

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven - van der Meer
Postbus 20011 2500
EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB//ATR1337/2020-U128

Uw referentie

Datum 30 september 2020
Betreft Wijziging Besluit beheer verpakkingen 2014 i.v.m. implementatie van Richtlijn (EU) 2018/852 en i.v.m. het per 1 januari 2023 van toepassing worden van algemene regels betreffende regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Geachte mevrouw Van Veldhoven- van der Meer,

Op 20 augustus 2020 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de voorgenomen *Wijziging Besluit beheer verpakkingen 2014 i.v.m. implementatie van Richtlijn (EU) 2018/852 en i.v.m. het per 1 januari 2023 van toepassing worden van algemene regels betreffende regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* aan ATR voorgelegd voor advies.

In juli 2018 zijn in het kader van het EU-afvalpakket de Kaderrichtlijn Afval en de Verpakkingenrichtlijn (hierna: wijzigingsrichtlijn) gewijzigd. Ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn wordt het Besluit beheer verpakkingen 2014 met onderhavig voorstel gewijzigd. Het voorstel ziet toe op de volgende onderdelen:

- *Recycle doelstellingen:* In de huidige situatie zijn in het Besluit beheer verpakkingen 2014 minimumnormen voor recycling vastgelegd die producenten van verpakte producten in het kader van hun bestaande producentenverantwoordelijkheid jaarlijks dienen te halen. Deze minimumnormen zien toe op de recycling van al het verpakkingsafval samen en op afzonderlijke normen voor verpakkingsmaterialen kunststof, glas, hout, metaal en papier en karton. In de wijzigingsrichtlijn zijn voor de totale hoeveelheid verpakkingsafval en voor de verschillende materiaalstromen nieuwe (aangescherpte) recyclingnormen opgenomen. Het voorstel stelt naar aanleiding hiervan nieuwe nationale gewichtspercentages voor de recycling van verpakkingsafval vast.
- *Circulaire doelstellingen:* In de wijzigingsrichtlijn is voor lidstaten een verplichting opgenomen om aan te moedigen dat meer herbruikbare verpakkingen in de handel wordt gebracht, bijvoorbeeld door het vaststellen van doelstellingen voor hergebruik. Daarom bevat het wijzigingsbesluit, naast recycledoelstellingen, circulaire doelstellingen per materiaalstroom. Deze sturen op circulariteit door zowel hergebruik als recycling van verpakkingen mee te tellen. De wijzigingsrichtlijn biedt

tevens de mogelijk voor producenten om de doelstellingen voor recycling van verpakkingsafval met 5 gewichtsprocentpunt in te vullen door hergebruik van verkoopverpakkingen. Hiermee wordt beoogd het hergebruik van verpakkingen te stimuleren. In het voorstel wordt hiervan gebruik gemaakt.

- *Nieuwe meetmethode recycling*: De wijzigingsrichtlijn introduceert een nieuwe meetmethode voor recycling middels een uitvoeringsbesluit. In de huidige situatie wordt de hoeveelheid afval gemeten op het moment dat het afval bij de recyclelaar wordt aangeboden. In de nieuwe situatie wordt gemeten welke hoeveelheden in het finale recyclingproces belanden. Als gevolg van het nieuwe meetmoment vallen huidige Nederlandse recyclepercentages lager uit.

Het voorliggende voorstel laat verder regels in het besluit over inname, verslaglegging en collectieve uitvoering per 1 januari 2023 vervallen of past deze (technisch) aan. Op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gelden per die datum voor deze onderwerpen regels ter implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De implementatie van de verschillende maatregelen die voortvloeien uit de wijzigingsrichtlijn vereist aanpassing van Nederlandse wet- en regelgeving. De maatregelen maken deel uit van een breder pakket met als overkoepelend doel het efficiënter omgaan met grondstoffen. Het voorstel benoemt dat het toepassen van afval als grondstof en daarmee het sluiten van de kringloop bijdraagt aan een efficiënt grondstoffengebruik en het bereiken van een circulaire economie.

Het college constateert dat nut en noodzaak zijn onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

In de huidige situatie zijn de gewichtspercentages voor de recycling van verpakkingsafval aanzienlijk hoger dan de percentages waaraan Nederland op grond van de oude verpakkingenrichtlijn moet voldoen. Bij de meeste materiaalstromen kan naar aanleiding van onderzoek door Wageningen University and Research¹ (WUR) naar de nieuwe meetmethode worden gesteld dat recyclingpercentages, ook na correctie voor de nieuwe meetmethode, op dit moment voor de meeste materiaalstromen hoger liggen dan de nieuwe recycledoelen voor 2025 of 2030 uit de wijzigingsrichtlijn.

¹ Brouwer, et al, Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling kunststofverpakkingen, Wageningen Food & Biobased Research, 2019.

De toelichting benoemt dat bij het vaststellen van de nieuwe gewichtspercentages voor recycling van verpakkingsafval in het wijzigingsbesluit lastenluwe implementatie uitgangspunt is. Daarbij vermeldt het voorstel dat gezien de noodzaak om te komen tot een circulaire economie, niet passend wordt geacht bestaande en al in de praktijk behaalde nationale recyclingpercentages te verlagen naar de minimum percentages van de wijzigingsrichtlijn. Daarom wordt voor de meeste materiaalstromen voor de nieuwe recyclingdoelstellingen en circulaire doelstellingen zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige praktijk. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het in de wijzigingsrichtlijn gestelde minimumpercentage voor recycling van glas van 70% niet pas in 2025 maar al in 2021 moet worden gehaald. Dit past bij het feit dat volgens de nieuwe meetmethode in 2017 al 71% van het verpakkingsglas werd gerecycled. De doelstelling van 75% in 2030 uit de richtlijn wordt wel onveranderd overgenomen.

Het college constateert dat de maatregelen uit de wijzigingsrichtlijn waar mogelijk lastenluw worden geïmplementeerd. Waar zwaardere implementatie plaatsvindt dan noodzakelijkerwijs volgt uit de wijzigingsrichtlijn, is de keuze hiervoor onderbouwd. In deze gevallen sluiten gekozen doelstellingen aan bij de bestaande praktijk van verpakkingsproducenten. Het college heeft ten aanzien van minder belastende alternatieven geen opmerkingen.

3. *Werkbaarheid*

Uit het onderzoek van WUR blijkt dat volgens de nieuwe meetmethode kunststof de enige materiaalstroom is waarvan het EU-minimumpercentage voor 2025 uit de wijzigingsrichtlijn in de huidige situatie nog niet gehaald wordt. Rebel Group heeft aanvullend onderzoek gedaan naar een haalbaar recyclepercentage voor 2025.² Bij dit onderzoek zijn relevante huidige en toekomstige marktontwikkelingen en beleidseffecten meegenomen, waaronder de verplichte uitbreiding van de inname van bedrijfsmatig verpakkingsafval die voortvloeit uit het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Uit dit onderzoek blijkt dat de 50% recycling in 2025 zoals de EU die als minimum heeft gesteld, gezien 'de huidige ontwikkelingen in het meest positieve scenario haalbaar is'.³ Het Rebel-onderzoek benoemt dat om deze 50% recyclingdoelstelling te behalen, verbeteringen in alle stappen in de kunststof verpakkingsketen nodig zijn. Het college wijst hierbij op grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop afvalinzameling plaatsvindt (bijvoorbeeld in de keuze voor bronscheiding of nascheiding) en de effecten hiervan op het recyclerendement van vooral kunststofverpakkingen. Deze gemeentelijke verschillen maken volgens het college (verbetering van) het systeem van recycling van kunststof verpakkingen kwetsbaar. Dit brengt het risico met zich mee dat de EU recycledoelstelling van 50% met de nieuwe meetmethode in de praktijk niet of lastig behaald zal worden. Dit kan uiteindelijk ook gevolgen hebben voor de regeldruk van producenten van kunststofverpakkingen, gezien eventuele extra inspanningen die dan geleverd moeten worden.

Het college constateert verder dat onderhavig voorstel deel uitmaakt van een breder pakket aan maatregelen met als doel het terugdringen van het gebruik van verpakkingen,

² RebelGroup Executives bv, Haalbaar recyclingpercentage kunststof verpakkingsafval voor 2025, 2020.

³ Om daadwerkelijk te borgen dat 50% in 2025 wordt gehaald is in samenspraak met het verpakkende bedrijven een groeipad opgesteld met percentages voor de jaren 2021 tot en met 2024.

het stimuleren van hergebruik verpakkingen en het verbeteren van de kwaliteit van inzameling en recycling. ATR heeft in dit kader in 2019 en 2020 meerdere voorstellen getoetst die toezien op nieuwe verplichtingen voor producenten van kunststofverpakkingen, waaronder de implementatie van de Single Use Plastic Richtlijn en de introductie van statiegeld voor kleine plastic flesjes. Deze wijzigingen (of onderdelen daarvan) worden ook in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen. Het college acht het in het kader van de werkbaarheid van belang dat deze verschillende wijzigingen in onderlinge samenhang worden bekeken en dat daarbij ingegaan wordt op hoe verschillende verplichtingen en kosten zich tot elkaar verhouden. Ten behoeve van onderbouwde besluitvorming en transparantie acht het college het van belang dat informatie over deze integraliteit en samenhang openbaar is bij de internetconsultatie en dat de Kamer hierover actief wordt geïnformeerd.

3.1 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang van onderhavig voorstel met overige regelgeving die verplichtingen voor producenten van kunststofverpakkingen betreft, en deze informatie bij de internetconsultatie openbaar te maken en actief ter beschikking te stellen aan de Tweede Kamer voor behandeling van het voorstel.

4. Gevolgen regeldruk

Kunststof is de enige materiaalstroom waarvoor een extra inspanning nodig zal zijn van producenten om de nieuwe Europese doelstellingen te halen. Op basis van het Rebel-onderzoek is de verwachting dat in 2025 de hoeveelheid kunststofverpakkingen is toegenomen tot 571 tot 588 kiloton. Om de recyclingdoelstelling van 50% te halen zal daarmee in totaal 286 tot 294 kiloton kunststof verpakkingsafval gerecycled moeten worden. Het verpakkende bedrijfsleven schat dat de kosten per ton gerecycled kunststof, gecorrigeerd voor de nieuwe meetmethode, in de bandbreedte van 600,- tot 1.000,- euro vallen. De verwachte structurele kosten voor het halen van de 50% recyclingdoelstelling in 2025 zullen daarmee tussen de 50 en 120 miljoen euro bedragen. Deze kosten zijn inclusief kosten voor inzameling, overslag, transport en sortering naar de recycler van verpakkingsafval.

Het college constateert dat deze berekening niet duidelijk maakt hoe deze kosten zijn opgebouwd en wie deze kosten in welke mate moeten dragen. In het bijzonder gaat het hierbij om de hoeveelheid bedrijven die door de verplichtingen worden geraakt, en hoe de geraamde kosten gemiddeld uitvallen voor de bedrijven die het betreft.

4.1 Het college adviseert conform Rijksbrede methodiek in de toelichting de grootte van de doelgroep en de gemiddelde kosten per bedrijf in beeld te brengen.

Uit het voorstel vloeien ook administratieve lasten. Zo moet het Afvalfonds gaan rapporteren op basis van de nieuwe meetmethode. In totaal is de verwachting dat de administratieve lasten jaarlijks circa € 500.000,- zullen bedragen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de conceptversie van dit voorstel:

Het besluit indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris