



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 31 mei 2023, nr. IENW/BSK-2023/144341, tot wijziging van de Regeling beheer verpakkingen en de Regeling verslaglegging verpakkingen in verband met het vaststellen van een recyclingpercentage voor drankenkartons (Regeling vaststellen recyclingpercentage voor drankenkartons)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer, en artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling beheer verpakkingen wordt als volgt gewijzigd:

Onder vernummering van paragraaf 6 tot paragraaf 7 en onder vernummering van de artikelen 8 en 9 tot 9 en 10, wordt na artikel 7 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 6. Drankenkartons

Artikel 8

Het percentage te recyclen drankenkartons, bedoeld in artikel 7 van het besluit, wordt vastgesteld op:

- a. 34 gewichtsprocent in 2023, met dien verstande dat dit percentage betrekking heeft op het vanaf de datum van inwerkingtreding van deze regeling resterende deel van het kalenderjaar;
- b. 37 gewichtsprocent in 2024;
- c. 40 gewichtsprocent in 2025;
- d. 43 gewichtsprocent in 2026;
- e. 46 gewichtsprocent in 2027;
- f. 49 gewichtsprocent in 2028;
- g. 52 gewichtsprocent in 2029; en
- h. 55 gewichtsprocent in 2030 en voor opvolgende kalenderjaren.

ARTIKEL II

In artikel 6, tweede lid, van de Regeling verslaglegging verpakkingen wordt 'van de artikelen 5a, 6, 6a en 6b' vervangen door 'van de artikelen 5a, 6, 6a, 6b en 7'.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in werking treedt.

ARTIKEL IV

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling vaststellen recyclingpercentage voor drankenkartons.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen*



TOELICHTING

1. Inleiding

Met deze regeling worden de Regeling beheer verpakkingen en de Regeling verslaglegging verpakkingen gewijzigd.

Met de wijziging van de Regeling beheer verpakkingen in artikel I van deze regeling wordt het percentage jaarlijks te recyclen drankenkartons vastgelegd.

Met de wijziging van de Regeling verslaglegging verpakkingen in artikel II van deze regeling wordt vastgelegd dat ten behoeve van de verslaglegging over de uitvoering van de recyclingverplichting voor drankenkartons de in bijlage 1 van de Regeling verslaglegging verpakkingen opgenomen tabellen moeten worden gebruikt die moeten worden ingevuld met inachtneming van de artikelen 3 tot en met 5 van die regeling.

2. Wijziging Regeling beheer verpakkingen (Artikel I)

2.1 Recyclingverplichting voor drankenkartons

In de kamerbrief van 17 november 2021¹ is aangegeven dat onwenselijke verschuivingen van het verpakken van drank in plastic flessen naar het verpakken in drankenkartons voorkomen moeten worden. Uit de monitor marktgegevens blijkt dat de hoeveelheid op de markt gebrachte drankenkartons in de periode 2016–2022 stabiel is. De monitor zwerfafval toont eveneens geen toename van het aandeel drankenkartons in het zwerfafval over de periode 2018–2021. Er worden zodoende vooralsnog geen verschuivingen van het verpakken van drank in plastic flessen naar het verpakken in drankenkartons waargenomen. Om een dergelijke verschuiving in de toekomst te voorkomen en een gelijk speelveld te bevorderen voor alle soorten drankverpakkingen zal een recyclingdoelstelling voor drankenkartons in de regelgeving worden opgenomen. Deze recyclingdoelstelling betreft een norm voor een minimumgewichtsperscentage te recyclen drankenkartons waarvoor de producent of importeur normadressaat is.

Producenten en importeurs die (drank verpakt in) drankenkartons in de handel brengen zijn op grond van artikel 2 en 3 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verantwoordelijk voor de inzameling (inname) van deze verpakkingen en de bekostiging daarvan. De inzameling van drankenkartons geschiedt via de PMD-inzameling (Plastic en Metalen verpakkingen en Drankenkartons) gevolgd door nascheiding (sortering) of direct door nascheiding van het huishoudelijk afval. De ingezamelde drankenkartons worden gerecycled. Gerecyclede drankenkartons worden meegeteld voor het behalen van de recyclingdoelstellingen voor de verschillende materiaalstromen (papier en karton, kunststof en aluminium) in de artikelen 5a en 6 van het Besluit beheer verpakkingen 2014. Een specifieke recyclingdoelstelling voor drankenkartons gold tot dusverre niet.

Artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 bevat voor producenten en importeurs die (drank verpakt in) drankenkartons in Nederland in de handel brengen de verplichting om jaarlijks een bij ministeriële regeling vastgesteld minimumperscentage van de in dat jaar door hen in de handel gebrachte hoeveelheid drankenkartons te recyclen. Deze regeling legt het jaarlijkse recyclingpercentage vast.

In artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt het begrip 'drankenkartons' als volgt omschreven: verpakkingen, geschikt voor het verpakken van vloeibare levensmiddelen, niet zijnde drinkbakers, waarvan papier of karton het hoofdbestanddeel vormt. Voor de toepassing van deze definitie is niet van belang of de verpakking daadwerkelijk een vloeibaar levensmiddel bevat, maar enkel of de verpakking, waarvan papier of karton het hoofdbestanddeel vormt, geschikt is om een vloeibaar levensmiddel te bevatten.

2.2 Recyclingpercentage voor drankenkartons

Voor het bepalen van het vast te stellen recyclingpercentage voor drankenkartons is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek² uitgevoerd door Wageningen Food & Biobased Research van de Wageningen Universiteit (hierna: WUR). In het kader van dat onderzoek is

¹ Kamerstukken II 2021/22, 28 694, nr. 150.

² Recycling Nederlandse Drankenkartons, Wageningen Food & Biobased Research, 2022.

vastgesteld dat in 2020 circa 31% van het totaalgewicht van de in Nederland verkochte drankenkartons werd gerecycled. Dit percentage is berekend in lijn met de in de Regeling verslaglegging verpakkingen voorgeschreven regels voor het berekenen van recyclingpercentages van verpakkingen.

Voorts is uit het onderzoek van de WUR naar voren gekomen dat het recyclingpercentage voor drankenkartons op drie manieren in de nabije toekomst verhoogd kan worden, namelijk:

- door ingezamelde drankenkartons beter te gaan sorteren,
- door het sorteerproduct aan te leveren aan recyclingbedrijven, en
- door ook de kunststof- en aluminiumfractie uit drankenkartons te recycleren.

De WUR heeft berekend dat als alle verbetermaatregelen worden gecombineerd, het recyclingpercentage stijgt naar ongeveer 52 gewichtsprocent.

Uitgaande van de resultaten van het onderzoek van de WUR is in artikel 8 (nieuw) van de Regeling beheer verpakkingen het recyclingpercentage voor drankenkartons per 2030 vastgesteld op 55 gewichtsprocent. Een dergelijk percentage is een ambitie die past bij de doelen van het Rijk voor een circulaire economie en die op basis van de analyse van de WUR haalbaar wordt geacht. De doelstelling van 55 gewichtsprocent in 2030 is gelijk aan de doelstelling in het Besluit beheer verpakkingen 2014 voor kunststof verpakkingen. Door de doelstelling voor het recyclen van drankenkartons ook op 55 gewichtsprocent te zetten wordt invulling gegeven aan de beleidsinzet voor het bevorderen van een gelijk speelveld en het tegengaan van onwenselijke verschuivingen in het gebruik van de verschillende verpakkingsmaterialen. Gezien de resultaten van het onderzoek van de WUR en de uitdagingen die er zijn om het recyclingpercentage van drankenkartons verder te verhogen, is gekozen voor een periode tot 2030 om toe te groeien naar een percentage gelijk aan dat voor kunststof verpakkingen. Om te borgen dat de gewenste toename van recycling en de doelstelling in 2030 worden bereikt, zijn in artikel 8 (nieuw) van de Regeling beheer verpakkingen voor de periode 2023 – 2029 tussendoelen opgenomen. Daarmee wordt in ongeveer gelijke stappen van 3 gewichtsprocent, uitgaande van het in 2020 gerealiseerde recyclingpercentage van 31 gewichtsprocent, toegewerkt naar het doel van 55 gewichtsprocent in 2030.

Met het oog op een logische nummering van de Regeling beheer verpakkingen wordt met deze regeling 'Paragraaf 6 Slotbepalingen' van de Regeling beheer verpakkingen vernummers tot paragraaf 7 en worden de daarin opgenomen artikelen 8 en 9 vernummers tot de artikelen 9 en 10.

3. Wijziging Regeling verslaglegging verpakkingen (Artikel II)

Producenten en importeurs van verpakkingen zijn verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over de uitvoering van de verplichtingen die zijn vastgelegd in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Het verslag moet jaarlijks voor 1 augustus worden uitgebracht over het voorafgaande kalenderjaar. Dit betekent dat over de uitvoering van de recyclingverplichting voor drankenkartons over 2023 door producenten en importeurs in 2024 verslag moet worden uitgebracht.

In de Regeling beheer verpakkingen (artikel 2) is bepaald dat voor de verslaggeving door producenten en importeurs de in de bijlage bij die regeling opgenomen tabellen moeten worden gebruikt, welke moeten worden ingevuld met inachtneming van de in die regeling opgenomen artikelen 3 tot en met 5.

De wijziging van de Regeling verslaglegging verpakkingen leidt ertoe dat ook voor de verslaggeving over de recyclingverplichting voor drankenkartons, welke voortvloeit uit artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014, de tabellen in de bijlage van de Regeling verslaglegging verpakkingen moeten worden gebruikt. Dit wordt bewerkstelligd met de wijziging van artikel 6, tweede lid, van de Regeling verslaglegging verpakkingen. Dit artikellid treedt, gelet op artikel 8 (inwerkingtreding) van de Regeling verslaglegging verpakkingen in werking op 1 januari 2024. Artikel 6, tweede lid (nieuw), voegt dan artikel (6b en) 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 toe in de opsomming van artikelen in artikel 2 van de Regeling verslaglegging verpakkingen.

4. Lastendruk

De kosten voor het inzamelen, sorteren en recyclen van drankenkartons en de verslaggeving daarover komen voor rekening van Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna: Afvalfonds), zijnde de organisatie die namens producenten en importeurs van verpakkingen uitvoering geeft aan de desbetreffende verplichtingen die zijn vastgelegd in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Het Afvalfonds bekostigt het uitvoeren van de verplichtingen ten aanzien van drankenkartons door bij alle producenten en importeurs die in Nederland (drank verpakt in) drankenkartons in de handel brengen, een afvalbeheerbijdrage te innen. Dit gebeurt op basis van de Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor

verpakkingen. Deze overeenkomst is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat algemeen verbindend verklaard³.

Uit het onderzoek van de WUR blijkt dat in 2020 55,24 kiloton drankenkartons in Nederland in de handel is gebracht⁴. De afvalbeheerbijdrage bedroeg in 2020 380 euro per ton (0,38 euro per kg)⁵. Daaruit 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 meerkosten voor inzameling zullen naar verwachting iets lager zijn. Daar staat tegenover dat er extra investeringen nodig zijn in de sortering en de recycling van drankenkartons, zo volgt uit het onderzoek van de WUR. Bij een evenredige stijging van de kosten zullen de totale kosten om een recyclingpercentage van 55 gewichtsprocent te behalen naar verwachting rond de 37 miljoen euro per jaar liggen. Daarmee komen de kosten uit op circa 600–700 euro per ton in de handel gebrachte drankenkartons, een kostenniveau dat vergelijkbaar is met de kosten voor de inzameling, sortering en recycling van kunststof verpakkingen. Deze kosten zullen worden opgebracht door een geconcentreerde groep producenten van drankenkartons en een diffuse groep kleine importeurs. De verdeling van de kosten over deze groepen en een mogelijke tariefdifferentiatie kunnen collectief door producenten en importeurs worden opgesteld.

5. Voorbereiding

Het voornemen tot het vastleggen van een aparte recyclingdoelstelling voor drankenkartons is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 17 november 2021 aangekondigd tijdens een bestuurlijk overleg met het Afvalfonds, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL). In de kamerbrief van 17 november 2021 is ook de Tweede Kamer over dit voornemen geïnformeerd. Tevens heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in de voorbereiding van deze regeling op ambtelijk niveau contact gehad met Stichting Hergebruik Kartonnen Drinkverpakkingen (HEDRA), zijnde de Nederlandse brancheorganisatie van drankenkartonproducenten. Daarin heeft HEDRA namens de producenten van drankenkartons kenbaar gemaakt voorstander te zijn van het opnemen van een recyclingdoelstelling voor drankenkartons. Het Afvalfonds en HEDRA zijn voorts betrokken bij de totstandkoming van het WUR-onderzoek naar het recyclingpercentage voor drankenkartons en zijn gevraagd om feitelijke input daarbij.

5.1 Internetconsultatie

Deze regeling is van 9 juni 2022 tot en met 28 juli 2022 aangemeld voor internetconsultatie, waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld te reageren. In het kader daarvan zijn acht reacties ingediend door brancheverenigingen, non-profitorganisaties, particulieren en wetenschappelijke instellingen. Voor een uitgebreid verslag wordt verwezen naar de internetpagina van de consultatie⁶. Onder de respondenten is brede steun om de recycling van drankenkartons te verbeteren. Wel zijn meerdere aandachtspunten naar voren gebracht. Hieronder worden per onderwerp de aangedragen aandachtspunten op hoofdlijnen besproken.

De doelstelling om per 2030 55 gewichtsprocent drankenkartons te recyclen wordt in één reactie onhaalbaar geacht. In één andere reactie wordt de doelstelling uitzonderlijk hoog geacht. Drie reacties geven daarentegen aan dat de doelstelling naar boven moet worden bijgesteld (naar respectievelijk 65 of 90 gewichtsprocent). In reactie daarop wordt opgemerkt dat de WUR concludeert dat het huidige recyclingpercentage met verschillende maatregelen verder kan toenemen met extra investeringen. Eén reactie toont aan dat deze extra investeringen nu al worden gedaan door de recyclingsector voor drankenkartons. Zodoende is er geen noodzaak om de doelstelling naar beneden bij te stellen. Om een gelijk speelveld te bevorderen met kunststof verpakkingen, welke eveneens een recyclingdoelstelling kennen van 55 gewichtsprocent per 2030, is het niet gewenst om de doelstelling naar boven bij te stellen.

In één reactie wordt gepleit om het tussendoel voor 2023 gelijk te stellen op de huidige recyclingresultaten (31 gewichtsprocent) en de doelstelling verder weg in de tijd te laten oplopen, omdat de benodigde verbeteringen tijd nodig hebben om het gewenste effect te sorteren. Drie andere reacties pleiten juist voor hogere, sneller oplopende en/of flexibel te wijzigen tussendoelen om zo (onder

³ Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 18 april 2018 tot het algemeen verbindend verklaren van de Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor verpakkingen (Stct. 2018, 23202).

⁴ Hierbij wordt opgemerkt dat het gebruik van drankenkartons een dalende trend vertoont van ca. 70 kton in 2013, naar ca. 60 kton in 2017, naar 55,24 kton in 2020.

⁵ <https://afvalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>.

⁶ https://www.internetconsultatie.nl/regeling_recyclingpercentage_drankenkartons.

andere) investeringen in recyclingtechniek te stimuleren of toe te passen. In reactie daarop wordt opgemerkt dat volgens de WUR een aantal maatregelen noodzakelijk is om het recyclingpercentage te doen toenemen. Een aantal van deze maatregelen is op korte termijn realiseerbaar, andere vragen investeringen op de langere termijn in extra recyclingcapaciteit. Om tegelijkertijd korte en lange termijn maatregelen te stimuleren wordt vastgehouden aan het pad om de doestelling jaarlijks met 3 gewichtsprocent te verhogen.

Reacties over een publiekscampagne, het invoeren van statiegeld op drankenkartons, het uitbreiden van de reikwijdte van de regeling naar andere gelamineerde verpakkingen, investeringen in de Nederlandse recyclingcapaciteit en ketenregie vallen buiten de reikwijdte van deze regeling. Deze reacties worden wel meegenomen in de bredere beleidsinzet met betrekking tot drankenkartons.

5.2 Regeldruktoets door Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Een concept van deze regeling is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft geadviseerd om in de toelichting de effectiviteit van het voorstel te onderbouwen met de meest recente gegevens uit de monitor marktgegevens en de zwerfafvalmonitor en om toe te lichten in hoeverre de beoogde maatregelen bijdragen aan een gelijk speelveld voor alle drankverpakkingen. Het ATR heeft voorts geadviseerd om bij de aanstaande onderhandelingen in EU-verband over de herziening van de Verpakkingenrichtlijn actief in te zetten op aansluiting bij nationaal beleid inzake drankverpakkingen en om de regeldrukeffecten conform Rijksbrede methodiek in beeld te brengen. Naar aanleiding van de adviezen van het ATR zijn met name paragraaf 2.1 en 4. van de toelichting aangevuld.

5.3 Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids-, en fraudebestendigheidstoets (ILT)

Een concept van deze regeling is ter toetsing voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De ILT heeft de regeling getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT heeft geconcludeerd dat de regeling handhaafbaar en uitvoerbaar is, maar slechts beperkt fraudebestendig is, (met name) omdat de recycling van drankenkartons buiten Nederland plaatsvindt. Het toezicht op de recycling door de ILT is zodoende beperkt en de ILT is hierbij afhankelijk van buitenlandse toezichthouders. Ervaring met vergelijkbare zaken rond bijvoorbeeld kunststof en papieren verpakkingen leert dat producenten recyclingpercentages correct rapporteren⁷. Daarnaast is niet uit te sluiten dat in de toekomst recyclingcapaciteit voor drankenkartons wordt opgestart binnen Nederland.

5.4 Notificatie

Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel I van deze regeling is een ontwerpregeling op 9 februari 2023 ingevolge artikel 5 van de Notificatierichtlijn⁸ 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 geen reacties binnengekomen.

6. Inwerkingtreding (Artikel III)

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in werking treedt. De inwerkingtreding van artikel 7 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 geschiedt middels een separaat inwerkingtredingsbesluit.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen*

⁷ Controle recyclingpercentage kunststofverpakkingen 2019, ILT.

⁸ 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).