijfsleven liggen, maar schep ik via de Raamovereenkomst randvoorwaarden om adequaat invulling te kunnen geven aan de wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven. Voor mij is van belang dát de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen worden nagekomen, niet hoe dat gebeurt.

3 Bestuur van de stichting

Het bestuur van deze stichting zal bestaan uit twee vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, twee vertegenwoordigers van de VNG en een door het bedrijfsleven en VNG benoemde onafhankelijke voorzitter. VROM zal geen zitting nemen in het bestuur.

Dit overigens geheel overeenkomstig het kabinetsstandpunt dat de Rijksoverheid in beginsel niet optreedt als medebestuurder van stichtingen².

Het voorgaande betekent wel een andere aanpak dan in de Raamovereenkomst is voorzien, nu geen uitvoering wordt gegeven aan het gestelde in artikel 1 van de Raamovereenkomst dat bestuurszetels zijn voorzien voor het Ministerie van VROM. Ook anderszins zal VROM niet betrokken zijn bij het bestuur van de stichting. Dit betekent overigens niet dat ik afbreuk wil doen aan de participatie van VROM in de Raamovereenkomst. De betrokkenheid van VROM daarbij blijft onveranderd en krijgt vorm via de los van de stichting bestaande begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Milieubeheer³. Ook bij het «doen oprichten» was het mij overigens toegestaan een zekere invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de stichting, met name voor wat betreft de inhoud van de statuten en eventuele wijzigingen van die statuten. Het voortouw lag daarbij echter bij derden.

4 Financiering van de stichting

Het Afvalfonds staat ten dienste van de uitvoering van een wettelijke taak van het bedrijfsleven (de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingsafval). Deze taak dient op grond van het Besluit verpakkingen ook door het bedrijfsleven zelf te worden gefinancierd. Zoals in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)⁴ is aangegeven, heeft mede op verzoek van het bedrijfsleven, integratie van de heffingen van de collectieve organisaties ter uitvoering van het Besluit verpakkingen, in de verpakkingenbelasting plaatsgevonden. Daartoe zijn de tarieven van de verpakkingenbelasting zodanig vastgesteld dat deze structureel een extra opbrengst kent van

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 25 268, nr. 42, p. 8.

² Kamerstukken II 2004–2005, 25 268, nr. 20, p. 11.

³ Tweede Kamer, 28 694, nr. 72.

⁴ Tweede Kamer, 31 205, nr. 3.

€ 115 miljoen. Daardoor kon de begroting van VROM jaarlijks met hetzelfde bedrag worden verhoogd. Op de begroting van VROM zal op grond van de Raamovereenkomst in ieder geval over de periode 2008 t/m 2012 jaarlijks dit bedrag worden gereserveerd voor storting in het Afvalfonds. Mogelijke andere inkomstenbronnen van het Afvalfonds zijn de opbrengst van de verkoop van het kunststof verpakkingsafval¹ en rente-opbrengsten. Daar staat echter tegenover dat voor gescheiden ingezamelde kunststoffen een aanzienlijk bedrag aan gemeenten wordt uitgekeerd.

De overdracht van de begrotingsgelden naar het Afvalfonds zal, overeenkomstig het kabinetsstandpunt dienaangaande², via subsidieverlening geschieden.

Na een subsidieaanvraag door de stichting zal ik een subsidiebeschikking afgeven waarin, naast hetgeen in de statuten van de stichting wordt geregeld, de noodzakelijke voorwaarden worden opgenomen die mij in staat stellen de verantwoording af te leggen over de besteding van de betreffende begrotingsgelden en bovendien zowel mij, als de Algemene Rekenkamer controlerechten verlenen.

5 Verantwoordelijkheden en verantwoording

De relatie tussen het Ministerie van VROM en de stichting is enkel een financiële. VROM zal zich niet inhoudelijk met de uitvoering van de werkzaamheden van de stichting bemoeien. Mijn verantwoordelijkheid als Minister van VROM is beperkt tot toetsing van de rechtmatigheid van de bestedingen van de ter uitvoering van de Raamovereenkomst ter beschikking gestelde gelden. Ik dien, aangezien het besteding van begrotingsgelden betreft, daarover verantwoording af te kunnen leggen. Daartoe ontvang ik van de stichting Afvalfonds een jaarverslag en een jaarrekening voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring, waaruit de getrouwheid alsmede de rechtmatigheid van de bestede subsidie blijkt. Rechtmatig is in dit geval besteding conform hetgeen is geregeld in de Raamovereenkomst en het addendum bij de Raamovereenkomst³. In de subsidiebeschikking worden de controle-mogelijkheden voor de rijksoverheid opgenomen. Ook moet de stichting Afvalfonds inzicht geven in de aard en omvang van de uitgevoerde activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en de verschillen tussen nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen moeten, voorzien van een deugdelijke motivering, worden aangegeven.

6 Financiering voorafgaand aan de oprichting van de stichting

De Raamovereenkomst is op 1 januari 2008 ingegaan. Aangezien de stichting pas in het eerste kwartaal van 2009 kan worden opgericht, was het niet mogelijk per 1 januari 2008 betalingen uit het Afvalfonds te laten plaatsvinden. In 2008 waren echter wel betalingen nodig om een aanvang te kunnen maken met de uitvoering van de Raamovereenkomst. In dat geval kon ik, mits zowel het bedrijfsleven als de VNG een betalingsverzoek dienaangaande accordeerden en het een betaling conform de Raamovereenkomst betrof betalingen toekennen. Ik heb daarop in 2008 meerdere betalingen toegekend, waaronder aan de VNG voor uitkering van vergoedingen ter compensatie van de kosten die gemeenten in 2006, 2007 en 2008 hebben gemaakt voor de gescheiden inzameling van verpakkingsafval.

De Ministerraad heeft ingestemd met het voorleggen aan uw Kamer van het voornemen om tot het doen oprichten van de stichting over te gaan. De Algemene Rekenkamer heeft ter zake van het doen oprichten van de stichting Afvalfonds advies aan mij uitgebracht. Dit advies gaat ter uwer

¹ Annex I van de Raamovereenkomst.

² Tweede Kamer, 25 268, nr. 42, p. 4.

³ Tweede Kamer, 28 694, nr. 72.

informatie hierbij.¹ Tevens zend ik u bijgaand de concept-statuten van de stichting.¹

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.