



Adviescollege —
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR2310/2022-U064

Uw referentie

Datum 29 juni 2022

Betreft Regeling vaststellen recyclingpercentage voor drankenkartons

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 14 juni 2022 is de *Regeling vaststellen recyclingpercentage voor drankenkartons* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Producenten en importeurs die drankenkartons in de handel brengen, zijn op grond van het *Besluit Beheer verpakkingen 2014* verantwoordelijk voor de inzameling van deze verpakkingen en voor de bekostiging van die inzameling. Ingezamelde drankenkartons worden (deels) gerecycled. In 2020 gold dit voor circa 31% van het totaalgewicht van de in Nederland verkochte drankenkartons. De voorliggende regeling introduceert een recyclenorm in de vorm van een minimumgewichtpercentage jaarlijks te recyclen drankenkartons. De norm wordt vastgesteld op 55 gewichtsprocent in 2030. Voor de periode 2023-2029 zijn tussendoelen opgenomen. In acht stappen van ongeveer 3 gewichtsprocentpunt wordt toegewerkt naar het doel van 55 gewichtsprocent in 2030. Het voornemen is de recycleverplichting voor drankenkartons per 2023 in te voeren. Daartoe wijzigt de voorliggende regeling de *Regeling beheer verpakkingen*. De tabellen bij de Regeling verslaglegging verpakkingen moeten vanaf 2023 ook voor de verslaglegging over de recycle-verplichting voor drankenkartons worden gebruikt.

Toetsingskader

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

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

1. Nut en noodzaak

De voorliggende regeling beoogt om de recycling van drankenkartons te bevorderen, een gelijk speelveld tussen verpakkingen te creëren en ongewenste verschuivingen in het gebruik van verpakkingsmateriaal tegen te gaan. De doelstelling van 55 gewichtsprocent in 2030 is gelijk aan de doelstelling in het *Besluit beheer verpakkingen 2014* voor kunststof verpakkingen. Hiermee wordt volgens de toelichting bij het voorstel invulling gegeven aan het doel van het creëren van een gelijk speelveld en het tegengaan van onwenselijke verschuivingen in het gebruik van verschillende verpakkingsmaterialen.

In de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor de opzet van het bestaande statiegeldsysteem voor blikjes en kleine plastic flesjes en voor verschuivingen naar het gebruik van drankenkartons. Die verschuiving kan leiden tot een toename van zwerfafval van drankenkartons. In de Kamerbrief van 17 november 2021 is aangegeven dat om onwenselijke verschuivingen van het verpakken van drank in plastic flessen naar het verpakken in drankenkartons te voorkomen en om een gelijk speelveld te creëren voor alle soorten drankverpakkingen, een recyclepercentage voor drankenkartons in de regelgeving zal worden opgenomen.¹ De Kamerbrief bevat verder de toezegging te monitoren of producenten, in reactie op de statiegeldverplichting op kleine plastic flesjes en blikjes, uitwijken naar verpakkingen waar geen statiegeldverplichting voor geldt. Hiertoe is de bestaande zwerfafvalmonitor uitgebreid met drankenkartons in het zwerfafval en een tweede monitor gestart waarbij op basis van marktgegevens in beeld wordt gebracht welke drankverpakkingen zijn verkocht. De Kamerbrief vermeldt verder dat als de hoeveelheid drankenkartons toeneemt, aanvullende maatregelen worden genomen. Uit een andere Kamerbrief van 17 november 2021 met beantwoording van Kamervragen blijkt dat daarbij in ieder geval de mogelijkheden van het verplichten van statiegeld op drankenkartons en het verbieden van het gebruik van drankenkartons voor het verpakken van water en frisdrank verkend worden.²

Het college constateert dat de toelichting niet duidelijk maakt wat de resultaten van de monitoring zijn en of deze aanleiding geven tot aanvullende maatregelen inzake drankenkartons. De vraag rijst in hoeverre er daadwerkelijk een gelijk speelveld wordt gecreëerd voor *alle drankverpakkingen* en verschuivingen worden voorkomen als er voor drankenkartons niet dezelfde (statiegeld)verplichtingen gelden die er wel zijn voor plastic flesjes en metalen blikjes. Deze informatie is volgens het college van belang om te kunnen beoordelen of het voorstel effectief zal zijn in het bewerkstelligen van een gelijk speelveld en het voorkomen van verschuiving tussen drankverpakkingen.

1.1 Het college adviseert in de toelichting de effectiviteit van het voorstel nader te onderbouwen door a) de bevindingen uit de meest recente zwerfafvalmonitor en de monitor marktgegevens te vermelden, en b) toe te lichten in hoeverre de beoogde maatregelen bijdragen aan een gelijk speelveld voor alle drankverpakkingen.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 28694, nr. 150.

² Kamerbrief 17 november 2021 'Voortgang statiegeld blikjes en motie drankenkartons', kenmerk I E NW/BSK-2021/296813.

2. *Minder belastende alternatieven*

In ons advies over de verbreding van de definitie van drankenkartons in het *Verzamelbesluit wijziging bestaande UPVs* hebben wij aandacht gevraagd voor het feit dat ongewenste verschuivingen tussen soorten verpakkingen op korte termijn aanleiding kunnen zijn voor aanpassingen in de regelgeving en de bijbehorende aanpassings- en kennismemingskosten.³ Het college constateert dat ook het voorliggende voorstel een dergelijk risico met zich meebrengt als er geen gelijk speelveld tussen drinkverpakkingen is. Aanvullend constateert het college dat in het commissiedebat van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over circulaire economie op 11 mei 2022 is aangegeven dat er een herziening van de Europese Verpakkingenrichtlijn aankomt. Deze richt zich onder andere op recyclebaarheid en hergebruik. Het doel van de nieuwe Richtlijn is om nieuwe doelen te stellen voor na 2025, als de huidige doelen aflopen. In het debat is genoemd dat in 2030 alle verpakkingen herbruikbaar en recyclebaar moeten zijn en dat onnodige verpakkingen worden uitgefaseerd. Het college constateert dat deze Europese doelstellingen kunnen afwijken van wat in voorliggende regelgeving inzake recycling van drankenkartons wordt geregeld. Dit brengt het risico met zich mee dat de nationale regelgeving in de periode tot 2030 opnieuw moet worden aangepast aan de Europese richtlijn.

2.1 Het college adviseert bij aanstaande Europese onderhandelingen over de herziening Verpakkingenrichtlijn actief in te zetten op aansluiting bij nationaal beleid inzake drankverpakkingen, teneinde aanpassing van de nationale regelgeving in de komende jaren zo veel mogelijk te voorkomen.

3. *Werkbaarheid*

De toelichting bij het voorstel vermeldt dat de Wageningen Universiteit (WUR) onderzoek heeft uitgevoerd naar het vast te stellen recyclepercentage voor drankenkartons. Op basis van dit onderzoek wordt het recyclepercentage voor drankenkartons per 2030 vastgesteld op 55 gewichtsprocent. Producenten en importeurs die (drank verpakt in) drankenkartons in de handel brengen, zijn nu al op grond van het *Besluit Beheer verpakkingen 2014* verantwoordelijk voor de inzameling van deze verpakkingen en voor de bekostiging van die inzameling. Het Afvalfonds bekostigt het uitvoeren van de verplichtingen ten aanzien van drankenkartons door bij alle betreffende producenten en importeurs een afvalbeheerbijdrage te innen. Met voorliggende regeling moeten die producenten en importeurs verslag doen over het behaalde recyclepercentage. Deze verslaglegging moet gebeuren binnen de bestaande UPV-structuur van het Afvalfonds. Deze systematiek bestaat al geruime tijd en is de praktijk werkbaar gebleken. De werkbaarheid van het voorstel geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

³<https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2022/03/U108-Ministerie-van-IenW-Verzamelbesluit-wijziging-bestaande-UPVs-w.g.pdf>

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de gevolgen. Uit het WUR-onderzoek volgt dat de totale kosten voor de inzameling (inclusief sortering) en recycling van drankenkartons in 2020 circa 21 miljoen euro bedroegen. Daarmee werd een recyclingpercentage van 31 gewichtsprocent bereikt. Om dit percentage te laten toenemen tot 55 gewichtsprocent is het aannemelijk dat de kosten evenredig zullen stijgen. De totale kosten voor een recyclingpercentage van 55 gewichtsprocent bedragen daarom naar verwachting zo'n de 37 miljoen euro per jaar. Daarmee komen de kosten uit op circa 600-700 euro per ton in de handel gebrachte drankenkartons. Het college merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt hoe deze jaarlijkse systeemkosten neerslaan bij de producenten en importeurs voor wie de nieuwe verplichtingen gelden. Het college adviseert dit uit te werken in de toelichting.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel aan te vullen met een indicatie van de omvang van de doelgroep en met een berekening van de gemiddelde kosten per (soort) bedrijf conform de Rijksbrede methodiek

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij de voorgenomen Regeling vaststellen recyclingpercentage voor drankenkartons:

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

Het college merkt op dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel is over de doelstellingen met betrekking tot drankenkartons maar alleen de onderbouwing van het voorstel betreft. Daarbij weegt zwaar dat de effectiviteit van het voorstel nadere onderbouwing behoeft en het risico bestaat op aanpassing van nationale regelgeving naar aanleiding van wijzigingen in de Europese Verpakkingenrichtlijn.

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

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris