



Adviescollege —
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR1847/2021-U071

Uw referentie

Datum 25 augustus 2021
Betreft Regeling verslaglegging verpakkingen

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 2 juli 2021 is door uw ambtsvoorganger een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel betreft de Regeling verslaglegging verpakkingen.

Aanleiding voor het voorstel is de noodzakelijke implementatie van de EU-verpakkingenrichtlijn (Richtlijn 94/62/EG) en van de onderliggende beschikking.¹ De voorgestelde regeling brengt de Nederlandse verslagleggingseisen met betrekking tot verpakkingen en recycling in lijn met de Europese bepalingen. De implementatie maakt het mogelijk om de noodzakelijke informatie te verkrijgen ten behoeve van toezicht en handhaving inzake het op de markt brengen en recyclen van verpakkingen. Deze informatie maakt ook transparant in welke mate Nederland in staat blijkt om doelstellingen met betrekking tot recycling te realiseren.

Toetsingskader

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

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

1. Nut en noodzaak

Het voorstel implementeert de Europese eisen met betrekking tot verslaglegging over verpakkingen en recycling. Deze informatie stelt Nederland in staat direct de juiste informatie aan de Europese Commissie te kunnen rapporteren. De informatie is tevens van belang voor toezicht en handhaving.

¹ Dit betreft de Beschikking 2005/270/EG die in 2019 is gewijzigd met het Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665.

Het voorstel bevat een aantal wijzigingen die vooral aanpassingen betekenen bij de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (Afvalfonds). Het Afvalfonds brengt namens producenten verslag uit over de uitvoering van de verplichtingen inzake verpakkingen en recycling. Zo zal het fonds een monitoringsprotocol moeten opstellen waaruit blijkt hoe de gegevens over verpakkingen en recycling tot stand zijn gekomen. Ook moet het een accountantsverklaring overleggen waarmee wordt bevestigd dat bij het verzamelen en invullen van de gegevens het monitoringsprotocol is gevolgd. De wijzigingen in het voorstel moeten bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de rapportage over de verpakkingen en recycling.

Voor individuele bedrijven zijn de wijzigingen in de aan te leveren gegevens beperkt. Dit betreft enkele detailaanpassingen in de wijze van rapportage over bepaalde stoffen. Deze wijzigingen vloeien voort uit de Europese bepalingen.

De toelichting bij het voorstel onderbouwt nut en noodzaak van de wijzigingen. Het college ziet hierbij geen aanleiding voor adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

De voorliggende regeling legt de gegevens vast die bedrijven moeten rapporteren met betrekking tot verpakkingen. De gebundelde verwerking van de gegevens is door bedrijven belegd bij het Afvalfonds. Bedrijven zijn verplicht zich aan te melden bij het Afvalfonds en een bijdrage te betalen voor de activiteiten van het fonds. Verder moeten bedrijven in een aantal gevallen ook gegevens over verpakkingen verstrekken aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Dubbele gegevensuitvraag zorgt bij bedrijven voor extra (ervaren) regeldruklasten. Dit geldt ook voor de gegevensuitvraag over verpakkingen.² Uitgangspunt van het kabinet is al vele jaren om gegevens eenmalig uit te vragen bij burgers of bedrijven en vervolgens meervoudig te gebruiken. Dit voorkomt onnodige (ervaren) lasten. Het eenmalig uitvragen en registreren van gegevens kan ook bijdragen aan de kwaliteit van data. Volgens het college moet dit principe worden toegepast bij de gegevensuitvraag inzake verpakkingen en recycling. Nadere afstemming tussen uw ministerie, het Afvalfonds en het CBS kan hiertoe bijdragen.

2.1 Het college adviseert om in overleg met het Afvalfonds, het CBS en het bedrijfsleven te bewerkstelligen dat dubbele gegevensuitvraag wordt voorkomen.

Mogelijk kan adviespunt 2.1 vorm krijgen door (verdergaande) gegevensdeling tussen het Afvalfonds en het CBS. Indien hiervoor een juridische grondslag noodzakelijk is, adviseert het college deze te creëren.

3. Werkbaarheid

Het college ziet aanleiding voor twee aandachtspunten met betrekking tot de werkbaarheid van de regeling voor bedrijven. Deze aandachtspunten betreffen de gegevensuitvraag bij 'onderdrempelige bedrijven' en de wijzigingen in de verplicht te registreren gegevens over verpakkingen gedurende het kalenderjaar.

² https://www.mkb.nl/sites/default/files/zwartboek_regeldruk.pdf

3.1 Ondergrens 50.000 kg en gegevensuitvraag bij 'onderdrempelige bedrijven'

De rapportageverplichtingen over verpakkingen gelden in beginsel voor bedrijven die meer dan 50.000 kilogram verpakkingen op de Nederlandse markt brengen en/of zich ontdoen na import. Bedrijven die minder dan 50.000 kilogram verpakkingen op de markt brengen, zijn volgens het Afvalfonds 'onderdrempelig' en hoeven niet aan de rapportageplicht te voldoen. Deze bedrijven betalen geen afvalbeheersbijdrage aan het Afvalfonds. Wel moeten deze bedrijven kunnen aantonen dat ze onder de grens van 50.000 kg vallen. Dit brengt het risico met zich mee dat bedrijven toch een uitgebreide administratie moeten bijhouden en overleggen, waardoor de gunstige gevolgen van de drempel voor de regeldruk (deels) verdwijnen. In zijn 'Zwartboek regeldruk' pleit MKB-Nederland voor een meer werkbare en lastenluwere oplossing voor deze situatie, bijvoorbeeld door een digitale tool waarmee bedrijven eenvoudiger kunnen aantonen dat ze onder de grens van 50.000 kilogram vallen.

Naast dat 'onderdrempelige bedrijven' een administratie moeten voeren (en op aanvraag moeten kunnen overleggen aan het Afvalfonds), voert het Afvalfonds aanvullend onderzoek uit onder onderdrempelige bedrijven. Dit onderzoek heeft tot doel alsnog in beeld te brengen wat de samenstelling is van verpakkingen van de onderdrempelige bedrijven. Reden hiervoor is volgens het Afvalfonds dat het fonds moet kunnen aantonen hoeveel procent van de verpakking uiteindelijk wordt ingezameld en hoeveel daarvan kan worden gerecycled.³

Het college constateert dat het voorgaande betekent dat ook 'onderdrempelige bedrijven' kunnen worden geconfronteerd met regeldruk als gevolg van verslaglegging en gegevensverstrekking inzake verpakkingen en recycling. Hiermee lijkt de uitvoeringspraktijk strijdig met de reden voor het vastleggen van de grens van 50.000 kilogram in de regelgeving, namelijk het voorkomen van onevenredige regeldruk voor bedrijven.⁴ De uitvoeringspraktijk kan op verschillende manieren worden aangepast, bijvoorbeeld door het benutten van de door het bedrijfsleven voorgestelde digitale tool, door het beperken van de frequentie van onderzoek onder 'onderdrempelige bedrijven' of door het bijstellen van het detailniveau van de informatie-uitvraag bij deze bedrijven.

3.1 Het college adviseert 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.

3.2 Wijziging gegevens gedurende het kalenderjaar

De voorgenomen inwerkingtredingsdatum van de regeling is 1 oktober 2021. Op basis van de regeling moet het Afvalfonds in 2022 verslag uitbrengen over het verslagjaar 2021 conform de nieuwe bepalingen. Volgens de toelichting bij de regeling wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van 2 maanden maar is dit niet nadelig voor de gebruiker van de regeling, i.c. het Afvalfonds. De toelichting maakt echter niet duidelijk of dit ook het geval is voor het verpakkend bedrijfsleven. De wijziging in 2021 kan ertoe leiden dat reeds geregistreerde gegevens in de eerste helft van 2021 moeten worden aangepast aan het nieuwe format, met extra (ervaren) regeldruklasten als gevolg.

³ <https://afvalfondsverpakkingen.nl/producenten/onderzoek>

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-305.html>

Afhankelijk van de omvang van deze lasten en de eisen met betrekking tot implementatiedatum kan als minder belastend alternatief worden overwogen om het nieuwe rapportageformat pas van toepassing te verklaren voor het verslagjaar 2022. De toelichting bij het voorstel besteedt geen aandacht aan deze mogelijkheid.

3.2 Het college adviseert 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.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel resulteert naar verwachting in circa 500.000 euro aan extra administratieve lasten. De toelichting maakt niet duidelijk hoe deze 500.000 euro is opgebouwd en in welke mate zij terecht komen bij individuele bedrijven. Daarmee zijn de gevolgen voor het bedrijfsleven nog niet goed inzichtelijk gemaakt. Voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel is dit wel van belang.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel op handeliningsniveau in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarmee inzichtelijk te maken in welke mate de extra regeldruklasten terecht komen bij het bedrijfsleven.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij de voorgenomen Regeling verslaglegging verpakkingen:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten is rekening gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van de voorgestelde regeling. Het dictum volgt uit de adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven en de werkbaarheid van de regelgeving in de praktijk.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris