

# Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

## Regeling verslaglegging verpakkingen

### (Internetconsultatie van 1 juli tot en met 27 augustus 2021)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een ministeriële regeling voor. In de regeling worden nadere eisen gesteld aan de wijze waarop het verpakkende bedrijfsleven verslag moet doen over in regelgeving vastgelegde doelen voor recycling en hergebruik. Deze regeling vervangt een oude ministeriële regeling verslaglegging.

#### **d.d. 23 september 2021:**

Vandaag is in dit verslag, als hoofdstuk 3, de reactie van het ministerie op de internetconsultatie toegevoegd. De definitieve regeling is vandaag in de Staatscourant gepubliceerd ([Staatscourant 2021, 41457 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#) ([officielebekendmakingen.nl](#))). Over de inwerkingtreding is daar opgenomen: *"Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 oktober 2021 met uitzondering van artikel 6, eerste lid, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2022 en artikel 6, tweede lid, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2024."*

#### **Doel van de regeling**

Bedrijven die producten in een verpakking op de Nederlandse markt brengen, hebben de verplichting deze verpakkingen in te zamelen en minimumpercentages daarvan opnieuw te gebruiken of te recyclen. Deze minimumdoelen zijn vastgelegd in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Deze ministeriële regeling bevat bepalingen over de hoeveelheden en percentages hergebruikte en gerecyclede verpakkingen, hoe die moeten worden gemeten en welke gegevens het verpakkende bedrijfsleven in haar verslag moet opnemen.

De regeling heeft als doel om op een eenduidige en transparante wijze tot de gewenste gegevens en verslag te komen en daarmee ook de toezichthouder – ILT – in staat te stellen om te controleren of de doelstelling zijn nagekomen. Tevens heeft Nederland deze gegevens nodig om aan de EU te kunnen rapporteren over de hoeveelheden hergebruikte en gerecyclede verpakkingen.

Het verpakkende bedrijfsleven voert haar verplichtingen gezamenlijk uit via Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Het Afvalfonds stelt jaarlijks een verslag op namens alle verpakkende bedrijven. Met deze regeling worden de eisen waaraan het verslag moet voldoen nader geëxpliciteerd. De voorgestelde regeling is gebaseerd op de EU-verslagleggingsregels en –tabellen. Daarin is ook het punt in de keten waarop de hoeveelheid gerecyclede materiaal moet worden meten aangescherpt. Met deze regeling wordt deze aangescherpte meetmethode voor Nederland vastgelegd.

## **De internetconsultatie**

De volgende vragen werden gesteld:

1. Is de regeling helder, logisch en uitvoerbaar.
2. Worden er zaken gemist en is er nog nadere aanvulling noodzakelijk.

Ook kon worden gereageerd op ieder onderdeel van de regeling en de toelichting.

## **De reacties**

Er zijn in totaal 5 reacties ingediend, deze zijn alle openbaar. Indieners zijn:

- **Organisaties:** RAVN, VHCP, Recycling Netwerk Benelux; NVRD;
- Adviescollege Toetsing Regeldruk.

### **1. Algemeen beeld van de reacties**

De meeste opmerkingen van de indieners hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- **Meetpunt/rekenpunt**
- **Monitoringsprotocol**
- **Administratieve lasten en regeldruk**
- **Recycling/hergebruik**

### **2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties**

*In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties, soms met delen van individuele reacties ter inkleuring van het algemene beeld. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer. Voor de juiste context waarbinnen die reacties zijn geplaatst wordt verwezen naar de volledige reacties zoals die door partijen zijn ingediend.*

#### **Meetpunt /Rekenpunt**

- Het belangrijkste punt van zorg is het vaststellen van het rekenpunt voor met name kunststof verpakkingen zoals dat in de nieuwe regeling wordt voorgesteld.
- Verliezen van de hoeveelheid verpakkingsafval die optreden tussen het meetpunt en het rekenpunt zijn met name bij kunststoffen ook afhankelijk van de toepassing en de kwaliteit van de stroom. Dit houdt in dat bij het rekenpunt bekend moet zijn wat de toepassing zal zijn en vraagt ook extra aandacht voor een betrouwbare vastlegging van de verliezen per toepassing. (NVRD)
- Er dient een toetsbare beschrijving te komen van wat "redelijkerwijs" is. (NVRD)
- Het gebruik van geaggregeerde gegevens over verliezen van een vergelijkbaar type recyclingactiviteit als gegevens over verliezen redelijkerwijs niet verkrijgbaar zijn, laat ruimte voor interpretatie. (NVRD)
- Er kan verwarring optreden tussen het meetpunt en het rekenpunt. Geef aan dat het om twee verschillende definities gaat. (Recycling Netwerk Benelux)

### **Monitoringsprotocol**

- Het Basisdocument Monitoring 2013-2022 is niet meer actueel. Vraag is waar en hoe dit nu geborgd wordt. (NVRD)
- Correcties voor vuil, vocht, buitenlandse verpakkingen, niet-verpakkingen en dergelijke mogen niet leiden tot een correctie op de monitoringsgegevens en rapportages die de ketenpartners hebben afgesproken en die inherent zijn aan het afgesproken systeem. (NVRD)
- De regeling maakt nog onvoldoende duidelijk wat de precieze invulling is van een monitoringsprotocol. (VHCP)
- De verplichting van een monitoringsprotocol volgt niet uit de EU verpakkingenrichtlijn. Het moet bedrijven vrij staan te kiezen voor een systeem dat voor hen werkbaar is. (VHCP)
- Er wordt niets gezegd over hoe de verpakkingen van de onderdrempelige bedrijven worden meegeteld. Deze komen verderop in de keten wel terug in de monitoringgegevens. (NVRD)
- Het monitoringsprotocol moet in ieder geval openbaar zijn, evenals het volledige accountantsrapport waaruit blijkt dat het protocol (al dan niet) is gevolgd. (Recycling Netwerk Benelux)
- Het monitoringsprotocol dient te specificeren wat het volume van verpakkingen is dat wel op de Nederlandse markt wordt gebracht, maar niet wordt gemeld bij het Afvalfonds. (Recycling Netwerk Benelux)

### **Recycling/hergebruik**

- In het monitoringsprotocol moet een opsomming en beschrijving van de systemen voor hergebruik van verpakkingen worden opgenomen.
- Het is niet duidelijk welke systemen naast het statiegeldsysteem voor het monitoringsprotocol in aanmerking komen en waar die vastgelegd worden. (NVRD)
- Voor aluminium dat uit bodemmasses wordt verkregen en meetelt voor recycling dient een maximum te worden ingesteld. (RAVN)
- Materiaalhergebruik telt niet mee als hergebruik maar als recycling, maar materiaalhergebruik met dezelfde toepassing zou ook als hergebruik gerapporteerd kunnen worden om zo de circulaire doelen beter te kunnen monitoren. (NVRD)
- De vraag is hoe audits, normen en certificering kunnen aantonen dat recycling in niet-EU landen onder gelijkwaardige omstandigheden hebben plaatsgevonden. (Recycling Netwerk Benelux)
- Mochten chemische recyclingtechnieken worden meegeteld als recycling dan zullen strikte randvoorwaarden, zoals "significant" aandeel aan gerecyclede materialen, nader moeten worden verduidelijkt. (Recycling Netwerk Benelux)

### **Administratieve lasten en regeldruk**

- Gevraagd wordt hoe de schatting van de administratieve lasten is berekend en waarop het is gebaseerd. De kosten voor de uitbreiding in de verslagleggingsverplichting en de verplichte accountantsverklaring zullen voor ieder bedrijf naar verwachting veel meer kosten dan € 64,- (VHCP)

- Voor bedrijven wordt een accountantsverklaring verplicht gesteld mbt invullen van de gegevens in het verslag. Dit betekent extra kosten. (VHCP)
- De accountantsverklaring is op basis van de EU verpakkingenrichtlijn niet verplicht.
- Het is onvoldoende duidelijk hoe de accountant verplichtingen uit de regeling kan controleren. (VHCP)
- ATR. Het college adviseert:
  - Te bewerkstelligen dat dubbele gegevensuitvraag wordt voorkomen.
  - Te kiezen voor een lastenluwe en werkbare werkwijze voor bedrijven die minder dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen, en om deze keuze te onderbouwen.
  - Duidelijk te maken of het aangepaste gegevensformat over verslagjaar 2021 resulteert in extra (ervaren) lasten voor bedrijven en als dit het geval is te kiezen voor invoering van het nieuwe format per verslagjaar 2022.
  - De regeldrukeffecten van het voorstel op handelingsniveau in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarmee inzichtelijk te maken in welke mate de extra regeldruklasten terecht komen bij het bedrijfsleven.
  - De regeling niet vast te stellen, tenzij met deze adviespunten is rekening gehouden.

### **3. Reactie IenW**

#### **Meetpunt /Rekenpunt**

De opmerkingen van de NVRD rond het vaststellen van het rekenpunt voor met name kunststof verpakkingen en het in de praktijk vaststellen van verliezen tussen meetpunt en rekenpunt worden herkend en zijn in lijn met de strekking van de regeling. Ten aanzien van het gebruiken van geaggregeerde gegevens over verliezen wordt opgemerkt dat het aan de producenten is – in de huidige praktijk het Afvalfonds – om aannemelijk te maken dat individuele gegevens over de hoeveelheid materiaal niet op redelijke wijze konden worden verkregen en er daarom geaggregeerde gegevens zijn gebruikt.

Met betrekking tot de suggestie van het Recycling Netwerk Benelux om een definitie voor het meetpunt en het rekenpunt in de regeling op te nemen, is de reactie van IenW als volgt. De meet- en rekenpunten staan per materiaalstroom geëxpliciteerd in bijlage twee van de regeling. Deze punten zijn vanuit de EU-meetmethode naar de Nederlandse situatie vertaald. Daarbij is er bewust voor gekozen deze punten per materiaalstroom concreet te beschrijven in plaats van een bredere definitie op te nemen. Hiermee wordt naar verwachting meer duidelijkheid geboden over welke meet- en rekenpunten per materiaalketen gelden en worden daarmee andere interpretaties of discussie daarover voorkomen.

#### **Monitoringsprotocol**

De NVRD vraagt naar de status van het in 2013 opgestelde Basisdocument monitoring verpakkingen (2013-2022). Dit Basisdocument had geen directe en handhaafbare werking. Deze nieuwe regeling bestendigt de vanuit het Basisdocument opgebouwde monitoringssystematiek, scherpt deze aan en legt de systematiek in regelgeving vast. Daarmee is de inhoud ervan geborgd.

Mede naar aanleiding van de zienswijze van de NVRD en Recycling Netwerk Benelux is in de definitieve versie van de regeling meer expliciet gemaakt dat het de verantwoordelijkheid van de producenten is om aangeleverde monitoringsgegevens en rapportages van ketenpartners te verifiëren en indien nodig correcties door te voeren voor bijvoorbeeld vuil, vocht, buitenlandse verpakkingen, niet-verpakkingen en dergelijke. Indien producenten gezamenlijk uitvoering geven aan hun verslagleggingsverplichtingen, ligt de eindverantwoordelijkheid voor de rapportage bij de gezamenlijke producentenorganisatie, ook ten aanzien van de gegevens over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen; in de huidige praktijk het Afvalfonds.

Recycling Netwerk Benelux stelt dat het monitoringsprotocol een centrale rol speelt, maar dat de vereisten aan dit protocol verspreid staan over de regeling. Gezien de technische complexiteit van de regeling is dat een begrijpelijke constatering. Bij het opstellen van de regeling is ervoor gekozen om in afzonderlijke artikelen expliciet te maken hoe de ingevulde gegevens per kolom in de verslagleggingstabel tot stand dienen te komen. Daarbij wordt in elk artikel aangegeven welke eisen er worden gesteld aan het monitoringsprotocol.

In reactie op de inbreng van het VHCP dat de verplichting van een monitoringsprotocol niet volgt uit de EU-verpakkingenrichtlijn wordt opgemerkt dat Nederland op basis van de richtlijn verplicht

is om een doeltreffend systeem voor de kwaliteitscontrole en traceerbaarheid van verpakkingen en verpakkingsafval op te zetten. Deze regeling en het daarin opgenomen monitoringsprotocol zijn een uitwerking van die verplichting.

Zowel de NVRD als Recycling Netwerk vragen aandacht voor bedrijven die minder dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen. Producenten met minder dan 50.000 kg verpakkingen hebben op basis van het Besluit beheer verpakkingen wel een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de verpakkingen die zij gebruiken maar geen directe verslagleggingsverplichting. Eventuele aanpassing daarvan valt niet onder de reikwijdte van deze regeling. In de huidige praktijk worden verpakkingen van deze producenten die minder dan 50.000 kg op de markt brengen door het Afvalfonds in zijn rapportages meegenomen in de hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen. Dit gebeurt op basis van enquêtes en steekproeven. In de toekomstige situatie zal middels het gevraagde monitoringsprotocol beter inzichtelijk zijn hoe dit gebeurt.

Naar aanleiding van de zienswijze van Recycling Network Benelux wordt opgemerkt dat het jaarlijks verslag, het monitoringsprotocol en de accountantsverklaring waaruit blijkt dat het protocol is gevolgd openbaar zullen worden gemaakt. In de definitieve versie van de toelichting bij deze regeling is dit nader geëxpliciteerd.

### **Recycling/hergebruik**

Ten aanzien van de zienswijzen dat het niet duidelijk is welke systemen voor hergebruik naast het statiegeldsysteem in aanmerking komen en waar die vastgelegd worden, evenals de suggestie deze op te sommen in het monitoringsprotocol, geldt het volgende. In de regeling is geëxpliciteerd hoe verpakkingen die zijn hergebruikt (binnen een systeem van hergebruik) meegeteld kunnen worden. Het is aannemelijk en ook wenselijk dat producenten andere bestaande systemen van hergebruik meenemen en met andere ketenspelers zich inzetten voor het ontwikkelen van (nieuwe) systemen. Het wordt niet nodig noch wenselijk geacht systemen voor hergebruik (limitatief) vast te leggen. In reactie op Recycling Network Benelux wordt hierbij opgemerkt dat de hoeveelheid verpakkingen die met het oog op hergebruik op de markt worden gebracht niet relevant is; wat telt is de hoeveelheid hergebruikte verpakkingen.

In reactie op het voorstel stelt de RAVN dat het recyclen van aluminium verpakkingen uit bodemassen van een afvalverbrandingsinstallatie op basis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en het LAP niet toegestaan zou zijn. Recycling Netwerk Benelux pleit ervoor de hoeveelheid metaalrecycling uit bodemassen die meegeteld mag worden te maximaleren. In reactie op deze zienswijzen wordt opgemerkt dat bronscheiding ook voor metalen verpakkingen het uitgangspunt is. De kaders voor het al dan niet mogen nascheiden worden gesteld in de Wet milieubeheer en het LAP en niet in deze regeling. Voorts zijn deze eisen gericht aan de afvalstoffenhouders en niet aan verpakkende producenten. Het meetellen van de metaalrecycling uit bodemassen is een expliciet onderdeel van de EU-meetmethode. Het eventueel beperken of maximaleren van bepaalde recyclingroutes valt niet onder de reikwijdte van deze regeling. De in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen minimumnorm dat 80% van de aluminiumverpakkingen in 2025 gerecycled of hergebruikt moeten worden geeft afdoende prikkel en borging om producenten en

andere ketenspelers te stimuleren te kiezen voor inzamelmethodes gericht op hergebruik en/of recycling met hoog rendement.

In reactie op de opmerking van de NVRD over 'materiaalhergebruik' wordt opgemerkt dat dit geen term is die in de Wm of Kaderrichtlijn afvalstoffen gehanteerd of gedefinieerd wordt. Het toepassen van bijvoorbeeld glasscherven voor het opnieuw produceren van glazen verpakkingen is een vorm van recycling en dient als zodanig te worden geteld.

Het Recycling Netwerk Benelux vraagt aandacht voor de wijze waarop met audits, normen en certificering aangetoond kan worden dat recycling in niet-EU-landen onder gelijkwaardige omstandigheden heeft plaatsgevonden. Doel van deze regeling is om nadere regels te stellen aan het jaarlijkse verslag van producenten en daarmee inzichtelijk te maken dat verpakkingen gerecycled of hergebruikt zijn. Het verdrag van Bazel en de EVOA reguleren het grensoverschrijdende verkeer van afvalstoffen. Met de recente aanscherpingen van het verdrag wordt de export van plastic afval verder gereguleerd. Het eventueel verder beperken van recycling buiten Nederland of de EU zoals Recycling Netwerk Benelux suggereert, valt niet onder de reikwijdte van deze regeling. Met deze regeling wordt wel voor het eerst de eis gesteld dat het jaarlijkse verslag inzichtelijk moet maken hoeveel verpakkingsafval buiten Nederland of de EU is gerecycled. Ook voor deze stromen geldt nadrukkelijk het gestelde rekenpunt; daarmee is het expliciet dat ook hiervoor geldt dat alleen daadwerkelijk gerecyclede stromen kunnen worden meegerekend. Het is de verantwoordelijkheid van de producenten om eventuele verliezen in het buitenland in kaart te brengen en mee te nemen in het verslag (en aan de exporterende partijen om te voldoen aan de gestelde regels voor export). Doordat het verslag nu onderscheid maakt tussen recycling binnen Nederland, binnen de EU en buiten de EU, wordt inzichtelijk in hoeverre recycling buiten Nederland door producenten wordt meegeteld bij het behalen van hun doelstelling. Voor recycling buiten de EU geldt voorts de eis dat deze alleen kan worden geteld als deze onder gelijkwaardige omstandigheden heeft plaatsgevonden. Het is aan producenten om dit aan te tonen. Dit kan met behulp van audits, normen en certificering. De door Recycling Netwerk Benelux gesuggereerde norm kan daarbij passend zijn, maar is niet één-op-één bruikbaar omdat deze norm betrekking heeft op de toepassing van *recycled content*, wat weer (genuanceerd) anders is dan het recycling proces *an sich*.

In de passage in de toelichting over chemische recycling is het woord 'significant' geschrapt.

#### **Administratieve lasten en regeldruk**

Ten aanzien van de reactie van het VHCP wordt opgemerkt dat het Afvalfonds Verpakkingen namens alle producenten en importeurs in Nederland verslag doet. Individuele producenten rapporteren eenmaal per jaar de hoeveelheid door hen gebruikte verpakkingen. Daarvoor vraagt het Afvalfonds jaarlijks één opgave bij individuele producenten. Het Afvalfonds is verantwoordelijk voor het monitoringsprotocol en de accountantsverklaring en dit zijn beide uitwerkingen van de eerdergenoemde verplichting voor Nederland om een doeltreffend systeem voor de kwaliteitscontrole en traceerbaarheid op te zetten. De accountant dient te controleren of het monitoringsprotocol gevolgd is.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk doet verschillende aanbevelingen om de onnodige administratieve lastendruk van producenten onder de drempel van 50.000 kg te voorkomen. Het Adviescollege adviseert te bewerkstelligen dat dubbele gegevensuitvragen bij individuele producenten ten aanzien van op de markt gebrachte verpakkingen worden voorkomen. Deze optie zal door het ministerie met het Afvalfonds en het CBS worden besproken en waar nodig verder worden opgepakt. Voorts adviseert het Adviescollege om in overleg met het Afvalfonds en het bedrijfsleven te kiezen voor een lastenluwe en werkbare werkwijze voor bedrijven die minder dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen, en om deze keuze te onderbouwen. Ten aanzien van dit advies wordt opgemerkt dat op basis van het Besluit bedrijven die minder dan 50.000 kg verpakkingen in de handel brengen geheel zijn uitsloten van een verslagleggingsverplichting en dat aan deze bepaling in deze ministeriële regeling geen nadere regels worden gesteld. Het Afvalfonds is door het ministerie geattendeerd op de in het MKB-zwartboek geconstateerde administratieve last die bedrijven ervaren en is daarover met het MKB in gesprek om te bekijken waar onnodige lasten kunnen worden weggenomen. Ook adviseert het adviescollege duidelijk te maken of het aangepaste gegevensformat over verslagjaar 2021 resulteert in extra (ervaren) lasten voor bedrijven en als dit het geval is te kiezen voor invoering van het nieuwe format per verslagjaar 2022. Na overleg met het Afvalfonds is geconstateerd dat producenten geen aanpaste gegevens hoeven aan te leveren over het kalenderjaar 2021 ten aanzien van de in de handel gebrachte verpakkingen als gevolg van deze nieuwe regeling. Tot slot adviseert het ATR de regeldrukeffecten van het voorstel op handelingsniveau in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarmee inzichtelijk te maken in welke mate de extra regeldruklasten terecht komen bij het bedrijfsleven. In de toelichting is uiteengezet dat de regeldruklasten bij het Afvalfonds terechtkomen en wat de verwachte omvang daarvan is. In overleg met het Afvalfonds is besloten om dit niet nader op handelingsniveau in beeld te brengen.