

Voor: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Van: Recycling Netwerk Benelux

Datum: 27 augustus 2021

Betreft: Commentaar op concept Regeling verslaglegging verpakkingen als input voor internetconsultatie

Artikel	Opmerkingen	Voorstel
verschillende passages	Het monitoringsprotocol heeft een centrale rol bij de totstandkoming en controle van volumes verpakkingen op de markt, hergebruikt en gerecycled. De vereisten voor het monitoringsprotocol staan verdeeld over verschillende artikelen, wat het onoverzichtelijk maakt.	Maak een apart artikel of een bijlage met alle vereisten voor het monitoringsprotocol. Voeg daaraan in ieder geval aan toe dat het monitoringsprotocol openbaar moet zijn, evenals het volledige accountantsrapport waaruit blijkt dat het monitoringsprotocol (al dan niet) is gevolgd.
<p>Artikel 2.3.c “Wanneer het verslag door een producentenorganisatie wordt ingediend wordt het verslag aangevuld met:</p> <p>...</p> <p>c. een beschrijving in het monitoringsprotocol van de wijze waarop de producentenorganisatie de juistheid van de aan hem door een producent of importeur aangeleverde gegevens over de uitvoering van de in het eerste lid genoemde verplichtingen heeft geverifieerd.</p>	Onder de 50.000 kilo hoeven producenten geen gegevens aan te leveren. Daarnaast hoeft dat ook niet voor onderdelen van verpakkingen onder de 1%. En vervolgens zijn er nog freeriders die zich niet aanmelden waardoor er sprake is van onderrapportage van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen. Dit leidt tot overschattingen van de recyclingcijfers omdat deze worden berekend door de hoeveelheid gerecyclede verpakkingen te delen door de hoeveelheid nieuw op de markt gebracht.	Het monitoringsprotocol dient te specificeren dat gekwantificeerd moet worden wat het volume van verpakkingen is dat wel op de Nederlandse markt wordt gebracht, maar niet wordt gemeld bij het Afvalfonds.
Artikelen 3 en 5	Het gaat bij het vaststellen van de resultaten voor de gecombineerde doelstellingen om gebruikte verpakkingen in de noemer, en bij die voor de recyclingdoelstellingen om verpakkingsafval in de noemer, waarbij nieuw op de markt	Bekijk of het verduidelijkt kan worden, eventueel door definities aan artikel 1 toe te voegen.

	<p>gebrachte verpakkingen als proxy dient voor verpakkingsafval (zie artikel 5). Deze oomschrijvingen van de gecombineerde doelstellingen en recyclingdoelstellingen zijn identiek op het laatste deel van de omschrijving na waarin het bij recyclingdoelstellingen gaat om gebruikte verpakkingen die afval zijn geworden. Als lezer kijk je hier snel overheen.</p>	
<p>Artikel 4 (Hergebruikte verpakkingen) 1. Bij het bepalen van het gewicht van de hoeveelheid hergebruikte verpakkingen: a. is de hoeveelheid hergebruikte verpakkingen de hoeveelheid verpakkingen dat door middel van een systeem voor hergebruik van verpakkingen wordt teruggezonden en in het desbetreffende kalenderjaar voor hetzelfde doel als waarvoor zij zijn ontworpen opnieuw zijn gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten in Nederland; en b. worden hergebruikte verpakkingen die worden afgedankt als verpakkingsafval beschouwd. 2. Het monitoringsprotocol bevat een opsomming en beschrijving van de systemen voor hergebruik van verpakkingen bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.</p>	<p>De cijfers van artikel 3 (totaal aantal gebruikte verpakkingen) en artikel 4 (hergebruikte verpakkingen) laten niet zien hoeveel verpakkingen voor het eerste op de markt worden gebracht met het doel ze te hergebruiken. Nochtans lijkt dit een interessant cijfer.</p>	<p>Geen concrete aanbeveling. Mogelijk is het want mogelijk is het een onnodige grote last om hierover te rapporteren. Het lijkt ons nuttig dat het ministerie hierover nadenkt.</p>
<p>Artikel 5</p>	<p>Er kan nog gemakkelijk verwarring optreden tussen het meetpunt en het rekenpunt.</p>	<p>Overweeg om in de tekst van artikel 5 of via definities in artikel 1 al duidelijk te maken dat het om twee verschillende definities gaat.</p>
<p>Tabel 2.1</p>	<p>Doordat mede op advies van de Raad van State de term circulaire doelstelling is komen te vervallen, lijkt het ook niet</p>	<p>Pas de terminologie 'circulaire verpakkingen' aan.</p>

	correct om te spreken over 'circulaire verpakkingen' (kolom 9, rij 2).	
Tabel 2.2 & 2.3	<p>Tabelhoofden 2.2 en 2.3 zeggen dat de tabellen betrekking te hebben op respectievelijk artikel 6a en 6b uit het Besluit beheer verpakkingen 2014, maar beide artikelen zijn nog niet ingevoerd.</p> <p>Artikel 6 in het Besluit heeft betrekking op recycling, en voor recycling wordt niet gedeeld door de gebruikte hoeveelheid verpakkingen, maar door de hoeveelheid verpakkingsafval = nieuw op de markt gebrachte verpakkingen. Dus óf 'gebruikte verpakkingen' moet 'verpakkingsafval' zijn in kolom 2 in rij 2, óf beide tabellen hebben betrekking op artikel 5 uit het Besluit beheer verpakkingen 2014.</p> <p>Berekening van de percentages in kolom 5 en 6 in rij 2 wordt gespecificeerd als respectievelijk kolom 2/3 en kolom 2/4. Dit moet kolom 3/2 en kolom 4/2 zijn.</p>	Pas aan waar nodig.
<p>Toelichting, punt 6</p> <p>"Voor de recycling van aluminium en ferrometalen uit verpakkingsafval is het toegestaan metalen teruggewonnen uit AVI-bodemassen mee te tellen als gerecycled verpakkingsafval. Uitgangspunt daarbij is wederom dat alleen in Nederland gebruikte verpakkingen mogen worden geteld en dat de hoeveelheid gerecycled verpakkingsafval moet worden bepaald op het rekenpunt. Aldus moet, voorafgaand aan het verbrandingsproces, worden bepaald wat het aandeel uit Nederland afkomstige aluminium en ferrometalen verpakkingen in de totale hoeveelheid te</p>	<p>het is goed dat er vanaf nu een cap zit op hoeveel gerecycled metaal opgeteld kan worden bij de recyclingcijfers. Dat kan in principe niet meer hoger zijn dan wat er aan verpakkingen in de verbrandingsoven is gegaan, maar het kan nog wel de verliezen ten gevolge van oxidatie volledig negeren want het lijkt ons waarschijnlijk dat uit de bodemassen wordt geselecteerd welk aluminium van verpakkingen afkomstig is.</p>	<p>Voor aluminium dat uit bodemassen wordt verkregen en meetelt voor recycling dient een maximum te worden ingesteld, dat een x-percentage is van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt worden gebracht, op basis van realistische terugwinresultaten van AVI's voor verpakkingen (dus redelijk dunwandige toepassingen van aluminium). Voor ferro dient dit mogelijk ook het geval te zijn, al zijn de verliezen daar lager.</p>

<p>verbranden restafval is.”</p>		
<p>Toelichting, punt 6</p> <p>“In de tabel 2.1 in bijlage 1 wordt een onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheden verpakkingsafval die binnen Nederland zijn gerecycled, die buiten Nederland maar binnen de EU zijn gerecycled en verpakkingsafval dat buiten de EU is gerecycled. Verpakkingsafval mag alleen ter recycling buiten Nederland worden gebracht indien de overbrenging voldoet aan de vereisten van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: EVOA). In lijn met artikel 4, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit is in artikel 5, eerste lid, onderdeel f, bepaald dat verpakkingsafval dat buiten de Europese Unie wordt overgebracht, voor de berekening van de doelstellingen in de artikelen 5a en 6 van het Besluit, alleen als gerecycled verpakkingsafval mag worden meegeteld indien kan worden aangetoond dat de recycling heeft plaatsgevonden onder omstandigheden die in grote lijnen gelijkwaardig zijn aan die welke in de toepasselijke milieuwetgeving van de Europese Unie voorgeschreven zijn.. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, moeten in het monitoringsprotocol worden beschreven hoe is vastgesteld dat aan deze voorwaarde is voldaan. Producenten kunnen deze gelijkwaardigheid aantonen door gebruik te maken van audits, normen</p>	<p>De vraag is <i>welke (en hoe)</i> audits, normen en certificering kunnen aantonen dat recycling in niet-EU landen onder gelijkwaardige omstandigheden hebben plaatsgevonden. Strikte criteria, onafhankelijke controle en traceerbaarheid zijn daarbij essentieel, met name voor plastic afval.</p> <p>Er zijn in het verleden verschillende gevallen aan het licht gekomen waarbij plastic afval uit Nederland illegaal werd gedumpt in bijvoorbeeld Turkije en Indonesië. De ILT geeft toe dat wat er in verre landen met geëxporteerd plastic afval gebeurt niet goed is te controleren. Idealiter wordt er dus géén afval geëxporteerd buiten de EU. RNB is daarom tegen export van plastic afval voor verwerking buiten de EU. Ook de voormalige staatssecretaris Stientje van Veldhoven heeft aangegeven dat Nederland (en de EU) zijn eigen plastic afval moet verwerken. In een brief aan de Tweede Kamer (ah-tk-20202021-814) stelde zij:</p> <p><i>“Voor de verwerking van plastic verpakkingen uit Nederlandse huishoudens is met het Afvalfonds en andere ketenpartijen afgesproken dat deze binnen de EU worden gerecycled en niet naar buiten de EU worden geëxporteerd. (...) Ik ga de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van verpakkingen met ingang van 2023 verbreden met verpakkingen die bij bedrijven vrijkomen. (...) Ook voor deze afvalstromen spreek ik met het Afvalfonds en andere ketenpartijen af dat deze binnen de EU worden gerecycled en niet naar buiten de EU worden geëxporteerd. Ik zal dit ook in de verslagleggingsregelgeving opnemen.”</i></p> <p>Dit zien we echter niet terug in de regeling. De verwerking van plastic afval buiten de EU zou <i>niet</i> in de verslaglegging als “recycling” mogen worden opgegeven. Op dit moment staat de</p>	<p>Schrap in de verslaglegging dat verpakkingsmaterialen die naar buiten de EU zijn geëxporteerd, kunnen worden aangemerkt als ‘gerecycled’.</p> <p>Verplicht voor plastics EuCertPlas of minimaal gelijkwaardige certificering voor recycling in de EU.</p>

<p>en certificering.</p>	<p>EVOA namelijk toe dat “ongevaarlijke afvaltransport van schoon, goed verwerkbaar, ongevaarlijk plastic afval” dat bestemd is voor “nuttige toepassing” zonder EVOA-kennisgeving de grens over mag. Nuttige toepassing, zijnde recycling of verbranding met energierterugwinning.</p> <p>Met de inwerkingtreding van nieuwe Basel regels én het Turks verbod op de invoer van verschillende soorten plastics zal de export van Nederlands plastic afval buiten de EU hopelijk worden geminimaliseerd. Er is echter alsnog een risico dat plastic afval onverantwoord wordt gedumpt in Oost-Europese landen als Roemenië en Bulgarije, waar milieuregelgeving minder strikt wordt gehandhaafd. Daarom zou plastic afval dat wordt geëxporteerd voor recycling <i>binnen Europa</i> moeten voldoen aan EuCertPlas certificering¹ (of gelijkwaardige criteria). Dat is namelijk het meest betrouwbare systeem om een milieuverantwoord recyclingproces van kunststoffen te waarborgen, omdat het is gebaseerd op de norm EN 15343:2007 en onafhankelijke certificering door een derde partij vergt. EuCertPlas kan daardoor de traceerbaarheid van plastic materialen gedurende het hele recyclingproces en de toeleveringsketen én de kwaliteit van recycleaat in het eindproduct garanderen. Hierdoor kunnen recycleerders voldoen aan de REACH-vereisten en aan de eisen inzake contact met levensmiddelen. Andere vormen van audits en normen kunnen niet garanderen dat recycling plaatsvindt onder omstandigheden in lijn met EU milieuwetgeving.</p>	
<p>Toelichting, punt 6</p>	<p>In de regeling wordt de mogelijkheid geboden om chemische recycling mee te tellen als recycling. Chemische recycling wordt ook in het Landelijk Afvalbeheer Plan erkend als vorm</p>	<p>Mochten chemische recyclingtechnieken worden meegeteld als recycling dan zullen strikte randvoorwaarden, zoals “significant” aandeel aan</p>

¹ Er bestaat ook een ISO norm voor recycling ([ISO 15270:2008 Plastics — Guidelines for the recovery and recycling of plastics waste](#)), maar deze is enigszins verouderd en kan niet garanderen dat aan Europese milieunormen worden voldaan. Bovendien vereist een ISO standaard geen onafhankelijke audits door een derde partij.

<p>Wanneer verpakkingsafval onderworpen wordt aan chemische recycling die resulteert in output met een significant aandeel aan gerecyclede materialen of brandstoffen, wordt de hoeveelheid aangeboden verpakkingsafval bepaald op het meetpunt benoemd in bijlage 2, waarbij is gecorrigeerd voor vocht en vuil, niet uit Nederland afkomstig verpakkingsafval en niet verpakkingsafval. De hoeveelheid gerecycled verpakkingsafval wordt bepaald door een massabalansmethode. Uit deze massabalansmethode moet blijken welk deel van de input van het chemisch recyclingproces is omgezet in massa gerecycled kunststof en welk deel van de input is omgezet in energie. Ook voor chemische recycling geldt het in bijlage 2 opgenomen rekenpunt voor kunststof; zijnde het punt waarop kunststoffen geen nadere verwerking ondergaan vóór het pelletiseren, extruderen of vormen van spuit- of vormgieten ...</p>	<p>van recycling, echter, met uitzondering van chemische recycling technieken (pyrolyse en vergassing) die plastic afval omzetten in brandstoffen. Volgens het LAP is er dan geen sprake van recycling (zie ook kamerbrief kst-29696-16). De voor pyrolyse en vergassing beoogde materialen zijn namelijk doorgaans niet geschikt voor hoogwaardige verwerking. Pyrolyse en vergassen zijn bovendien energie-intensieve processen met beperkte milieuwinst. Daarom zouden deze niet mogen worden opgegeven als recycling (ze zouden dan ook geen C2-status moeten hebben).</p> <p>In LAP3 worden de verschillende chemische recyclingtechnieken ingedeeld als <i>hoogwaardige (C1) en minder hoogwaardige recycling (C2)</i>² (gebaseerd op deze studie door CE Delft). Chemische recycling in de vorm van monomeer recycling en solvolyse zou recycalaat voor hoogwaardige toepassingen produceren en wordt beschouwd als energie-efficiënt. Deze technieken worden daarom als C1 gekwalificeerd. Recycling Network Benelux heeft hier bedenkingen bij omdat deze technologieën nog in de kinderschoenen staan en er nog veel onzekerheden zijn (zoals nader onderbouwd in dit rapport van Eunomia³). Idealiter leidt chemische recycling tot <i>meer en betere</i> recycling van verontreinigde reststromen die anders worden verbrand. In de praktijk vergt chemische recycling echter relatief schone afvalstromen waardoor het direct concurreert met mechanische recycling, terwijl het rendement en de milieuwinst niet beter is (voor meer informatie, zie dit Zero Waste Europe rapport).</p>	<p>gerecyclede materialen, nader moeten worden verduidelijkt. Allereerst moeten chemische recycling processen niet leiden tot een lager rendement dan mechanische recycling; ze moeten hoogwaardige polymeren als output hebben dat kan dienen als vervanging van virgin plastics én het recyclingproces zelf moet milieuverantwoord en energie-efficiënt zijn met zo min mogelijk emissies en residuen.</p>
--	--	--

² Voor mechanische recycling geldt dat sortering van afval naar mono-stromen en inzet in een met het originele gebruik vergelijkbare toepassing (bijvoorbeeld van verpakking tot verpakking) tot de meest hoogwaardige categorie behoort. Inzet van gemengde afvalstromen in een toepassing met lagere kwaliteitseisen, zoals toepassing van gemengde kunststofstromen als beton- of houtvervanger, behoort tot de tweede hoogwaardigheidsklasse C2.

³ (...) *the evidence base for the significant adoption of chemical recycling technologies is limited, lacking detail and it remains unclear what role they might play. There are promising niche applications, but significant hurdles, in terms of efficiencies and validating the quality of inputs and outputs, are yet to be overcome. (...) there is an urgent need for more transparency within the chemicals recycling industry. (...) important details around mass flows, chemical use and the viability of the processes in real-life waste management circumstances are largely incomplete.*

<p>Punt over verslaglegging</p>	<p>De tabellen die moeten worden ingevuld en de overhandiging van accountantsverklaringen leveren onvoldoende inzicht op.</p>	<p>Voeg een artikel aan de regeling die die uitwerkt wat wordt bedoeld in artikel 8, lid 2 van Besluit Beheer Verpakkingen 2014.</p> <p>“Onder aan het verslag ten grondslag liggende documenten als bedoeld in artikel 8 lid 2 Besluit Beheer Verpakkingen 2014 wordt in ieder geval verstaan:</p> <ul style="list-style-type: none">- Verifieerbare documenten betreffende de in een jaar op de markt gebrachte verpakkingen;- Verifieerbare documenten betreffende de in een jaar op de markt gebrachte herbruikbare verpakkingen en hergebruikte verpakkingen;- Verifieerbare massabalansen als bedoeld in deze regeling, bevattende recyclingcijfers, cijfers betreffende opwerking tot brandstoffen, recyclingverliezen, restafval en hergebruik;- Documenten waarmee de kwaliteit van recycling wordt aangetoond en waarbij zicht wordt geboden op effecten op voedselveiligheid, het (her)gebruik van zeer zorgwekkende stoffen, de nieuwe levensduur van de gerealiseerde materialen/producten;”
---------------------------------	---	--