



305

Besluit van 17 juni 2021, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval en in verband met het per 1 januari 2023 van toepassing worden van algemene regels betreffende regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 1 maart 2021, nr. IENW/BSK-2021/10408, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval en op artikel 9.5.2, eerste lid, Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 april 2021, nr. W17.21.0054/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 juni 2021, nr. IenW/BSK-2021/126789, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, komen de onderdelen e, f, g en i te luiden:

e. *op de markt aanbieden*: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt;

f. *in de handel brengen*: voor het eerst beroepsmatig in Nederland op de markt aanbieden van een product;

g. *producent of importeur*: elke in Nederland gevestigde natuurlijke of

rechtspersoon die:

- 1°. producten in een verpakking in de handel brengt;
- 2°. beroepsmatig producten in een verpakking invoert;
- 3°. beroepsmatig een ander opdracht geeft de verpakking van producten te voorzien van zijn naam, logo of merkteken;
- 4°. een verpakking in de handel brengt die is bestemd om bij het aan de gebruiker ter beschikking stellen van producten daaraan te worden toegevoegd;
alsmede elke in het buitenland gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die rechtstreeks producten in een verpakking verkoopt aan consumenten in Nederland door overeenkomsten op afstand;
 - i. *herbruikbare verpakking*: verpakking die is bestemd, is ontworpen en in de handel is gebracht om binnen haar levensduur verscheidene omlopen te maken door opnieuw te worden gevuld of gebruikt voor hetzelfde doel als waarvoor zij is ontworpen;

B

Het opschrift van Paragraaf 3 komt te luiden: Inname, hergebruik en recycling.

C

Na artikel 5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

1. Onverminderd artikel 6, eerste lid, draagt de producent of importeur er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in dat kalenderjaar, voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten, gebruikte verpakkingen tenminste het volgende gewichtspercentage wordt hergebruikt of gerecycled:
 - a. in 2021: 71 gewichtsprocent;
 - b. met ingang van 2022: 72 gewichtsprocent;
 - c. in 2024: 73 gewichtsprocent;
 - d. met ingang van 2025: 74 gewichtsprocent.
2. Onverminderd artikel 6, tweede lid, draagt de producent of importeur er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in dat kalenderjaar, voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten, gebruikte verpakkingen:
 - a. van het kunststof in de verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt hergebruikt of gerecycled:
 - 1°. in 2021: 40 gewichtsprocent;
 - 2°. in 2022: 42 gewichtsprocent;
 - 3°. in 2023: 44 gewichtsprocent;
 - 4°. in 2024: 47 gewichtsprocent;
 - 5°. met ingang van 2025: 50 gewichtsprocent;
 - 6°. met ingang van 2030: 55 gewichtsprocent;
 - b. van het glas in de verpakkingen ten minste 86 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled;
 - c. van het papier en karton in de verpakkingen ten minste 85 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled;
 - d. van het hout in de verpakkingen ten minste 55 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled;
 - e. van het aluminium in de verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt hergebruikt of gerecycled:
 - 1°. in 2021: 73 gewichtsprocent;
 - 1°. in 2022: 73 gewichtsprocent;
 - 2°. in 2023: 76 gewichtsprocent;

- 3°. in 2024: 78 gewichtsprocent;
- 4°. met ingang van 2025: 80 gewichtsprocent;
- f. van de ferrometalen in de verpakkingen ten minste 94 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled.

D

Artikel 6, eerste en tweede lid, komen te luiden:

1. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in dat kalenderjaar, voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten, gebruikte verpakkingen die afval zijn geworden ten minste 70 gewichtsprocent wordt gerecycled.

2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in dat kalenderjaar, voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten, gebruikte verpakkingen die afval zijn geworden:

a. van het kunststof in de verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:

1°. in 2021: 40 gewichtsprocent;

2°. in 2022: 42 gewichtsprocent;

3°. in 2023: 44 gewichtsprocent;

4°. in 2024: 47 gewichtsprocent;

5°. met ingang van 2025: 50 gewichtsprocent;

6°. met ingang van 2030: 55 gewichtsprocent;

b. van het glas in de verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:

1°. met ingang van 2021: 70 gewichtsprocent;

2°. met ingang van 2030: 75 gewichtsprocent;

c. van het papier en karton in de verpakkingen ten minste 85 gewichtsprocent wordt gerecycled;

d. van het hout in de verpakkingen ten minste 30 gewichtsprocent wordt gerecycled;

e. van het aluminium in de verpakkingen ten minste 60 gewichtsprocent wordt gerecycled; en

f. van de ferrometalen in de verpakkingen ten minste 80 gewichtsprocent wordt gerecycled.

E

In artikel 9, vierde lid, wordt «concurrentieverstoring» vervangen door «vervalsing van de mededinging».

F

Artikel 16 komt te luiden:

Artikel 16

Onze Minister zendt uiterlijk in 2024 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 5a, 6, 6a en 12 van dit besluit aan de Staten-Generaal.

G

Artikel 18 vervalt.

ARTIKEL II

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel I door een puntkomma drie onderdelen toegevoegd, luidende:

m. *systeem voor hergebruik van verpakkingen*: organisatorische, technische of financiële regelingen die ervoor zorgen dat herbruikbare verpakkingen meerdere omlopen maken;

n. *omloop*: het traject dat een herbruikbare verpakking aflegt vanaf het moment waarop de verpakking samen met de door de verpakking in te sluiten, te beschermen, te verladen, af te leveren of aan te bieden producten in de handel wordt gebracht, tot het moment waarop deze met het oog op hergebruik wordt teruggezonden middels een systeem voor hergebruik van verpakkingen, met als doel deze verpakking opnieuw als verpakking van producten in de handel te brengen;

o. *overeenkomsten op afstand*: iedere overeenkomst die tussen de handelaar en de consument wordt gesloten in het kader van een georganiseerd systeem voor verkoop of dienstverlening op afstand zonder gelijktijdige fysieke aanwezigheid van handelaar en consument en waarbij, tot op en met inbegrip van het moment waarop de overeenkomst wordt gesloten, uitsluitend gebruik wordt gemaakt van een of meer middelen voor communicatie op afstand.

B

In artikel 8, eerste lid, wordt «van de artikelen 3, 6, 6a, 7, 12 en 15» vervangen door «van de artikelen 3, 5a, 6, 6a, 7, 12 en 15».

C

In artikel 9, eerste lid, wordt «in de artikelen 5, 6, eerste, tweede en vierde lid, 6a, 7, 8, eerste lid, en 12» vervangen door «in de artikelen 5, 5a, 6, eerste, tweede en vierde lid, 6a, 7, 8, eerste lid, en 12».

ARTIKEL III

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van Paragraaf 3 komt te luiden: Hergebruik en recycling.

B

Artikel 5 vervalt.

C

In artikel 8, eerste lid, wordt «van de artikelen 3, 5a, 6, 6a, 7, 12 en 15» vervangen door «van artikel 3».

D

Na artikel 8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8a

1. Het verslag bedoeld in artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt jaarlijks voor 1 augustus over het voorafgaande kalenderjaar uitgebracht.

2. Artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt niet voor een producent of importeur van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt tenzij de producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 en die eenheid in totaal jaarlijks meer dan 50.000 kilogram verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich daarvan heeft ontdaan.

E

Het opschrift van Paragraaf 5 komt te luiden: Melding en gezamenlijke uitvoering.

F

Artikel 9 komt te luiden:

Artikel 9

De melding bedoeld in artikel 4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt niet voor een producent of importeur van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden, jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt tenzij de producent of importeur deel uitmaakt van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 en die eenheid in totaal jaarlijks meer dan 50.000 kilogram verpakkingen in de handel brengt of invoert en zich daarvan heeft ontdaan.

G

In artikel 10, tweede lid, wordt «bedoeld in artikel 8» vervangen door «bedoeld in artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid».

H

Na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10a

Bij de gezamenlijke uitvoering als bedoeld in artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt er zorg voor gedragen dat er geen handelsbelemmeringen of vervalsing van de mededinging als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn verpakkingen wordt veroorzaakt.

ARTIKEL IV

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 1 juli 2021. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 juli 2021, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van

uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met 1 juli 2021.

2. Artikel II treedt in werking met ingang van 1 januari 2022, met dien verstande dat dat artikel in werking treedt nadat de onderdelen a, c en d van artikel I van het Besluit maatregelen kunststof drankflessen in werking zijn getreden.

3. Artikel III treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 17 juni 2021

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Uitgegeven de *negenentwintigste* juni 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De artikelen I en II van dit besluit (hierna: wijzigingsbesluit) wijzigen het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: het Besluit) en dienen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEU 2018, L150) (hierna: wijzigingsrichtlijn). De implementatietermijn is verstreken op 3 juli 2020. Aan het eind van de toelichting is een tabel opgenomen met daarin een overzicht van hoe de wijzigingsrichtlijn in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd.

Met artikel III van dit wijzigingsbesluit komen per 1 januari 2023 de regels aangaande inname, verslaglegging en collectieve uitvoering in het Besluit te vervallen of worden deze aangepast. Op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gelden per die datum voor deze onderwerpen algemene regels ter implementatie van artikel 8bis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen¹.

2. Richtlijn (EU) 2018/852

De wijzigingsrichtlijn wijzigt de richtlijn verpakkingen². Als gevolg van deze wijzigingen zijn in deze richtlijn voor de totale hoeveelheid verpakkingsafval en voor de verschillende materiaalstromen nieuwe gewichtspercentages opgenomen voor de minimale hoeveelheid verpakkingsafval die lidstaten uiterlijk in 2025 en in 2030 dienen te recyclen. Daarbij introduceert de wijzigingsrichtlijn een nieuwe meetmethode voor de recyclingdoelstellingen. Voorts zijn voor het eerst afzonderlijke recyclingpercentages vastgesteld voor ferro-metalen en aluminium in het verpakkingsafval. Daarnaast verplicht de wijzigingsrichtlijn lidstaten tot het nemen van maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakkingen.

De wijzigingsrichtlijn is een van de zes wijzigingsrichtlijnen op het gebied van afvalstoffen die op 4 juli 2018 in het kader van het EU-afvalpakket in werking zijn getreden. Het overkoepelende doel van het afvalpakket is het efficiënter omgaan met grondstoffen. Het toepassen van afval als grondstof en daarmee het sluiten van de kringloop is essentieel voor een efficiënt grondstoffengebruik in een circulaire economie.

3. Nieuwe doelstellingen ter implementatie wijzigingsrichtlijn

Ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn worden met dit wijzigingsbesluit doelstellingen voor hergebruik en recycling vastgesteld. De gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling in artikel 5a en de recyclingdoelen in artikel 6 van het Besluit betreffen allen handhaafbare minimumnormen waarvoor de producent of importeur normadressant is. Omdat bij hergebruik het ontstaan van verpakkingsafval wordt voorkomen, hebben beide normen een verschillende reikwijdte. De gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling in artikel 5a betreft de totale hoeveelheid hergebruikte verpakkingen en gerecycled verpakkingsmateriaal afgezet tegen het totaalgewicht aan verpakkingsmateriaal dat voor het insluiten, beschermen, verladen,

¹ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312).

² Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEU 1994, L 365).

afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten wordt gebruikt. Het recyclingdoel betreft het aandeel gerecycled verpakkingsafval afgezet tegen de totale hoeveelheid verpakkingsafval.

Gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling

In de transitie naar een circulaire economie is het van belang om de hoeveelheid materiaal die verloren gaat te minimaliseren. Binnen de afvalhiërarchie, zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3), staat hergebruik op een hoger niveau dan recycling. De recyclingdoelstellingen in artikel 6 van het Besluit laten hergebruik echter volledig buiten beschouwing.

Door de wijzigingsrichtlijn is in de verpakkingenrichtlijn voor lidstaten een verplichting opgenomen om het aandeel herbruikbare verpakkingen dat in de handel wordt gebracht en systemen om verpakkingen op milieuvriendelijke wijze te hergebruiken, aan te moedigen. Bij hergebruik worden verpakkingen opnieuw gevuld en meermalig gebruikt. Hergebruik leidt daarmee tot afvalpreventie en tot een kleinere hoeveelheid te recyclen verpakkingsafval. Maatregelen voor hergebruik kunnen volgens de verpakkingenrichtlijn onder meer omvatten het gebruik van statiegeldregelingen, het vaststellen van doelstellingen, het gebruiken van economische prikkels, of het vaststellen van minimumpercentages voor herbruikbare verpakkingen.

De beleidsinzet is om in de transitie naar een circulaire economie te sturen op het behouden van materialen. De in het wijzigingsbesluit in artikel I, onderdeel C, opgenomen gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling sturen op het behouden van materialen door zowel hergebruik als recycling van verpakkingen mee te tellen. Met deze doelstelling is het aan producenten en importeurs om te bepalen welke route – hergebruik of recycling – vanuit de oogpunten van circulariteit, materiaalbehoud en kosten-efficiëntie het meest optimaal is voor het halen van de doelstellingen. Omdat bij hergebruik – in tegenstelling tot veel vormen van recycling – nauwelijks materiaalverlies optreedt en ook de economische waarde beter behouden blijft, kan hergebruik een aantrekkelijke route zijn bij het halen van de gecombineerde doelen van hergebruik en recycling. Bij een hoge doelstelling lijkt inzet op hergebruik zelfs onontkoombaar.

Met het wijzigingsbesluit worden enerzijds de eisen om materiaal als gerecycled te mogen tellen aanscherpt en wordt anderzijds hergebruik aan de doelstellingen toegevoegd. Daarmee worden de doelen conform de afvalhiërarchie verhoogd. Er is gekozen voor gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling omdat hiermee wordt voorkomen dat de wetgever, lopende de transitie naar een circulaire economie, per materiaalsoort of marktsegment, moet bepalen en onderbouwen welke afzonderlijke percentages recycling en hergebruik vanuit technisch, economisch en gedragsmatig oogpunt haalbaar en vanuit milieukundig perspectief wenselijk zijn. Met de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling worden producenten en importeurs in principe vrijgelaten om te bepalen welk deel van de norm wordt gehaald met hergebruik en welk deel met recycling. Met deze gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling wordt de verplichting tot het nemen van maatregelen ter bevordering van hergebruik geïmplementeerd. Daarmee is niet gezegd dat afzonderlijke doelen voor hergebruik en recycling voor de toekomst worden uitgesloten. Voorts zullen aanvullende meer specifieke maatregelen voor het bevorderen van hergebruik worden onderzocht in het kader van de implementatie van de Richtlijn wegwerp-

plastic³, zoals verplichtingen om bij verkoop herbruikbare varianten aan te bieden of een verbod op het gratis verstrekken van wegwerpverpakkingen.⁴

De invoering van statiegeld, zoals genoemd in de verpakkingenrichtlijn als mogelijke maatregel ter bevordering van hergebruik, leidt niet automatisch tot meer hergebruik. Producenten en importeurs kunnen er bij statiegeld immers voor kiezen verpakkingen eenmalig te gebruiken. Ook een minimumpercentage herbruikbare verpakkingen leidt niet per definitie tot het daadwerkelijk hergebruiken van deze verpakkingen.

Producenten moeten in het kader van de verslagverplichtingen rapporteren over de hoeveelheden verpakkingen die worden hergebruikt. Dit maakt sturing op meer hergebruik indien nodig in de toekomst mogelijk.

Doelstellingen voor recycling verpakkingsafval

Onverminderd de geïntroduceerde gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling in het nieuwe artikel 5a, die gelden voor alle gebruikte verpakkingen, blijft de bestaande methodiek met minimumnormen voor de recycling van verpakkingsafval van kracht. Bij deze recyclingnormen wordt het aandeel gerecycled verpakkingsafval afgezet tegen de totale hoeveelheid verpakkingsafval. Met de recyclingnormen in artikel 6 wordt de recycling van verpakkingsafval, dat resteert na hergebruik, geborgd. Conform Uitvoeringsbesluit 2005/270/EC wordt de hoeveelheid verpakkingsafval bepaald op basis van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt wordt gebracht. De hoeveelheid te recycleren verpakkingsafval is daarmee gelijk aan de totale hoeveelheid gebruikte verpakkingen, minus de hoeveelheid verpakkingen die zijn hergebruikt.

De wijzigingsrichtlijn introduceert een nieuwe meetmethode voor de recyclingdoelstellingen. Deze nieuwe meetmethode is door de Europese Commissie uitgewerkt in Uitvoeringsbesluit EU 2019/665⁵ (hierna: uitvoeringsbesluit). Op grond van de bestaande meetmethode is het gewicht van teruggewonnen of gerecycled verpakkingsafval gelijk aan de input van verpakkingsafval bij een effectief proces van terugwinning of recycling. Hiervoor werd in Nederland het gewicht van het ingezamelde verpakkingsafval gemeten dat na sortering bij de recyclinginstallatie werd aangeleverd. Dit gewicht werd gecorrigeerd voor nog resterend vocht en vuil en tevens gecorrigeerd voor aanwezigheid van te recycleren afval dat niet afkomstig is van verpakkingen.

In de nieuwe meetmethode is de hoeveelheid gerecycled verpakkingsafval de hoeveelheid afval die in een recyclinghandeling wordt gebracht waarin afval opnieuw wordt bewerkt tot producten, materialen of stoffen die geen afval zijn, dan wel de hoeveelheid afvalmateriaal die als gevolg van een voorbereidende handeling voorafgaande aan herbewerking niet langer afval is.

De recyclingdoelstellingen in artikel 6 van het Besluit zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, zijn daarmee niet langer bruikbaar en worden met dit wijzigingsbesluit volledig herzien.

³ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2019, L 155).

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 28 694, nr. 254.

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665 van de Commissie van 17 april 2019 tot wijziging van Beschikking 2005/270/EG tot vaststelling van de verslagleggingsmodellen voor het databankstelsel overeenkomstig Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PbEU 2019, L 112).

Ter implementatie van het uitvoeringsbesluit zal een (nieuwe) ministeriele regeling verslaglegging worden opgesteld, waarin de wijze waarop producenten en importeurs van verpakte producten dienen te meten en dienen te rapporteren over de gestelde doelstellingen wordt vastgelegd.

De nieuwe meetmethode heeft gevolgen voor de gerapporteerde gewichtpercentages van gerecycled verpakkingsafval in Nederland. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) heeft in 2019 aan Wageningen University & Research (hierna: WUR) opdracht gegeven de gevolgen van de nieuwe meetmethode voor de verschillende materiaalstromen in kaart te brengen.^{6 7 8}

Bij verschillende materiaalstromen is geconcludeerd dat de behaalde recyclingpercentages, gemeten volgens de nieuwe meetmethode, in 2017 hoger liggen dan de door EU gestelde doelen voor 2025 of 2030. Bij het vaststellen van de nieuwe gewichtpercentages voor recycling van verpakkingsafval is het kabinetsbeleid van lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen als uitgangspunt genomen. Bij het vaststellen van deze percentages werd het echter, gezien de noodzaak om te komen tot een circulaire economie en de daarvoor gestelde ambities en ingezette kabinetsbeleid, niet passend geacht doelen vast te stellen die lager liggen dan reeds behaalde nationale percentages. Dit betekent dat daar waar Nederland de gestelde EU-doelen voor 2025 en 2030 reeds haalt, deze doelen met deze implementatie vervroegd zijn en in Nederland reeds in 2021 gelden.

4. Doelstellingen per materiaalsoort

Onderstaand wordt per materiaalsoort uiteengezet welke nieuwe doelstellingen er met het wijzigingsbesluit in het Besluit worden opgenomen en welke overwegingen daarbij naast eerdere genoemde, een rol hebben gespeeld.

Verpakkingen kunnen uit meer dan één materiaal bestaan. Zo is bijvoorbeeld een drankkarton samengesteld uit de materiaalsoorten papier en karton, metaal en kunststof. De doelstellingen die met het wijzigingsbesluit worden opgenomen in het Besluit hebben – in lijn met richtlijn verpakkingen – betrekking op het aandeel van de materiaalsoort die in een verpakking is verwerkt. Daar waar in deze toelichting – in aansluiting op spraakgebruik in de praktijk – wordt gesproken over verpakkingen van één materiaalsoort, wordt – in het geval van samengestelde verpakkingen – bedoeld op het aandeel van de materiaalsoort in de verpakking.

Glas

Bij glazen verpakkingen is hergebruik een veel voorkomende praktijk. Met name bierflessen en glazen frisdrankflessen in de horeca worden via een systeem van statiegeld ingenomen en opnieuw gevuld. Deze flessen worden in de praktijk tot wel 20 keer opnieuw gebruikt en blijven daarmee meerdere jaren in omloop. In samenspraak met het verpakkend bedrijfsleven is berekend dat in 2020 circa 86% van de glazen verpakkingen wordt hergebruikt of gerecycled. In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen om

⁶ Brouwer M.T, Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling verpakkingen, Wageningen University and Research, 2019.

⁷ Brouwer M.T, Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling kunststofverpakkingen, Wageningen University and Research, 2019.

⁸ Brouwer M.T, Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Recyclingpercentage metaal verpakkingen in Nederland in 2017, Wageningen University and Research, 2020.

deze situatie middels een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling van 86% voor glas te borgen.

Uit het onderzoek van de WUR (zie paragraaf 3) blijkt dat volgens de nieuwe manier van meten in 2017 71% van het verpakkingsglas dat afval is geworden werd gerecycled. De in de gewijzigde verpakkingenrichtlijn gestelde minimumpercentages voor recycling zijn 70% voor 2025 en 75% voor 2030. Gelet op de eerdergenoemde uitgangspunten ten aanzien van de implementatie van de recyclingpercentages, is er voor gekozen het gewichtspercentage voor de recycling van glazen verpakkingen reeds per 2021 vast te stellen op 70% en per 2030 op 75%.

Kunststof

Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat volgens de nieuwe manier van meten in 2017 35%–39% van de kunststofverpakkingen werd gerecycled. De in de wijzigingsrichtlijn vastgestelde minimumpercentages voor recycling zijn 50% voor 2025 en 55% voor 2030. Kunststof is daarmee de enige materiaalstroom waarvan het EU-minimumpercentage voor 2025 in de huidige situatie nog niet gehaald wordt.

De EU-doelstellingen voor 50% recycling voor 2025 en 55% voor 2030 zijn minimumdoelstellingen. Nederland is gehouden deze percentages te implementeren in het Besluit. In opdracht van het ministerie heeft de Rebel Group onderzoek gedaan naar een haalbaar recyclepercentage voor 2025.⁹ Bij dit onderzoek zijn alle relevante huidige en toekomstige marktontwikkelingen en beleidseffecten meegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat 50% recycling in 2025 zoals de EU die als minimum heeft gesteld gezien de huidige ontwikkelingen haalbaar is. Om te borgen dat 50% in 2025 wordt gehaald is een groeipad opgesteld met percentages voor de jaren 2021 tot en met 2024. Deze percentages zijn tot stand gekomen op basis van het onderzoek van de Rebel Group en zijn gebaseerd op verwachte effecten van ingezette beleidsmaatregelen en overige marktontwikkelingen.

Kunststofverpakkingen worden in de huidige praktijk niet op substantiële schaal hergebruikt. Er is daarom voor gekozen om in deze fase van de transitie naar een circulaire economie, hergebruik van kunststof verpakkingen met specifieke voorschriften gangbaar te maken en op te schalen. Bedoelde specifieke voorschriften zijn ook onderdeel van de uitwerking van de Richtlijn wegwerpplastic en de daarin in artikel 4 opgenomen inzet om te komen tot een reductie in het gebruik van verschillende eenmalige plastics en zien onder meer op beprijzen, verplichting van hergebruik, evenals specifieke (sectorale) verboden en geboden.

Wanneer kunststofverpakkingen worden hergebruikt, worden deze meegeteld voor het halen van de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling. Omdat bij hergebruik sprake is van volledig materiaal en kwaliteitsbehoud en ook de economische waarde beter behouden blijft, kan hergebruik een aantrekkelijke route zijn bij het halen van de circulaire doelen. Met hergebruik wordt de te recycleren hoeveelheid kunststof verpakkingsafval teruggedrongen. Voor de recycling van dit afval geldt de minimumrecycling norm van 50%.

⁹ RebelGroup Executives bv, Haalbaar recyclingpercentage kunststof verpakkingsafval voor 2025, 2020.

Papier en karton

Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat conform de nieuwe manier van meten in 2017 85% van de verpakkingen van papier en karton worden gerecycled. De in de wijzigingsrichtlijn gestelde minimumpercentages voor recycling zijn 75% voor 2025 en van 85% voor 2030. In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen de recyclingdoelstelling voor papier en karton vast te stellen op 85%. Daarmee wordt het EU-minimumpercentages voor 2030 al vanaf 2021 in het Besluit verplicht gesteld.

Wanneer verpakkingen van papier en karton worden hergebruikt, worden deze meegeteld voor het halen van de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling. Aangezien hergebruik bij papier en karton op dit moment nog geen substantiële praktijk is, het voor papier en karton onzeker is of hergebruik substantieel kan worden en omdat het recyclingdoel van 85% al hoog is en leidt tot een grotendeels gesloten keten, is voor deze stroom de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling gelijk aan de recyclingdoelstelling.

Aluminium

Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat volgens de nieuwe manier van meten in 2017 tussen de 70% en 77% van de aluminium verpakkingen werden gerecycled. Met ingang van 31 december 2022 wordt statiegeld op metalen drankverpakkingen ingevoerd¹⁰. Circa 50% van de aluminium verpakkingen zijn metalen drankverpakkingen die onder de statiegeldverplichting zullen vallen. Als gevolg van statiegeld worden 90% van de drankblikjes ingezameld en gerecycled. Daarmee wordt een totaalpercentage van 80% voor een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling voor alle aluminiumverpakkingen in 2025 haalbaar geacht. Door dit percentage voor 2025 vast te leggen wordt ook de circulariteit van de overige aluminium verpakkingen – zoals bijvoorbeeld chipszakken of slagroombussen – geborgd en gestimuleerd. Om te borgen dat 80% in 2025 wordt gehaald is een groeipad opgesteld met percentages voor de jaren 2021 tot en met 2024, waarbij rekening is gehouden met de introductie van statiegeld eind 2022. Doordat het doel van 80% wordt vastgelegd in de vorm van een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling, staat het producenten vrij om het aanvullend deel niet alleen in te vullen met recycling maar ook gebruik te maken van hergebruik. Aanvullend is er in dit wijzigingsbesluit voor gekozen de recyclingdoelstelling voor aluminium vast te stellen op 60%. Daarmee wordt het EU-minimumpercentage voor 2030 al vanaf 2021 in het Besluit verplicht gesteld.

Ferro-metaal

Voor ferrometalen verpakkingen lag het recyclingpercentage in 2017 tussen de 94% en 97%. De in de wijzigingsrichtlijn gestelde minimumpercentages voor recycling zijn voor ferrometalen met ingang van 2025 70% en met ingang van 2030 80%.

In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen de recyclingdoelstelling voor ferrometalen verpakkingen vast te stellen op 80%. Daarmee wordt het EU-minimumpercentages voor 2030 al vanaf 2021 in het Besluit verplicht gesteld. Aanvullend is ervoor gekozen om de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling van ferrometalen verpakkingen te stellen op 94% en daarmee de huidige situatie te borgen. Doordat het doel van 94% wordt vastgelegd in de vorm van een gecombineerde doelstelling van

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 28 694, nr. 142.

hergebruik en recycling, staat het producenten vrij om het aanvullend deel niet alleen in te vullen met recycling maar ook gebruik te maken van hergebruik.

Hout

De in de wijzigingsrichtlijn gestelde minimumpercentages voor recycling zijn 25% met ingang van 2025 en 30% met ingang van 2030. In 2017 werd in Nederland door het verpakkende bedrijfsleven 73% recycling gerapporteerd.

Voor de houtketen is door de WUR geconstateerd dat de gevolgen van de nieuwe meetmethode beperkt zijn.

De markt voor houten verpakkingen bestaat voornamelijk uit houten pallets. Deze worden veelal via systemen van statiegeld hergebruikt en waar nodig gerepareerd ten behoeve van hergebruik. Wanneer houten pallets worden gerepareerd is er sprake van voorbereiding tot hergebruik. Deze gerepareerde en daarna hergebruikte pallets tellen ook in de bestaande situatie mee voor de recyclingdoelstelling in de «oude» meetmethode. De facto geldt daarmee dat een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling voor hout al jaren al praktijk is. In de nieuwe situatie kunnen deze gerepareerde en hergebruikte pallets worden meegeteld voor de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling. Deze doelstelling is gesteld op 55%.

Wanneer hergebruik niet meer mogelijk is wordt het hout van pallets gerecycled. Voor deze recycling van houtenverpakkingen geldt een recyclingdoelstelling van 30%, het EU-minimum percentage voor 2030.

Alle verpakkingen

De doelstelling voor de recycling van alle verpakkingen is de som van alle bovengenoemde materiaalstromen.

Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat volgens de nieuwe manier van meten in 2017 74%–75% van de verpakkingen werden gerecycled.

De in de wijzigingsrichtlijn gestelde minimumpercentages voor recycling zijn 65% met ingang van 2025 en 70% met ingang van 2030.

In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen de recyclingdoelstelling voor alle verpakkingen vast te stellen op 70%. Daarmee wordt het EU-minimumpercentages voor 2030 al vanaf 2021 in het Besluit verplicht gesteld. Aanvullend is ervoor gekozen om een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling voor alle verpakkingen voor 2021 op 71% vast te stellen en deze in stappen op te laten lopen tot 74% met ingang van 2025. Doordat deze doelen in de vorm van een gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling worden vastgesteld, staat het producenten en importeurs vrij om het aanvullend deel niet alleen in te vullen met recycling maar ook met hergebruik.

5. Algemene regels voor de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ten aanzien van verpakkingen

Gelet op artikel 1, tweede lid, in samenhang met artikel 7 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid¹¹ gelden per 1 januari 2023 voor producenten en importeurs van verpakkingen ten

¹¹ Stb. 2020, 375.

aanzien van hun verplichtingen aangaande het beheer van verpakkingsafval zoals opgenomen in het Besluit de algemene regels van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid strekt tot implementatie van artikel 8 bis van de Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2018, L 150). In dat artikel zijn algemene minimale vereisten voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgenomen. Deze minimumvereisten moet Nederland uiterlijk per 1 januari 2023 implementeren voor bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waaronder die voor verpakkingen.

Onderstaand volgt ter verduidelijking voor de situatie zoals deze ten aanzien van verpakkingen geldt per 1 januari 2023 een beschrijving van de inhoud van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in relatie tot de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen die in het Besluit is vastgelegd in de paragrafen 3 tot en met 6.

Uit artikel 2, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat de producent of importeur van verpakte producten als bedoeld in het Besluit verantwoordelijk is voor het nakomen van de verplichtingen die in het Besluit zijn gesteld.

Uit artikel 2, tweede lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat de producent of importeur als bedoeld in het Besluit zorgt voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor alle door hem in de handel gebrachte verpakkingen. Onder passende beschikbaarheid wordt verstaan dat het systeem gedurende het gehele jaar beschikbaar is en niet beperkt is tot gebieden waar de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest kostenefficiënt is, en dat degene die voornemens is zich van de betreffende verpakkingen te ontdoen in staat stelt om deze kosteloos bij het innamesysteem in te leveren.

Op grond van artikel 2, derde lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de producent of importeur als bedoeld in het Besluit verplicht afvalstoffenhouders (consumenten) van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen die afval zijn geworden te informeren over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval.

Artikel 3 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verplicht de producent of importeur als bedoeld in het Besluit te beschikken over de financiële en organisatorische middelen om de verplichtingen uit artikel 2 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid na te komen. In het tweede lid van artikel 3 is aanvullend vastgelegd dat de producent of importeur als bedoeld in dit Besluit in ieder geval de kosten draagt voor het nakomen van de verplichtingen bedoeld in artikel 2. Dit betekent dat de producent of importeur de kosten draagt voor verplichtingen op grond van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in het Besluit alsmede de kosten voor het innamesysteem voor verpakkingsafval. De uitzondering ten aanzien van de kosten voor inname van verpakkingsafval dat vrijkomt bij bedrijven, zoals voor inwerkingtreding van artikel III, onderdeel B, van het wijzigingsbesluit was opgenomen in artikel 5 van het Besluit, komt daarmee te vervallen.

Uit artikel 4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat de producent of importeur als bedoeld in het Besluit binnen zes weken nadat het Besluit op de producent van toepassing is geworden melding doet aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de nakoming van de verplichtingen ter uitvoering van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met artikel III, onderdeel F, van dit wijzigingsbesluit wordt per 1 januari 2023 in het Besluit vastgelegd dat deze meldingsplicht niet geldt voor een producent of importeur van wie de totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt.

Op grond van artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de producent of importeur als bedoeld in het Besluit verplicht elk jaar verslag uit te brengen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over het nakomen van de verplichtingen die volgen uit in het Besluit opgenomen regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met dit wijzigingsbesluit wordt in artikel III, onderdeel D, een artikel 8a (nieuw) ingevoegd. Daarin wordt vastgelegd dat het verslag jaarlijks voor 1 augustus over het voorafgaande kalenderjaar moet worden uitgebracht. De in het Besluit opgenomen uitzondering op de verslagverplichting voor een producent of importeur van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt blijft ook na 1 januari 2023 gehandhaafd.

In artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is vastgelegd dat producenten en importeurs de mogelijkheid hebben om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Als gezamenlijk uitvoering wordt gegeven berusten de verplichtingen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op de producentenorganisatie die namens de producenten en importeurs een melding doet.

Uit artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt tevens dat de financiële bijdragen van de producenten en importeurs aan de producentenorganisatie in ieder geval de kosten dekken die nodig zijn ter uitvoering van de verplichtingen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, dat bedoelde financiële bijdragen indien mogelijk worden gedifferentieerd, waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van verpakkingen en dat bedoelde financiële bijdragen niet hoger dan nodig is om als producentenorganisatie goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan de namens de producenten en importeurs uit te voeren verplichtingen op grond van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Consequentie van het per 1 januari 2023 van toepassing zijn van de algemene bepalingen van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, is dat de bepalingen over het innamesysteem, de verslaglegging en over de producentenorganisatie die namens producenten gezamenlijk uitvoering geeft aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in respectievelijk de artikelen 5, 8, 9 en 10 van het Besluit kunnen vervallen dan wel moeten worden aangepast. Er is voor gekozen deze wijzigingen van het Besluit op te nemen in dit wijzigingsbesluit omdat al deze wijzigingen van het Besluit een gevolg zijn van het in 2018 vastgestelde EU-afvalpakket.

6. Bedrijfseffecten en administratieve lastendruk

6.1 Gevolgen nieuwe doelstellingen

Kijkend naar het geheel aan doelstellingen die met dit wijzigingsbesluit worden opgelegd in relatie tot de reeds behaalde resultaten voor recycling en hergebruik, kan worden geconcludeerd dat kunststof de enige materiaalstroom is waarvoor een substantiële extra inspanning nodig zal zijn van het verpakkende bedrijfsleven om de nieuwe doelstellingen te halen.

In 2017 kwam in totaal 512 kiloton kunststofverpakkingsafval op de markt. Kunststofverpakkingsafval wordt door gemeenten bij huishoudens opgehaald. Daarvoor ontvangen gemeenten een vergoeding van het verpakkende bedrijfsleven. Tevens wordt kunststofverpakkingsafval uit restafval nagescheiden. Ook maakt het verpakkende bedrijfsleven gebruik van bedrijfsmatige afvalstromen bij het bereiken van de recyclingdoelstelling voor kunststofverpakkingsafval. Tot slot worden plastic flessen via een systeem van statiegeld ingezameld en daarna gerecycled. Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat genoemde routes in 2017 in totaal hebben geresulteerd in 178 tot 198 kiloton gerecycled kunststof. Dit leidt tot de genoemde recyclingpercentages van 35% – 39%, volgens de nieuwe meetmethode.

Op basis van het Rebel Group 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. Dit is een jaarlijkse toename van 88 tot 116 kiloton ten opzichte van de situatie in 2017.

Door het verpakkende bedrijfsleven wordt geschat dat de kosten per ton gerecycled kunststof, gecorrigeerd voor de nieuwe meetmethode, in de bandbreedte van 600 tot 1.000 euro vallen. Deze kosten van 600 tot 1.000 euro per ton zijn inclusief de kosten voor inzameling, overslag, transport en sortering naar de recycler van verpakkingsafval en inclusief de kosten die gemaakt worden voor de ingezamelde materialen die niet voor recycling aanmerking komen. De verwachte jaarlijkse extra kosten voor het halen van de 50% recyclingdoelstelling in 2025 zullen daarmee circa 60 miljoen euro bedragen. Deze kosten zijn additioneel t.o.v. 250 miljoen reeds bestaande kosten die het verpakkende bedrijfsleven heeft voor het nakomen van de producentenverantwoordelijkheid.

6.2 Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Het Besluit (artikel 9) zoals dat luidt voor inwerkingtreding van artikel III van het wijzigingsbesluit biedt producenten van verpakte producten de mogelijkheid om de verplichtingen in het Besluit gezamenlijk uit voeren. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid als sinds enige jaren gebruik gemaakt en is de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna: Afvalfonds) de normadressant voor de in het Besluit opgenomen verplichtingen. De verwachting is dat ook na 1 januari 2023 door het Afvalfonds namens producenten en importeurs van verpakkingen aan de verplichtingen op grond van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uitvoering zal worden gegeven. De wijzigingen in artikel III van het wijzigingsbesluit, die per 1 januari 2023 in het Besluit worden doorgevoerd, hebben daarom geen directe operationele gevolgen voor individuele ondernemers. Daarom is hiervoor geen MKB-toets uitgevoerd.

De verplichtingen op grond van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden door het Afvalfonds uitgevoerd conform de overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor verpakkingen die, op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend is verklaard. Er zijn op dit moment circa 2.400 producenten van verpakte producten die op basis van deze overeenkomst een afvalbeheerbijdrage betalen aan het Afvalfonds ten behoeve van het uitvoeren deze verplichtingen. Producenten en importeurs die jaarlijks minder dan van 50.000 kilogram verpakkingen in de handel brengen zijn in de overeenkomst vrijgesteld van het betalen van een afvalbeheerbijdrage aan het Afvalfonds.

Inname

Gelet op artikel 2, tweede lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet de producent en importeur van verpakkingen zorgen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor alle door hem in de handel gebrachte verpakkingen die afval zijn geworden. In deze verplichting voorziet het Afvalfonds in de huidige situatie reeds deels door met gemeenten en afvalinzamelaars afspraken te maken over de inzameling van verpakkingsafval van huishoudens. Het verpakkingsafval wordt via glasbakken en oud-papierinzameling gescheiden ingezameld. Daarnaast worden verpakkingsafval van plastic, metaal en drankkartons van huishoudens ingezameld via de PMD-bakken of via nascheiding uit het restafval. De afspraken die tussen het Afvalfonds en gemeenten via de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn gemaakt gelden voor de periode 2020–2029. Producenten en importeurs kunnen tevens voorzien in een passend innamesysteem, door middel van statiegeldsystemen. Deze systemen bestaan voor verschillende verpakkingsstromen. Met ingang van 1 juli 2021 is een statiegeldsysteem voor kunststof drankflessen met een inhoud tot 3 liter of minder verplicht. Het staat producenten vrij om andere vormen van inname te organiseren, bijvoorbeeld door verpakkingen mee terug te nemen bij levering.

In de huidige situatie kent het Afvalfonds geen verplichting om de kosten voor inname van verpakkingsafval dat vrijkomt bij bedrijven, te vergoeden. Omdat producenten en importeurs vanaf 1 januari 2023 moeten zorgdragen voor een passend innamesysteem voor al de door hen in de handel gebrachte verpakkingen, verandert deze praktijk. Ook in de bestaande situatie wordt een deel van het verpakkingsafval dat bij bedrijven vrijkomt door producenten meegeteld bij het behalen van hun recyclingdoelstelling. Dit betreft met name monostromen papier en karton (m.n. transportdozen), monostromen kunststoffen (m.n. pallet, vaten, en kratten) en metalen vaten en houten pallets, waarvan de inname en afvalverwerking kostendekkend kan worden uitgevoerd. Er is op het moment van het opstellen van dit wijzigingsbesluit geen reden om aan te nemen dat de bestaande inzamel- en verwerkingsmethoden van deze verpakkingsstromen als niet passend zouden kunnen worden beschouwd en naar aanleiding van dit besluit operationeel substantieel zouden moeten worden aangepast.

Met name voor verkoop- of primaire verpakkingen die vrijkomen als afval bij kantoren, winkels, diensten, scholen en in de openbare ruimte wordt op dit moment in de regel nog geen passend inzamelstelsel georganiseerd. De aanpassing van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen zal dus met name gevolgen hebben voor deze stroom en maakt producenten er verantwoordelijk voor ook voor deze stroom zorg te dragen voor een passend innamesysteem. Het feit dat een producent verantwoordelijk is zorg te dragen voor een

passend innamesysteem betekent niet dat een (bedrijfsmatige) afvalstofhouder recht heeft op een vergoeding van zijn kosten door de producent. Het is in de eerste plaats aan de producenten van verpakte producten om te bepalen hoe zij invulling willen geven aan hun verantwoordelijkheid om te komen tot een passend innamesysteem.

Statiegeldsystemen waaronder het nieuw op te zetten systeem voor kunststof drankflesjes, zijn toegankelijk voor diegene die zich van een drankverpakking wil ontdoen, ook in een bedrijfsmatige omgeving. Met deze systemen voorzien producenten aldus in passende inname van alle betreffende drankverpakkingen die zij in de handel brengen. Daarnaast is het aannemelijk dat het Afvalfonds, namens producenten en importeurs, afspraken maakt met afvalinzamelaars, gemeenten en grote bedrijven over de gescheiden inzameling en of nascheiding van verpakkingsafval bij kantoren, winkels, diensten, scholen en in de openbare ruimte. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij reeds bestaande systemen en infrastructuur voor de inzameling en recycling van huishoudelijk afvalstromen, bijvoorbeeld door inzamelroutes voor PMD te combineren of door glasbakken ook open te stellen voor de (kleine) bedrijfsmatige ontdoener.

Informereren afvalstoffenhouders

Uit artikel 2, derde lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat de producent en importeur afvalstoffenhouders (gebruikers) van hun producten informeert over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. Een dergelijke verplichting per 1 januari 2023 is nieuw voor producenten en importeurs van verpakkingen. In de praktijk wordt er ten tijde van vaststelling van dit wijzigingsbesluit door producenten van verpakkingen en door hen betrokken ketenpartners, zowel op verpakkingen en afvalbakken als via verschillende (online) communicatiecampagnes, gecommuniceerd over de wijze van afdanking en de verwerking van verpakkingsafval. Het is ook in het belang van producenten en importeurs dat consumenten op de juiste manier verpakkingsafval scheiden, omdat dit direct leidt tot beter recyclebare stromen en daarmee lagere kosten. Het feit dat deze informatievoorziening met het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt verplicht, heeft daarmee naar verwachting geen substantiële gevolgen voor de lastendruk.

Melding en verslag

Uit artikel 4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat producenten en importeurs melding moeten doen over de nakoming van de verplichtingen op grond van regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De aanvraag tot het algemeen verbindend verklaren van de overeenkomst van afvalbeheerbijdrage zoals die door het Afvalfonds wordt gedaan kan worden gezien als de bedoelde melding. Deze verplichting tot het doen van een melding, levert daarmee in de praktijk geen aanvullende last voor het Afvalfonds op. Middels artikel III, onderdeel F, van dit wijzigingsbesluit wordt per 1 januari 2023 in artikel 9 vastgelegd dat de meldingsplicht als bedoeld in artikel 4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet geldt voor een producent of importeurs die jaarlijks minder dan 50.000 kilogram verpakkingen op de markt brengt. Dit ter voorkoming van onevenredige regelingsdruk.

Uit artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat producenten en importeurs elk jaar verslag uitbrengen over het nakomen van de verplichtingen die volgen uit het Besluit. Ook dit is, gelet op artikel 8 in combinatie met artikel 9 zoals deze luiden voor inwerkingtreding van respectievelijk de onderdelen C, D en F van artikel III van het wijzigingsbesluit, reeds bestaande praktijk. De lastendruk ter zake van verslaglegging na 1 januari 2023 blijkt dus gelijk, mede gegeven de situatie dat de uitzondering van de verslagleggingsplicht voor onderdrempelige bedrijven in artikel 8a (nieuw) gehandhaafd blijft.

Om te kunnen rapporteren over de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling zal het Afvalfonds ook gegevens moeten rapporteren over met name de hoeveelheid glazen flessen die binnen het systeem van statiegeld worden hergebruikt. Deze gegevens zijn naar verwachting al bij betrokken bedrijven en organisaties bekend, maar zullen door het Afvalfonds moeten worden verzameld en voorzien van de benodigde onderbouwing. Dit levert een administratieve last op. Het Afvalfonds moet, om te kunnen rapporten op basis van de nieuwe meetmethode, het gemeten en gecorrigeerde gewicht na sortering aanvullend corrigeren voor verliezen die optreden in voorbereiding op het daadwerkelijke recyclingproces waarin de materialen worden bewerkt tot producten. In eerste aanleg kan het verpakkende bedrijfsleven hiervoor gebruik maken van de door WUR in opdracht van het ministerie opgedane kennis. Waar nodig zal deze kennis in de toekomst moeten worden aangevuld of worden geactualiseerd. Ook dit levert een administratieve last op. In totaal is de verwachting, gebaseerd op overleg met het Afvalfonds, dat de administratieve lasten die het gevolg hiervan zijn jaarlijks circa € 500.000 bedragen.

Tariefdifferentiatie van afvalbeheerbijdragen

Uit artikel 6 van het Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgt dat de financiële bijdragen van de producenten aan het Afvalfonds in ieder geval de kosten moeten dekken die nodig zijn ter uitvoering van de verplichtingen. Deze financiële bijdragen moeten indien mogelijk worden gedifferentieerd en tevens geldt dat de financiële bijdragen niet hoger mogen zijn dan nodig om als producentenorganisatie goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen. De afvalbeheerbijdragen worden in de huidige praktijk door het Afvalfonds vastgesteld op basis van de bestaande Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor verpakkingen. Deze afvalbeheerbijdragen worden door het Afvalfonds gedifferentieerd voor de verschillende verpakkingsoorten en -materialen, waarbij de producenten van goed recyclebare verpakkingen – welke aantoonbaar lagere kosten in het afvalbeheer hebben en daarmee leiden tot aantoonbaar lagere kosten voor het Afvalfonds bij het nakomen van gestelde verplichtingen – een lager tarief betalen. Het Afvalfonds communiceert op haar website over de hoogte van de bijdragen die producenten dienen te betalen en de onderbouwing daarvan. Hiermee voldoet het Afvalfonds in de huidige praktijk al aan de verplichtingen die artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt aan de afvalbeheerbijdragen.

Gevolgen voor het bedrijfsleven

(additionele kosten t.o.v. 2019, in miljoenen euro's,)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inhoudelijke nalevingskosten	0	10	23	40	58	58
Administratieve lasten	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

7. Handhaving en uitvoering en fraudebestendigheid

Uit het Besluit (artikel 8) volgt dat het Afvalfonds jaarlijks voor 1 augustus aan de Minister verslag doet over het al dan niet behalen van de in het Besluit opgenomen verplichtingen in het voorafgaande kalenderjaar. Dit verslag dient vergezeld te gaan van documenten waarmee verificatie van de aangeleverde gegevens mogelijk is. De afgelopen jaren is het praktijk dat de Inspectie van de Leefomgeving en Transport ieder jaar één of twee materiaalstromen nader in detail verifieert.

Het Besluit is gebaseerd op artikelen 9.5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Voor bepalingen die zijn gebaseerd op titel 9.5 van de Wet milieubeheer geldt dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ingevolge artikel 18.2b, eerste lid, onder a, van de wet is belast met de bestuursrechtelijke handhaving. In het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving is de Inspectie voor Infrastructuur, Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) aangewezen als toezichthouder. De ILT beschikt door deze aanwijzing over de in de Algemene wet bestuursrecht aan aangewezen toezichthouders toebedeelde bevoegdheden.

Strafrechtelijke handhaving loopt via artikel 1a, onder 2, van de Wet op de economische delicten, waarin overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is aangemerkt als een economisch delict.

8. Advies en consultatie

Ter voorbereiding van dit wijzigingsbesluit is met het Afvalfonds overleg gevoerd over de haalbaarheid van de doelstellingen. Hiervoor is gekozen omdat het Afvalfonds als normadressant namens de producenten van verpakte producten verantwoordelijk is voor en ook specifieke expertise heeft over de hoeveelheden verpakkingsmateriaal en verpakingsafval. De in dit wijzigingsbesluit vastgestelde doelstellingen zijn voorts in april 2020 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat besproken met vertegenwoordigers van het verpakkende bedrijfsleven. Over de uitkomsten van dit overleg en beleidsmaatregelen voor de circulaire verpakkingketen is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 2 juli 2020¹².

Alvorens een ontwerp van dit wijzigingsbesluit ter advisering aan te bieden aan de Raad van State is overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer een ieder in de gelegenheid gesteld een reactie geven en is het ontwerp ten behoeve van een voorhangprocedure aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 28 694, nr. 136.

Reacties

De volgende instanties/organisaties hebben een reactie ingestuurd: Afvalfonds, Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD), Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK), Stichting Materiaalorganisaties (StiMo), Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL), Recycling Netwerk Benelux, en Mauser Benelux BV.

Het Afvalfonds maakt een aantal opmerkingen van juridische technische aard, onder andere over de definitie van producent en de gekozen formuleringen in artikel 5a. Deze opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen in de formuleringen van verschillende bepalingen. Daarnaast onderstreept het Afvalfonds het belang van het behouden van artikel 10 uit het Besluit beheer verpakkingen 2014 met het oog op de samenwerking met derden ketenpartijen. Naar aanleiding hiervan is besloten artikel 10 in zijn huidige vorm te behouden.

De NVRD stelt dat in het ontwerpbesluit voor een aantal verpakkingsoorten lagere recyclingpercentages worden voorgesteld en dat met het oog op de transitie naar een circulaire economie onwenselijk te vinden.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de aanpaste recyclingpercentages verband houden met het introduceren van de nieuwe meetmethode, wat leidt tot een volledige herziening van de percentages. Naar aanleiding van de reactie van de NVRD is de toelichting op het wijzigingsbesluit verhelderd.

StiMo en de NRK hebben een gelijklopende reactie ingediend, waarin wordt opgeroepen om in artikel 5a te spreken over recyclingpercentages en daarmee aan te sluiten bij de verpakkingenrichtlijn.

In reactie daarop wordt erop gewezen dat de recyclingpercentages uit de richtlijn zijn vastgelegd in het gewijzigde artikel 6. De gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling in artikel 5a hebben een bredere reikwijdte en hebben naast recycling ook nadrukkelijk betrekking op hergebruik. Naar aanleiding van deze reactie is de toelichting op dit besluit verhelderd om dit onderscheid nader toe te lichten. De overige door StiMo en de NRK gemaakte opmerkingen vallen buiten de reikwijdte van dit wijzigingsbesluit.

BVNL ziet in de verbreding van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met de inname van verpakkingsafval dat vrijkomt bij bedrijven een risico op dubbele betaling en op inefficiënties in de keten. In reactie daarop wordt opgemerkt dat niet het wijzigingsbesluit maar het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid producenten verantwoordelijk maakt voor de inname van verpakkingsafval en het daarbij dragen van de kosten. In het geval van collectieve uitvoering biedt artikel 6, derde, vierde en vijfde lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verschillende waarborgen dat een te betalen bijdragen aan een producentenorganisatie, ook daadwerkelijk worden besteed aan een goede en kostenefficiënte uitvoering van het afvalbeheer. Het is niet aannemelijk dat de afvalstofhouder daarnaast blijft betalen voor afvalbeheerdiensten welke de facto in de praktijk niet geleverd worden omdat er al door de producent in wordt voorzien. Het risico op dubbele betalingen wordt daarmee niet gezien. Daarnaast vreest BVNL dat door de wijziging de inefficiëntie en complexiteit in de keten toeneemt onder andere omdat er meerdere passende innamesystemen naast elkaar zouden kunnen ontstaan.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat in de huidige praktijk iedere bedrijfsmatige ondoener een individuele relatie met een afvalbedrijf heeft, wat leidt tot inefficiënties met name bij de gescheiden inzameling van verpakkingsafval. In tegenstelling tot de reactie van BVNL, is de

verwachting dat door de voorgenomen wijzigingen het aantal spelers en innamesystemen, en daarmee de complexiteit, afneemt en schaalvoordelen leiden tot het meer kosten-efficiënt sluiten van de keten van bedrijfsmatig verpakkingsafval.

Recycling Netwerk Benelux betoogt dat het verpakkingenbeleid niet in lijn is met het circulaire economie-beleid en dat de aangekondigde gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling voor verpakkingen niet minder gebruik van verpakkingen beoogt en dat deze doelstellingen een remmend effect hebben op verdere ontwikkelingen richting een circulaire economie. Daarnaast zijn de recyclingdoelstellingen voor verpakkingen in de ogen van Recycling Netwerk Benelux slecht onderbouwd, niet ambitieus en wordt er niet gestuurd op betere kwaliteit van recycling.

De constatering dat de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling geen reductienormen betreft is feitelijk juist. De stelling dat deze doelstellingen een remmend effect zouden hebben op de circulaire economie wordt door Recycling Netwerk Benelux niet nader onderbouwd. Deze reactie heeft dan ook niet geleid tot aanpassing van de doelstellingen in het wijzigingsbesluit. Wel is naar aanleiding van de reactie van Recycling Netwerk Benelux in de nota van toelichting de onderbouwing van de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling aangevuld. Voor de onderbouwing van de recyclingdoelstellingen wordt kortheidshalve verwezen naar de paragrafen 3 en 4 in deze nota van toelichting.

Mauser Benelux B.V. produceert kunststofverpakkingen waaronder jerrycans, vaten en 1.000 liter IBC's. Mauser Benelux B.V. geeft aan dat deze verpakkingen goed hergebruikt kunnen worden. Mauser Benelux B.V. roept ertoe op om het meetellen van hergebruik niet te beperken tot 5%.

In respons daarop wordt opgemerkt dat bij de in dit wijzigingsbesluit in artikel 5a geïntroduceerde doelstellingen hergebruik meetelt. De optie om hergebruik mee te tellen is voor artikel 5a nadrukkelijk niet beperkt tot 5%. Naar aanleiding van de reactie van Mauser Benelux B.V. is de toelichting op dit wijzigingsbesluit verhelderd.

Voorhangprocedure

Een ontwerp van het wijzigingsbesluit is in het kader van de voorhangprocedure door de Tweede Kamer besproken tijdens het algemeen overleg Circulaire economie op 2 december 2020. In dat verband is met name gesproken over de werking van de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling. De voorhangprocedure heeft niet geleid tot aanpassingen van de doelstellingen. Wel is in de nota van toelichting de onderbouwing van de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling uitgebreid.

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een concept ontwerp van het wijzigingsbesluit is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang van het wijzigingsbesluit met overige regelgeving die de verplichtingen voor producenten van kunststofverpakkingen betreft en deze informatie bij de start van de internetconsultatie en voorhang transparant te maken. Het ATR adviseert voorts de regeldrukeffecten conform Rijksbrede methodiek in beeld te brengen. Naar aanleiding van de adviezen van het ATR is met name paragraaf 6 van de nota van toelichting aangevuld.

HUF-toets

Op een concept ontwerp wijzigingsbesluit is door de ILT een toets uitgevoerd ten aanzien van de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van het wijzigingsbesluit.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid merkt de ILT op dat definities niet altijd duidelijk zijn, dat omzeiling van de normen eenvoudig is te bewerkstelligen en recente jurisprudentie uitwijst dat de normadressaat te zeer afhankelijk is van derden om de doelstellingen te kunnen afdwingen middels handhaving. Ten aanzien van de fraudebestendigheid concludeert de ILT dat in de regeling geen maatregelen zijn opgenomen om fraude te voorkomen.

Naar aanleiding van de HUF-toets zijn enkele begripsomschrijvingen in het wijzigingsbesluit verduidelijkt en worden met het oog op het voorkomen van fraude nadere regels gesteld in de nieuwe ministeriële regeling inzake verslaglegging. In reactie op de handhaafbaarheid van de normen en de recente jurisprudentie daaromtrent wordt het volgende opgemerkt.

In geval van het niet nakomen van een doelstelling in het Besluit, zal de ILT, zijnde het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover in 2019¹³ gezegd, dat slechts onder bijzondere gevallen van het bestuursorgaan mag worden gevergd niet op te treden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan van handhavend optreden worden afgezien indien dit optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. .

De ILT kan in het kader van de handhaving van doelstellingen in het Besluit overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, strekkende tot het treffen, dan wel onderzoeken, van concrete maatregelen waarmee de niet behaalde doelstelling alsnog benaderd wordt. Als voorbeeld kan genoemd worden de last onder dwangsom in reactie op het niet behalen van de glasdoelstelling. Die verplichtte producenten tot het bijplaatsen van 800 glasbakken..

Notificatie

Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel I, onderdelen C en D, van het wijzigingsbesluit is een ontwerpbesluit op 3 maart 2021 ingevolge artikel 5 van de Notificatierichtlijn¹⁴ voorgelegd aan de Europese Commissie. Daarbij is aangegeven dat de verplichtingen zijn ingegeven vanuit het algemeen belang van bescherming van het milieu. Naar aanleiding van de aanmelding zijn geen reacties binnengekomen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1, eerste lid,)

Naar aanleiding van de reactie van het Afvalfonds zijn in het Besluit de omschrijving van het begrip «producent of importeur» en de samenhangende begrippen «in de handel brengen» en «op de markt aanbieden» geactualiseerd en in lijn gebracht met de omschrijving van deze begrippen in de Richtlijn wegwerpplastic.

¹³ ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150.

¹⁴ Richtlijn EU 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (Codificatie) (PbEU 2015, L 241).

In het Besluit wordt een omschrijving van het begrip «herbruikbare verpakking» toegevoegd met het oog op het gebruik van dit begrip in artikel 5a van het Besluit. De omschrijving is gelijk aan de omschrijving van dit begrip in de wijzigingsrichtlijn. Het begrip «omloop» dat in deze omschrijving wordt gebruikt, is gedefinieerd in onderdeel n van artikel 1, eerste lid, van het Besluit. Dit onderdeel wordt middels artikel II, onderdeel A, van het wijzigingsbesluit ingevoegd in het Besluit.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van het Besluit zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit artikelonderdeel bevatte een omschrijving van het begrip «recycling». Deze omschrijving kon komen te vervallen omdat in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer een omschrijving van dit begrip is opgenomen dat doorwerkt in de onderliggende regelgeving van de wet, zoals het Besluit.

Artikel I, onderdeel B (wijziging opschrift paragraaf 3)

Het opschrift van paragraaf 3 is aangepast aan de onderwerpen van de artikelen die in deze paragraaf zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel C (invoegen nieuw artikel 5a)

Met artikel 5a worden nieuwe doelstellingen voor verpakkingen geïntroduceerd, de zogenaamde gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling. Deze doelstellingen zijn complementair aan de recyclingdoelstellingen in artikel 6 van het Besluit.

De gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling verplichten producenten en importeurs om jaarlijks een bepaald gewichtsprocent van de door hen gebruikte verpakkingen voor het in de handel brengen van producten, hetzij te hergebruiken, hetzij te recyclen dan wel door een combinatie van hergebruik en recycling dit gewichtsprocent te behalen.

De gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling zijn gericht op het stimuleren van hergebruik van verpakkingen. Daarbij gaat het om hergebruik van zowel de verkoopverpakkingen als van de verpakkingen die om logistieke (transport) redenen worden gebruikt, zoals pallets en plastic (afdek)folie.

Anders dan de recyclingdoelstellingen hebben de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling betrekking op verpakkingen die zijn gebruikt voor het in de handel brengen van producten en omvat het daarmee niet alleen de verpakkingen waarvan de houder (veelal de eindgebruiker van een verpakt product) zich heeft ontdaan (verpakkingsafval) maar ook de verpakkingen die in het kader van een systeem voor hergebruik meerdere malen als verpakking van een product in de handel worden gebracht (hergebruik verpakkingen). In paragraaf 3 en 4 van het algemene deel van toelichting is een en ander nader toegelicht. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Daar is ook toegelicht welke overwegingen hebben geleid tot de hoogtes van de doelstellingen.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 6)

Met de wijziging van het eerste lid van artikel 6 is de verplichting vervallen om ten minste 75 gewichtsprocent van alle in een kalenderjaar in de handel gebrachte verpakkingen nuttig toe te passen. Deze verplichting bleek in de praktijk zinledig. Gegeven het feit dat er in Nederland geen verpakkingsafval mag worden gestort en verbranding van verpakkingsafval geschiedt met energierterugwinning, zijnde een vorm van nuttige toepassing, is er altijd sprake van 100% nuttige toepassing van verpakkingsafval, namelijk minimaal 70% via recycling en de rest door verbranding met energierterugwinning.

De verplichting om ten minste 70 gewichtsprocent van alle in een kalenderjaar in de handel gebrachte verpakkingen die afval zijn geworden, te recyclen is in artikel 6, eerste lid, behouden. Dit percentage is hoger dan de wijzigingsrichtlijn voorschrijft. Die schrijft voor dat vanaf 2008 ten minste 55% wordt gerecycled, vanaf 2025 ten minste 60% en vanaf 2030 ten minste 65%.

Het tweede lid van artikel 6 bevat de gewichtpercentages voor de diverse verpakkingsmaterialen die in of vanaf een bepaald kalenderjaar moeten worden gerecycled. Anders dan bij de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling (artikel 5a) hebben de recyclingpercentages uitsluitend betrekking op verpakkingen die afval zijn geworden, met andere woorden: verpakkingen waarvan de houder (veelal de eindgebruiker van een verpakt product) zich heeft ontdaan.

Door de wijziging van het tweede lid van artikel 6 zijn voor diverse verpakkingsmaterialen de recyclingpercentages voor de kalenderjaren die achter ons liggen vervangen door recyclingpercentages voor de kalenderjaren tot en met 2030.

Bij het vaststellen van de gewichtsprocenten is rekening gehouden met de nieuwe meetmethode voor recycling en recyclingpercentages uit de wijzigingsrichtlijn. In de paragrafen 3 en 4 het algemene deel van toelichting is een en ander nader toegelicht. Korthedshalve wordt daarnaar verwijzen.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 9)

In navolging van de herformulering van artikel 7, eerste lid, in de wijzigingsrichtlijn is ook in artikel 9, vierde lid, van het Besluit de term «concurrentieverstoring» vervangen door «vervalsing van de mededinging».

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 16)

Artikel 16 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit artikelonderdeel bevatte een verplichting voor de minister om uiterlijk 2018 een verslag aan de Staten-Generaal uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van het Besluit. Aan deze verplichting is in 2018 voldaan.¹⁵ Daarmee was deze verplichting uitgewerkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de uitgewerkte evaluatiebepaling vervangen door een nieuwe die ertoe leidt dat uiterlijk in 2024 de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 5a, 6, 6a en 12 van het Besluit zullen worden geëvalueerd. In dat verband zal in het licht van de transitie naar een circulaire economie onder andere worden gezien of de doelstellingen in de artikelen 5a en 6 moeten worden aangescherpt. Voorts wordt met dit verslag voorzien in een evaluatie van de werking van het statiegeldstelsel voor kunststofdrankflessen.

Artikel I, onderdeel G (vervallen artikel 18)

Artikel 18 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit artikelonderdeel, wijzigde per 1 januari 2022 artikel 6, tweede lid, en voegde daarin nieuwe recyclingpercentages voor kunststof en houten verpakkingen toe. Aangezien met dit wijzigingsbesluit in artikel 6, tweede lid, al nieuwe recyclingpercentages voor die verpakkingen vanaf 2021 worden opgenomen is artikel 18 zinledig geworden en kan het komen te vervallen.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 28 694, nr 135.

Artikel II, onderdeel A (invoezen nieuwe begripsomschrijvingen)

Met dit onderdeel wordt een omschrijving van de begrippen «systeem voor hergebruik van verpakkingen», «omloop» en «overeenkomsten op afstand» toegevoegd in artikel 1, eerste lid, van het Besluit. De omschrijving van de eerste twee begrippen is overgenomen uit het uitvoeringsbesluit. Het opnemen van de omschrijving van het begrip «overeenkomst op afstand» hangt samen met de nieuwe omschrijving van het begrip «producent of importeur».

Artikel II, onderdelen B en C (wijziging artikelen 8 en 9)

Door het toevoegen van artikel 5a aan de opsomming in artikel 8, eerste lid, van het Besluit zijn producenten en importeurs verplicht verslag uit te brengen over de naleving van circulaire doelstellingen.

Met het toevoegen van artikel 5a aan de opsomming in artikel 9, eerste lid, van het Besluit wordt het voor producenten en importeurs mogelijk om gezamenlijk uitvoering te geven aan in deze artikelen opgenomen verplichtingen. In de huidige praktijk worden deze verplichtingen namens producenten uitgevoerd door het Afvalfonds.

Artikel III, onderdeel A (wijziging opschrift Paragraaf 3)

Na het vervallen van artikel 5 (artikel III, onderdeel B) is inname van verpakkingsafval geen onderwerp meer in paragraaf 3. Het opschrift van de paragraaf is daarop aangepast.

Artikel III, onderdeel B (vervallen artikel 5)

De verplichtingen ten aanzien van de inname van verpakkingsafval in het Besluit dienen per 1 januari 2023 te vervallen omdat per die datum de verplichtingen voor het innamesysteem op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gelden. Het verschil in kostenverantwoordelijkheid voor de inname van huishoudelijk (verpakkings)afval en bedrijfsmatig (verpakkings)afval komt daarmee te vervallen. Per 1 januari 2023 zijn, op grond van de artikelen 2 en 3 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, producenten en importeurs van verpakkingen financieel verantwoordelijk voor de inname van beide soorten verpakkingsafval. Een en ander wordt nader toegelicht in paragraaf 6.2 van het algemene deel van de toelichting van dit wijzigingsbesluit.

Artikel III, onderdeel C (wijziging artikel 8)

Artikel 8, eerste lid, van het Besluit zoals dat luidde voor inwerking-treding van dit wijzigingsartikel, bevatte de verplichting tot jaarlijkse verslaglegging voor 1 augustus over het voorafgaande kalenderjaar van de uitvoering van de verplichtingen opgenomen in de artikelen 3, 5a, 6, 6a, 7, 12 en 15.

Per 1 januari 2023 geldt de verplichting tot verslaglegging op grond van artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de verplichtingen die vallen onder de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Gelet hierop kan de verplichting tot verslaglegging over de uitvoering van de artikelen 5a, 6, 6a, 7, 12 en 15 vervallen en resteert voor producenten nog slechts een verplichting tot verslaglegging op grond van het Besluit over de uitvoering van het bepaalde in artikel 3 (essentiële eisen en verbod op het verstrekken van gratis draagtassen).

Artikel III, onderdeel D (invoezen artikel 8a)

Gelet op het eerste lid van artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt het tijdstip van verslaglegging en de tijdsperiode waarover verslag moet worden uitgebracht in het Besluit vastgelegd. Dit geschiedt in artikel 8a, eerste lid.

Met het tweede lid van 8a wordt bestendigd dat de verslagleggingsverplichting van artikel 8, eerste lid, van het Besluit zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel III, onderdeel C, van dit wijzigingsbesluit niet geldt voor producenten en importeurs van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt. Deze uitzondering is, naar aanleiding van de voorhang van een ontwerp-besluit bij de Staten-Generaal in 2014 bij de vaststelling van het Besluit opgenomen ter verlichting van de bedrijfs- en administratieve lasten van de producenten en importeurs die slechts een geringe (< 50.000 kg) hoeveelheid verpakkingen in de handel brengen.

Artikel III, onderdeel E (wijziging opschrift Paragraaf 5)

Het opschrift van paragraaf 5 is aangepast om deze in overeenstemming te brengen met de gewijzigde inhoud van artikel 9 en het toegevoegde artikel 10a door artikel III, onderdelen F en G van het wijzigingsbesluit.

Artikel III, onderdelen F en G (wijziging artikel 9 en invoegen artikel 10a)

Op grond van artikel 4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de producent binnen zes weken nadat een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op hem van toepassing is geworden, verplicht melding te doen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de nakoming van de verplichtingen ter uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Artikel 9 bepaalt dat een dergelijke melding niet geldt voor de producenten en importeurs van wie het totaal van de door hem in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen die afval zijn geworden jaarlijks minder dan 50.000 kilogram bedraagt. Hiermee wordt een onevenredige regelgevingsdruk voor ondernemingen die slechts kleine hoeveelheden producten in de handel brengen, als bedoeld in artikel 8bis, eerste lid, onderdeel d, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voorkomen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de vrijstelling van de meldingsplicht niet betekent dat de kleine ondernemingen zich niet aan de verplichtingen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals opgenomen in de paragrafen 3 tot en met 6 van het Besluit moeten houden. Deze gelden voor hun onverkort evenals de verplichtingen van artikel 3 van het Besluit.

Artikel 9 van het Besluit zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit artikel bevatte, naast bepalingen in het eerste, tweede en derde lid over de gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen van het Besluit, in het vierde lid de zorgplicht dat deze gezamenlijke uitvoering geen handelsbelemmering of vervalsing van de mededinging zou veroorzaken. Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 10a van het Besluit.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

Artikel I, treedt in werking met ingang van 1 juli 2021. In het geval het Staatsblad met het wijzigingsbesluit wordt geplaatst na 1 juli 2021 treedt artikel I van het wijzigingsbesluit in werking de dag na uitgifte van het Staatsblad en werkt het terug tot 1 juli 2021.

Artikel II treedt in werking met ingang van 1 januari 2022. Daarbij treden de onderdelen van dit artikel die een wijziging bevatten van respectievelijk artikel 1, 8 en 9 van het Besluit, op die dag in werking nadat een wijziging van die artikelen door het Besluit maatregelen kunststof drankflessen heeft plaats gevonden. De redactie van de onderdelen A, B en C van artikel II in dit wijzigingsbesluit is gebaseerd op de tekst van de artikelen 1, 8 en 9 zoals deze luiden na inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A, C en D, van het Besluit maatregelen kunststof drankflessen op 1 januari 2022.

De inwerkingtreding van artikel III op 1 januari 2023 hangt samen met het op die datum van kracht worden van de algemene bepalingen van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid aangaande de in Besluit opgenomen regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen.

Transponeringstabel

Richtlijn (EU) 2018/852	Inhoud bepaling	Waar wordt bepaling geïmplementeerd	Toelichting
Artikel 1			
Lid 1	Wijzigt artikel 1 (Doelstellingen)	Behoeft geen implementatie.	
Lid 2, onderdeel a	Schrapt inleidende tekst in artikel 3.	Behoeft geen implementatie.	
Lid 2, onderdeel b	Wijzigt in artikel 3 omschrijving begrip «verpakkingsafval».	implementatie met bestaand recht.	Artikel 1.1 Wet milieubeheer.
Lid 2, onderdeel c	Voegt in artikel 3 toe: – punt 2 bis, (definitie «herbruikbare verpakking»)	Artikel I, onderdeel A	Wijzigt artikel 1, Besluit beheer verpakkingen 2014 waarmee definitie van begrip «herbruikbare verpakking» wordt toegevoegd.
	– punt 2 ter, (definitie samengestelde verpakking)	Behoeft geen implementatie	Betreft een facultatieve bepaling waarvan geen gebruik wordt gemaakt.
	– punt 2 quater (van toepassing verklaren aantal definities uit Kra).	Implementatie met bestaan recht.	Artikel 1.1 Wet milieubeheer.
Lid 2, onderdeel d	Schrapt in artikel 3 de punten 3 tot en met 10.	Artikel I, onderdeel A.	Omschrijving begrip recycling wordt geschrapt. Op die plaats komt omschrijving begrip «herbruikbare verpakking».
Lid 3, onderdeel a	Vervangt artikel 4, lid 1.	Implementatie met bestaand recht.	Artikel 3 Besluit beheer verpakkingen 2014, Raamovereenkomst verpakkingen 2012–2022, artikelen 10.3 en 10.4 Wet milieubeheer.
Lid 3, onderdeel b	Schrapt artikel 4, lid 3.	Behoeft geen implementatie.	

Richtlijn (EU) 2018/852	Inhoud bepaling	Waar wordt bepaling geïmplementeerd	Toelichting
Lid 4	Vervangt artikel 5 (Hergebruik).	Artikel 5, lid 1,: Geïmplementeerd met artikel I, onderdeel C. Artikel 5, lid 2,: Behoeft geen implementatie. Artikel 5, lid 3,: Geïmplementeerd met Regeling verslaglegging verpakkingen. Artikel 5, lid 4,: Behoeft geen implementatie. Artikel 5, lid 5,: Behoeft geen implementatie.	Zie paragraaf 3 nota van toelichting. Betreft een facultatieve bepaling waarvan geen gebruik wordt gemaakt. Betreft een facultatieve bepaling waarvan gebruik wordt gemaakt. Bepaling richt zich tot de EU-instellingen zelf. Bepaling richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 5, onderdeel a	Voegt aan artikel 6, lid 1, de punten f, g, h, en i toe.	Geïmplementeerd met artikel I, onderdeel D	Zie paragraaf 4 van de nota van toelichting.
Lid 5, onderdeel b	Voegt aan artikel 6 de leden 1 bis, 1 ter en 1 quater toe.	Artikel 6, lid 1 bis,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6, lid 1 ter,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6, lid quater,: Behoeft geen implementatie.	Betreft een facultatieve bepaling waarvan geen gebruik wordt gemaakt. Bepaling richt zich tot de EU-instellingen zelf. Bepaling richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 5 onderdeel c Lid 6	Schrapt in artikel 6 de leden 2, 3, 5, 8 en 9. Voegt in artikel 6 bis.	Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 1,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 2,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 3,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 4,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 5,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 6: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 7,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6, lid 8,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6 bis, lid 9,: Behoeft geen implementatie.	M.b.t. artikel 6, leden 1 tot en met 8 geldt dat de bepalingen feitelijk handelen van de centrale overheid betreffen zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken. Bepaling richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 7	Voegt artikel 6 ter in.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.

Richtlijn (EU) 2018/852	Inhoud bepaling	Waar wordt bepaling geïmplementeerd	Toelichting
Lid 8	Vervangt artikel 7.	Artikel 7, eerste lid, onderdelen a en b: Implementatie met bestaand recht. Artikel 7, eerste lid, alinea na onderdeel b: Geïmplementeerd met artikel I, onderdeel E. Artikel 7, lid 2, en 3,: Geïmplementeerd met Besluit regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid en artikel III.	Artikel 5 Besluit beheer verpakkingen 2014. Zie artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E. De regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zit in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Per 1/1/2023 gelden voor verpakkingen de algemene regels van artikel 8bis Kra op grond van het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Zie paragraaf 5 van de nota van toelichting. Artikel 5 Besluit beheer verpakkingen 2014
Lid 9	Voegt aan artikel 9 een vijfde lid toe.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 10	Vervangt artikel 11, lid 3.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 11, onderdeel a	Vervangt de titel van artikel 12.	Behoeft geen implementatie.	
Lid 11, onderdeel b	Vervangt artikel 12, lid 2.	Behoeft geen implementatie.	Betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken.
Lid 11, onderdeel c	Schrapt artikel 12, lid 3	Behoeft geen implementatie.	
Lid 11, onderdeel d	Voegt in artikel 12 de leden 3 bis, 3 ter, 3 quater en 3 quinquies toe	Behoeft geen implementatie.	Betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken.
Lid 11, onderdeel e	Schrapt artikel 12, lid 5.	Behoeft geen implementatie.	
Lid 12	Schrapt artikel 17.	Behoeft geen Implementatie.	
Lid 13	Vervangt artikel 19.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 14	Vervangt artikel 20.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 15	Vervangt artikel 21.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 16	Voegt artikel 21 bis in.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 17	Wijzigt bijlage II.	Implementatie via bestaand recht.	Artikel 17 Besluit beheer verpakkingen 2014.
Lid 18	Voegt Bijlage IV in.	Behoeft geen implementatie.	Betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken.
Artikel 2	Bepaling omtrent de omzetting van de richtlijn.	Behoeft geen implementatie.	Betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken
Artikel 3	Inwerkingtredingsbepaling.	Behoeft geen implementatie.	

Richtlijn (EU) 2018/852	Inhoud bepaling	Waar wordt bepaling geïmplementeerd	Toelichting
Artikel 4	Adressaten.	Behoeft geen implementatie.	

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer