



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur 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

Nader Rapport

14 juni 2021

IENW/BSK-2021/126789

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 maart 2021, nr. 2021000359, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 april 2021, nr. W17.21.0054/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Ik ga hieronder in op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarbij vanwege de leesbaarheid van het nader rapport de volgorde van de opmerkingen is gewijzigd.

Systematiek van de circulaire doelstellingen

De Afdeling adviseert de keuze voor de zogenoemde circulaire doelstellingen nader toe te lichten, en zo nodig het ontwerp-besluit aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies is besloten in het ontwerp-besluit de term 'circulaire doelstellingen' te vervangen door de meer accurate term 'gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling'. Daarnaast is in paragraaf 3 van de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit de keuze voor de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling nader toegelicht. In dat verband is onder meer het volgende opgenomen:

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.

Ambitieniveau van de doelstellingen

De Afdeling concludeert dat voor de meeste materiaalstromen doelstellingen zijn vastgesteld die niet of nauwelijks aanzetten om meer te gaan recyclen en/of hergebruiken en adviseert de voorgestelde doelstellingen in het licht van het circulaire economiebeleid nader toe te lichten, en zo nodig het ontwerp-besluit aan te passen door daarin ambitieuzere doelstellingen op te nemen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat Nederland de voorbije jaren goede stappen heeft gezet bij het



circulair maken van de verschillende verpakkingsmaterialen en ook de ambitie heeft deze lijn de komende jaren door te zetten. De doelstellingen in het ontwerp-besluit betreffen allen wettelijke minimumnormen. Voor alle materialen, met uitzondering van kunststof, worden minimumnormen voor hergebruik en recycling vastgesteld die ruim boven de EU-doelen liggen. Voor verschillende stromen – glas, papier en karton, ferro-metaal – liggen de wettelijke minimumpercentages in het ontwerp-besluit op 85% of hoger, waarmee de ruimte voor verdere verhoging feitelijk beperkt is. Voor aluminium is met een minimumdoelstelling van 80% in 2025 het EU-doel van 50% in 2025 voor Nederland substantieel verhoogd. Voor kunststof is geconstateerd dat het EU-doel van 50% in 2025 ook voor Nederland een stevige ambitie is die een flinke extra inspanning vraagt en alleen haalbaar is in het meest positieve scenario. De gestelde minimumdoelen zijn daarmee een goede balans tussen haalbaarheid en ambitie. Voor 2024 is voorzien in een evaluatie van de doelen. Daarmee wordt over 3 jaar opnieuw bekeken of de minimumdoelen en de ontwikkelingen in recycling en hergebruik, zich goed blijven verhouden tot de transitie naar een circulaire economie en de daarbij gestelde ambities. Naar aanleiding van het advies is het ontwerp-besluit op de volgende punten aangepast:

- in artikel I, onderdeel C, is in het in het Besluit beheer verpakkingen 2014 in te voegen artikel 5a de gecombineerde doelstelling van hergebruik en recycling voor aluminium voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 nader ingevuld teneinde een groeipad te vormen naar de in 2025 te behalen doelstelling van 80%;
- in artikel I, onderdeel D, is de toevoeging van de leden 5 en 6 in artikel 6 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 vervallen. Dit betekent dat wordt afgezien van de mogelijkheid voor producenten en importeurs om tot 5% hergebruik van verkoopverpakkingen mee te tellen voor het behalen van de recycledoelstellingen. In het licht van de met artikel 5a in het Besluit beheer verpakkingen 2014 op te nemen gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling wordt een bijtelling van het hergebruik van verkoopverpakkingen voor het behalen van de recycledoelstellingen bij nader inzien niet logisch en nodig geacht;
- Artikel I, onderdeel F, is verletterd tot onderdeel G. In artikel I, onderdeel F (nieuw), is vervolgens aan wijziging van artikel 16 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 toegevoegd. Daarmee wordt een uitgewerkte evaluatiebepaling vervangen door een nieuwe evaluatiebepaling. Als gevolg daarvan wordt uiterlijk in 2024 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 5a, 6, 6a en 12 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 aan de Staten-Generaal gezonden. Op basis van dit verslag kan worden bezien of de hoogte van de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling (artikel 5a) en de recycledoelstellingen (artikel 6) aanpassing behoeft. Voorts wordt met dit verslag voorzien in een evaluatie van de werking van het statiegeldstelsel voor kunststofdrankflessen.

Als gevolg van deze aanpassingen zijn de desbetreffende onderdelen in de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit aangepast.

Handhaafbaarheid en fraudebestendigheid

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de door de ILT gesignaleerde punten van zorg over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerp-besluit.

Naar aanleiding van dit advies is het onderdeel 'HUF-toets' in paragraaf 8 van de nota van toelichting aangevuld. In dat verband is onder meer het volgende opgenomen:
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.

Notificatie

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de notificatieprocedure. Indien de notificatieprocedure leidt tot wijzigingen van ingrijpende aard, adviseert de Afdeling het ontwerp-besluit opnieuw ter advisering voor te leggen.

In de nota van toelichting is aangegeven dat in het kader van de notificatieprocedure geen reacties zijn binnengekomen. De notificatieprocedure heeft niet geleid tot wijzigingen van het ontwerp-besluit.

Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt in de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen aan te brengen in het ontwerp-besluit. Het betreft:

- in artikel I, onderdeel A, is in de omschrijving van het begrip 'producent en importeur' in de



tweede bullit de tekst 'en zich in Nederland van de verpakking ontdoet' geschrapt. Deze tekst is hier niet relevant en leidt tot verwarring;

- in artikel I, onderdelen C en D, is de redactie van het in te voegen artikel 5a respectievelijk het te wijzigen artikel 6 aangepast. Daarmee wordt – in lijn met de tekst van de desbetreffende bepalingen in de richtlijn verpakkingen – verduidelijkt dat de gecombineerde doelstellingen van hergebruik en recycling (artikel 5a) en de doelstellingen voor recycling (artikel 6) betrekking hebben op de materiaalsoorten in de verpakkingen;
- in artikel II, onderdeel A, is de aanhef aangevuld met het desbetreffende artikel waar de wijziging in moet worden aangebracht;
- in artikel IV, eerste lid, is de inwerkingtredingsbepaling van artikel I van het ontwerp-besluit aangevuld voor het geval de uitgifte van het Staatsblad met het vastgestelde besluit plaatsvindt na 1 juli 2021. De nieuwe inwerkingtredingsbepaling leidt er dan toe dat artikel I van het besluit in werking treedt de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst en terugwerkt tot 1 juli 2021.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W17.21.0054/IV
's-Gravenhage, 14 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 maart 2021, no.2021000359, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van de gewijzigde verpakkingenrichtlijn.¹ Het ontwerpbesluit wijzigt in het Besluit beheer verpakkingen 2014 de recycledoelstellingen en introduceert daarnaast circulaire doelstellingen. Los van deze implementatie regelt het ontwerpbesluit enkele (juridisch technische) wijzigingen per 2023 die verband houden met verplichtingen in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het ambitieniveau van de voorgestelde doelstellingen en over de systematiek van de circulaire doelstellingen. Daarnaast maakt zij een opmerking over de handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid en over de Europese notificatie van het ontwerpbesluit. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Inleiding

De gewijzigde verpakkingenrichtlijn bevat voor de totale hoeveelheid verpakkingsafval en voor de verschillende materiaalstromen nieuwe normen voor de minimale hoeveelheid verpakkingsafval die lidstaten uiterlijk in 2025 en in 2030 dienen te recyclen.² Ook is er een nieuwe, Europees voorgeschreven meetmethode. Daarom worden met het ontwerpbesluit nieuwe doelstellingen voor recycling in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen.³ Het betreft minimumnormen (in gewichtsperecentages) die producenten en importeurs moeten halen wat betreft het aandeel gerecycled verpakkingsafval afgezet tegen de totale hoeveelheid verpakkingsafval.

Nieuw in de gewijzigde verpakkingenrichtlijn is de verplichting voor lidstaten om – samengevat – maatregelen te nemen om de toename van het aandeel herbruikbare verpakkingen dat in de handel wordt gebracht en systemen om verpakkingen op milieuvriendelijke wijze te hergebruiken aan te moedigen.⁴ Deze verplichting wordt in het Besluit beheer verpakkingen 2014 geïmplementeerd door daaraan zogenoemde circulaire doelstellingen toe te voegen.⁵ Dat zijn minimumnormen voor de totale hoeveelheid hergebruikte verpakkingen én gerecycled verpakkingsmateriaal tezamen, afgezet tegen het totaalgewicht aan verpakkingsmateriaal dat voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten wordt gebruikt. Deze zogenoemde circulaire doelstellingen zijn daarmee complementair aan de recycledoelstellingen.

2. Verhouding tot het Nederlandse circulaire economiebeleid

Nederland wil leidend zijn in de transitie naar een circulaire economie.⁶ Uit de toelichting blijkt dat het ontwerpbesluit⁷ moet worden gezien in het licht van het Nederlandse circulaire economiebeleid in den brede.⁸ Volgens de toelichting is het in de transitie naar een circulaire economie van belang om de hoeveelheid materiaal die verloren gaat te minimaliseren. De toelichting beschrijft ook dat hergebruik

¹ 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, L 150/141). Deze 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.

² Artikel 6 van de gewijzigde verpakkingenrichtlijn.

³ Voorgesteld artikel 6 van het Besluit beheer verpakkingen 2014.

⁴ Artikel 5 van de gewijzigde verpakkingenrichtlijn.

⁵ Voorgesteld artikel 5a van het Besluit beheer verpakkingen 2014.

⁶ Zie onder meer een kamerbrief van 2 juli 2020, kamerstukken II 2019/20, 28 694, nr. 136.

⁷ En de keuzes die daarin wat betreft de doelstellingen zijn gemaakt.

⁸ Toelichting bij het ontwerpbesluit, paragraaf 3.



binnen de afvalhiërarchie⁹ op een hoger niveau staat dan recycling. Bij hergebruik worden verpakkingen opnieuw gevuld en meermalig gebruikt. Hergebruik leidt daarmee tot afvalpreventie en tot een kleinere hoeveelheid te recyclen verpakkingsafval. Bij hergebruik treedt volgens de toelichting – in tegenstelling tot veel vormen van recycling – nauwelijks materiaalverlies op.

In verband met het voorgaande rijzen vragen over zowel de ambitie die spreekt uit de voorgestelde doelstellingen als over de systematiek van de circulaire doelstellingen.

a. Ambitieniveau van de doelstellingen

In Europees perspectief gezien doet Nederland het goed als het gaat om recycling. In de toelichting is uitgelegd dat uit onderzoek is gebleken dat bij verschillende materiaalstromen de in Nederland daadwerkelijk behaalde recyclingpercentages, gemeten volgens de nieuwe meetmethode, in 2017 al hoger lagen dan de in de gewijzigde verpakkingenrichtlijn gestelde doelen voor 2025 of 2030.¹⁰ In de toelichting is ook uiteengezet dat bij het vaststellen van de minimumnormen voor recycling het kabinetsbeleid van lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen als uitgangspunt is genomen. Bij het vaststellen van de percentages werd het echter – volgens de toelichting – niet passend geacht doelen vast te stellen die lager liggen dan reeds behaalde nationale percentages.¹¹ Daarom zijn daar waar Nederland de gestelde Europese doelen voor 2025 en 2030 reeds haalt, deze doelen met deze implementatie vervroegd en gelden deze in Nederland reeds in 2021.

Dit betekent dat voor de meeste materiaalstromen doelstellingen zijn vastgesteld die niet of nauwelijks aanzetten om meer te gaan recyclen en/of hergebruiken. In de toelichting wordt erkend dat 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.¹² In algemene zin spreekt uit het ontwerpbesluit dus niet of nauwelijks de ambitie om daadwerkelijk extra stappen te zetten in de transitie naar een circulaire economie. Dit vraagt op z'n minst om een nadere toelichting.

De Afdeling adviseert de voorgestelde doelstellingen in het licht van het circulaire economiebeleid nader toe te lichten, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen door daarin ambitieuzere doelstellingen op te nemen.

b. Systematiek van de circulaire doelstellingen

De zogenoemde circulaire doelstellingen zijn – samengevat – minimumnormen voor de totale hoeveelheid hergebruikte verpakkingen én gerecycled verpakkingsmateriaal tezamen. Deze normen sturen als het ware op zowel recycling als hergebruik en prioriteren daarin niet. In de systematiek van het ontwerpbesluit zijn deze normen complementair aan de recycle-doelstellingen.

De vraag rijst waarom – in het licht van het circulaire economiebeleid – niet is gekozen voor minimumnormen voor hergebruik. In de toelichting is weliswaar uiteengezet dat het in de systematiek van de voorgestelde complementaire, circulaire doelstellingen aan producenten en importeurs is om te bepalen welke route – hergebruik of recycling – het meest optimaal is voor het halen van die doelstellingen. Maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag of het gezien de beleidsinzet en de afvalhiërarchie niet meer voor de hand ligt om – naast de doelstellingen voor recycling – te kiezen voor doelstellingen die rechtstreeks sturen op hergebruik.¹³

De Afdeling adviseert de keuze voor de zogenoemde circulaire doelstellingen in het licht van het vorenstaande nader toe te lichten, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Handhaafbaarheid en fraudebestendigheid

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) heeft een toets uitgevoerd op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit (de HUF-toets).¹⁴ De ILT heeft in deze HUF-toets beargumenteerd zorgen geuit over vooral de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. Zo bestaat volgens de ILT onduidelijkheid over de achterliggende meet- en rekenregels. Verder merkt de ILT onder meer op dat omzetting van de normen eenvoudig is en dat recente jurisprudentie

⁹ Zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3).

¹⁰ Toelichting bij het ontwerpbesluit, paragraaf 3.

¹¹ Gezien de noodzaak om te komen tot een circulaire economie en de daarvoor gestelde ambities en ingezette kabinetsbeleid.

¹² Kijkend naar het geheel aan circulaire en recyclingdoelstellingen die met het ontwerpbesluit worden vastgesteld in relatie tot de reeds behaalde resultaten voor recycling en hergebruik (Toelichting bij het ontwerpbesluit, paragraaf 6).

¹³ Recycling Netwerk Benelux wijst hier ook op in reactie op (een eerdere versie van) het ontwerpbesluit.

¹⁴ De ILT is toezichthouder voor de regels in het Besluit beheer verpakkingen 2014.



uitwijst dat de normadressaat – het Afvalfonds – te zeer afhankelijk is van derden om de doelstellingen te kunnen afdwingen middels handhaving.

In de toelichting is in reactie op deze HUF-toets weliswaar vermeld dat enkele begripsomschrijvingen in het ontwerpbesluit zijn verduidelijkt, maar voor het overige zijn de zorgen van de ILT – wat daarvan ook zij – niet inhoudelijk geadresseerd. Er is volstaan met de mededeling dat er gesprekken worden gevoerd met de ILT over het optimaliseren van de handhaving en verder dat met het oog op het voorkomen van fraude nadere regels zullen worden gesteld in de nieuwe ministeriële regeling inzake verslaglegging.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de door de ILT gesignaleerde punten van zorg over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit.

4. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 3 maart 2021 aangemeld bij de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van de Notificatierichtlijn.¹⁵ De Europese Commissie en andere EU-lidstaten hebben tot 4 juni 2021 de tijd om op het ontwerpbesluit te reageren.¹⁶

In algemene zin wijst de Afdeling erop dat voorgenomen regelgeving, die technische voorschriften bevat, moet worden genotificeerd op een zodanig moment dat gelegenheid bestaat de regeling zo nodig aan te passen, in de regel vóór bespreking in de ministerraad.¹⁷ Gelet op het feit dat de implementatietermijn reeds is verstreken heeft de Afdeling er begrip voor dat dit in onderhavig geval niet is gebeurd.

Wel adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de notificatieprocedure. Indien de notificatieprocedure leidt tot wijzigingen van ingrijpende aard, adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit opnieuw ter advisering voor te leggen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁵ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

¹⁶ Informatiesite betreffende nationale technische voorschriften van de Europese Commissie: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/nl/>. De notificatie heeft kennisgevingsnummer 2021/132/NL.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarbij.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W17.21.0054/IV**

- De transponeringstabel in de toelichting aanpassen waar het de vermelding betreft dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 5, tweede lid, van de gewijzigde verpakkingenrichtlijn biedt. Van die mogelijkheid wordt immers wel gebruikt gemaakt.
- In de toelichting de resultaten van de voorhang vermelden.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... 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 ..., 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, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-, 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 en zich in Nederland van de verpakking ontdoet;
 - 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:
- a. kunststof 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. glazen verpakkingen ten minste 86 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycleerd;
 - c. papieren en kartonnen verpakkingen ten minste 85 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled;
 - d. houten verpakkingen ten minste 55 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycleerd;
 - e. aluminium verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt hergebruikt of gerecycled:
 - 1°. in 2021: 60 gewichtsprocent;
 - 1°. in 2022: 65 gewichtsprocent;
 - 2°. in 2023: 70 gewichtsprocent;
 - 3°. in 2024: 75 gewichtsprocent;
 - 4°. met ingang van 2025: 80 gewichtsprocent;
 - f. ferrometalen verpakkingen ten minste 94 gewichtsprocent wordt hergebruikt of gerecycled.

D

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het 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 de kunststofverpakkingen 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 de glazen verpakkingen ten minste het volgende gewichtspercentage wordt gerecycled:
 - 1°. met ingang van 2021: 70 gewichtsprocent;
 - 2°. met ingang van 2030: 75 gewichtsprocent;
 - c. van de papieren en kartonnen verpakkingen ten minste 85 gewichtsprocent wordt gerecycled;
 - d. van de houten verpakkingen ten minste 30 gewichtsprocent wordt gerecycled;
 - e. van aluminium verpakkingen ten minste 60 gewichtsprocent wordt gerecycled; en
 - f. van ferrometalen verpakkingen ten minste 80 gewichtsprocent wordt gerecycled.

2. Na het vierde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. Van de percentages, bedoeld in het eerste lid, kan per kalenderjaar maximaal 5 gewichtsprocent worden bereikt door het gemiddelde van herbruikbare verkoopverpakkingen in aanmerking te nemen die in de voorgaande drie jaar in de handel zijn gebracht en zijn hergebruikt in het kader van een systeem om verpakkingen te hergebruiken.



6. Van de percentages, bedoeld in het tweede lid, kan per kalenderjaar maximaal 5 gewichtsprocent worden bereikt door het gemiddelde van herbruikbare verkoopverpakkingen van het desbetreffende verpakkingsmateriaal in aanmerking te nemen die in de voorgaande drie jaar in de handel zijn gebracht en zijn hergebruikt in het kader van een systeem voor hergebruik van verpakkingen.

E

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

F

Artikel 18 vervalt.

ARTIKEL II

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel I door een puntkomma worden 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, vierde, vijfde en zesde 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.
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.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



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 circulaire doelstellingen en nieuwe doelstellingen voor recycling vastgesteld. De circulaire doelstellingen 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 circulaire doelstelling betreft de totale hoeveelheid hergebruikte verpakkingen en gerecycled verpakkingsmateriaal afgezet tegen het totaalgewicht aan verpakkingsmateriaal dat voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van in de handel gebrachte producten wordt gebruikt. Het recyclingdoel betreft het aandeel gerecycled verpakkingsafval afgezet tegen de totale hoeveelheid verpakkingsafval.

Circulaire doelstellingen

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.

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).



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 circulaire doelstellingen sturen op het behouden van materialen en daarmee op circulariteit 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 circulaire doelen. Bij een hoge doelstelling lijkt inzet op hergebruik zelfs onontkoombaar.

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.

Nieuwe doelstellingen voor recycling verpakkingsafval

Onverminderd de geïntroduceerde circulaire doelstellingen van 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 uit 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 recycelen 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 2019/665³ (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 recycelen 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.

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 gewichtspercentages 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.^{4 5 6}

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 gewichtspercentages voor recycling van verpakkingsafval is het kabinetsbeleid van lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen als uitgangspunt genomen. Bij het

³ 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 databanksysteem overeenkomstig Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PbEU 2019, L 112).

⁴ Brouwer M.T., Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling verpakkingen, Wageningen University and Research, 2019.

⁵ Brouwer M.T., Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling kunststofverpakkingen, Wageningen University and Research, 2019.

⁶ Brouwer M.T., Smeeding I.W. en Thoden van Velzen E.U., Recyclingpercentage metaal verpakkingen in Nederland in 2017, Wageningen University and Research, 2020.



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. Circulaire en recycling doelstellingen per materiaalsoort

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

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 deze situatie middels de circulaire doelstelling 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 2025.⁷ 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 wegwerplastic⁸ 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 circulaire doelstelling. 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 recyclen hoeveelheid kunststof verpakkingafval teruggedrongen. Voor de recycling van dit afval geldt de minimumrecycling norm van 50%.

⁷ RebelGroup Executives bv, Haalbaar recyclingpercentage kunststof verpakkingsafval voor 2025, 2020.

⁸ 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).



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 circulaire doelstelling. 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 circulaire doelstelling gelijk aan de recyclingdoelstelling.

Aluminium en ferrometaal

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 gerecycled⁹. Voor ferrometalen verpakkingen lag het recycling percentage 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% en voor aluminium met ingang van 2025 50% en met ingang van 2030 60%.

In dit wijzigingsbesluit is ervoor 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. Aanvullend is ervoor gekozen om een circulaire doelstelling voor aluminium te stellen van 60% in 2021, oplopend naar 80% in 2025.

Uit onderzoek¹⁰ van de Wageningen Universiteit in opdracht van Recycling Aluminium Verpakkingen Nederland, blijkt dat in het geval dat alle betrokkenen de meest optimale technologieën zouden implementeren in Nederland een recyclingpercentage van 83% tot 85% voor aluminium verpakkingen kan worden bereikt. In het geval dat statiegeld op metalen drankverpakkingen wordt ingevoerd, kan het recyclingpercentage stijgen tot 88% tot 92%. In dit wijzigingsbesluit is gekozen voor een circulaire doelstelling van 80% om daarmee groei in het minimumpercentage te borgen. Doordat het doel van 80% wordt vastgelegd in de vorm van een circulaire doelstelling, staat het producenten vrij om het aanvullend deel niet alleen in te vullen met recycling maar ook gebruik te maken van hergebruik. Dit laat bijvoorbeeld de mogelijkheid open om middels statiegeld ingenomen metalen drankverpakkingen in de toekomst te gaan hergebruiken.

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 een circulaire doelstelling voor 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 circulaire doelstelling, 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.

⁹ Aluminiumrecycling vindt deels plaats door aluminium terug te winnen uit bodemassen die resteren na verbranding van afval. Gezien de complexiteit van de door EU voorgeschreven methode om het aandeel aluminium in bodemassen vast te stellen, wordt in februari 2021 bepaald of aanvullend onderzoek nodig is om de uit het WUR-rapport volgende percentage nader te onderbouwen. Indien de resultaten van dit mogelijke aanvullend onderzoek aanleiding geven de doelen in dit besluit voor aluminium te verlagen, dan is het ministerie voornemens deze wijzigingen door te voeren voordat dit Besluit definitief wordt vastgesteld.

¹⁰ Thoden van Velzen, E.U. en Smeeding, I.W Potentie voor de recycling van aluminiumverpakkingen eind 2020, Wageningen University and Research, 2019.



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 circulaire doelstelling voor hout al jaren al praktijk is. In de nieuwe situatie kunnen deze gerepareerde en hergebruikte pallets worden meegeteld voor de circulaire doelstelling. Deze doelstelling is gesteld op 55%.

Wanneer hergebruik niet meer mogelijk is wordt het hout van pallets gerecycled. Voor deze recycling van houten verpakkingen 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-minimumpercentage voor 2030 al vanaf 2021 in het Besluit verplicht gesteld. Aanvullend is ervoor gekozen om een circulaire doelstelling 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 circulaire doelstelling 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 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.

¹¹ Stb. 2020, 375.



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 Circulaire doelstellingen en recyclingdoelstellingen

Kijkend naar het geheel aan circulaire en recycling 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 producenten verantwoordelijkheid.

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 verpakingsstromen 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 en scholen wordt op dit moment in de regel nog geen passend inzamelsysteem 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) afvalstoffenhouder 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 verpakingsafval bij kantoren, winkels, diensten en scholen. 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 verpakingsafval. Het is ook in het belang van producenten en importeurs dat consumenten op de juiste manier verpakingsafval 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 circulaire doelstelling 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 rapporteren 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 circulaire doelstellingen en de doelstellingen voor recycling. 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 verpakkingsafval. 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.

De volgende instanties/organisaties hebben een reactie ingestuurd: Afvalfonds, Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD), Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie (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 circulaire doelstellingen 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 ontdoener 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 circulaire doelstellingen 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 circulaire doelstellingen geen reductienormen betreft is feitelijk juist. De stelling dat de circulaire doelstellingen een remmend effect zouden hebben op hergebruik wordt door

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



Recycling Netwerk Benelux niet nader onderbouwd. Deze reactie heeft dan ook niet geleid tot aanpassing van de doelstellingen in het wijzigingsbesluit. Wel is in deze nota van toelichting de uitleg van de circulaire doelstellingen aangepast. Voor de onderbouwing van de recyclingdoelstellingen wordt korthedshalve 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 circulaire 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.

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 omzetting 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 er gesprekken gevoerd met de ILT over het optimaliseren van de handhaving van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met het oog op het voorkomen van fraude zullen nadere regels worden gesteld in de nieuwe ministeriële regeling inzake verslaglegging.

Notificatie

Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel I, onderdelen C en D, van het wijzigingsbesluit is een ontwerpbesluit op PM ingevolge artikel 5 van de Notificatierichtlijn¹³ 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 PM 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 Richtlijn wegwerpplastic.

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, 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.

¹³ 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).



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 (invoeegen nieuw artikel 5a)

Met artikel 5a wordt een nieuwe doelstelling voor verpakkingen geïntroduceerd, de zogenaamde circulaire doelstelling. Deze doelstelling is complementair aan de recyclingdoelstelling in artikel 6 van het Besluit.

De circulaire doelstelling verplicht 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 circulaire doelstelling is 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 recyclingdoelstelling heeft de circulaire doelstelling betrekking op verpakkingen die zijn gebruikt voor het in de handel 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 1, 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 energierugwinning, 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 energierugwinning.

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 gewichtspercentages voor de diverse verpakkingsmaterialen die in of vanaf een bepaald kalenderjaar moeten worden gerecycled. Anders dan bij de circulaire doelstellingen (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 gewichtspercenten 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.

Ingevolge het nieuwe vijfde en zesde lid mogen de in het eerste en tweede lid van artikel 6 vastgestelde recyclingpercentages voor maximaal 5 gewichtsprocent worden ingevuld met hergebruik van in handel gebrachte verkoopverpakkingen. Het hergebruikpercentage betreft een gemiddelde van de herbruikbare verkoopverpakkingen die in de afgelopen drie jaar in de handel zijn gebracht.

In de Regeling verslaglegging verpakkingen zal worden uitgewerkt hoe producenten dit hergebruikpercentage dienen aan te tonen.

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 (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.

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 en de leden vijf en zes van artikel 6 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 inwerkingtreding 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.

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') – punt 2 ter, (definitie 'samenstellende verpakking') – punt 2 quater (van toepassing verklaren aantal definities uit Kra).	Artikel I, onderdeel A Behoeft geen implementatie Implementatie met bestaand recht.	Wijzigt artikel 1, Besluit beheer verpakkingen 2014 waarmee definitie van begrip 'herbruikbare verpakking' wordt toegevoegd. Betreft een facultatieve bepaling waarvan geen gebruik wordt gemaakt.
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'.



Richtlijn (EU) 2018/852	Inhoud bepaling	Waar wordt bepaling geïmplementeerd	Toelichting
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 Lid 4	Schrapt artikel 4, lid 3. Vervangt artikel 5 (Hergebruik).	Behoeft geen implementatie. 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 Lid 5, onderdeel b	Voegt aan artikel 6, lid 1, de punten f, g, h, en i toe. Voegt aan artikel 6 de leden 1 bis, 1 ter en 1 quater toe.	Geïmplementeerd met artikel I, onderdeel D Artikel 6, lid 1 bis,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6, lid 1 ter,: Behoeft geen implementatie. Artikel 6, lid quater,: Behoeft geen implementatie.	Zie paragraaf 4 van de nota van toelichting. 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. Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 7	Voegt artikel 6 ter in.	Behoeft geen implementatie.	Artikel 5 Besluit beheer verpakkingen 2014.
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.	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.
Lid 9	Voegt aan artikel 9 een vijfde lid toe.	Implementatie met bestaand recht.	Artikel 5 Besluit beheer verpakkingen 2014
Lid 10	Vervangt artikel 11, lid 3.	Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 11, onderdeel a Lid 11, onderdeel b	Vervangt de titel van artikel 12. Vervangt artikel 12, lid 2.	Behoeft geen implementatie. Behoeft geen implementatie.	Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf. Bepalingen richt zich tot de EU-instellingen zelf.
Lid 11, onderdeel c	Schrapt artikel 12, lid 3	Behoeft geen implementatie.	Betreft feitelijk handelen van de centrale overheid zonder dat derden daarop aanspraak hoeven te kunnen maken.



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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,