



> Retouradres

OPENBAAR

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de Directeur-Generaal Milieu en Internationaal,
ir. R.P. Lapperre
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ILT

Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Contactpersoon

[Redacted]

M [Redacted]
[Redacted]

Ons kenmerk

ILT-2020/67805

Uw kenmerk

IENW/BSK-2020/161475

Bijlage(n)

HUF-toets verzoek DGMI

Datum 8 december 2020
Betreft HUF-toets implementatiebesluit recycledoelen
verpakkingen

Geachte heer Lapperre,

Op uw verzoek heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een HUF-toets uitgevoerd op het implementatiebesluit recycledoelen verpakkingen. In deze brief geef ik u mijn reactie. Door de impact van COVID-19 en de bijkomende onderbezetting heeft de brief een stuk langer op zich laten wachten dan gewild, waarvoor mijn welgemeende excuses.

Allereerst merk ik op dat in het implementatiebesluit wordt verwezen naar de Regeling verslaglegging. In deze regeling zal worden vastgelegd hoe de recyclingpercentages dienen te worden gemeten en te worden berekend. Doordat deze regeling voorsnog ontbreekt is het lastig de wijziging van het implementatiebesluit goed te kunnen doorgronden en een uitgewerkt beeld te kunnen vormen omtrent de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ervan. Graag zie ik dan ook de Regeling verslaglegging tegemoet.

Handhaafbaarheid

Het implementatiebesluit leent zich er niet goed voor om de recyclepercentages middels handhaving af te dwingen. Definities zijn niet altijd duidelijk, omzetting van de normen is eenvoudig te bewerkstelligen en recente jurisprudentie wijst uit dat de normadressaat te zeer afhankelijk is van derden om de doelstellingen te kunnen afdwingen middels handhaving.

Ik maak u er hierbij op attent dat milieuorganisaties in de praktijk de mogelijkheid van een verzoek tot handhaving benutten, zoals eerder het geval is geweest inzake recyclenormen voor glazen verpakkingen, wat de ILT in een lastig parket heeft gebracht.

Ik acht het dan ook van belang het gesprek aan te gaan over een mogelijke versterking van de handhaafbaarheid van het implementatiebesluit.

Uitvoerbaarheid van het toezicht

Het toezicht op het implementatiebesluit vergt een uitbreiding van de capaciteit van de ILT. Deze is geraamd op 4 extra fte. Voor een onderbouwing hiervan verwijs ik naar de bijlage.

Fraudebestendigheid

Ten aanzien van de fraudebestendigheid concludeert de ILT dat in de regeling geen maatregelen zijn opgenomen om fraude te voorkomen. Mogelijk zullen deze onderdeel gaan uitmaken van de nog op te stellen Regeling verslaglegging waarin (interne) controlesystematiek en kwaliteit verslaglegging geborgd kan worden.

Voor een nader onderbouwing van deze HUF-toets verwijs ik naar de bijlage.

Graag verneem ik uw reactie op deze HUF-toets.

Met vriendelijke groet,

De Inspecteur  Generaal Leefomgeving en Transport,

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805

Bijlage 1

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

1 Handhaafbaarheid

Het aspect handhaafbaarheid richt zich op de vraag of de wetgeving voldoende handvatten biedt om te kunnen handhaven op de normen die in de wetgeving zijn opgenomen. Dit aspect wordt vanuit drie invalshoeken beoordeeld: de wetgeving zelf, de naleving door de normadressaat en de handhaving door de toezichthouder(s).

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805

1.1 Wetgeving

Regeling verslaglegging

- In het besluit wordt onder meer verwezen naar de Regeling verslaglegging, dit is in de ogen van de ILT een onmisbare regeling om de voorliggende wijziging goed te kunnen doorgronden. Het niet gelijktijdig aanbieden van deze Regeling met dit besluit maakt het verkrijgen van een uitgewerkt beeld omtrent de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid erg lastig, zo niet onmogelijk.
- Omdat in deze regeling meet- en rekenregels staan, o.a. ten aanzien van het aantal omlopen van een hergebruikverpakking, is nu niet duidelijk op welke wijze hergebruik zal worden berekend en kan niet beoordeeld worden of dit onderdeel voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar is;
- In het verlengde daarvan is het onduidelijk of de technische bijlage (zoals bijgevoegd bij de brief aan de TK), het Besluit en de toelichting daarop voldoende eenduidig zijn en daarmee bijvoorbeeld het aantal omlopen ('loops') van een (statiegeld)fles eenduidig meenemen in de berekening van het percentage hergebruik en recycling. Een duidelijke uiteenzetting in de toelichting op dit Besluit en/of de Regeling verslaglegging is daarvoor nodig.
- Voor recyclingpercentages geldt nu (ten opzichte van de huidige) dat het gemeten en gecorrigeerde gewicht na sortering aanvullend gecorrigeerd moet worden voor verliezen die optreden in voorbereiding op het daadwerkelijke recyclingproces waarin de materialen worden bewerkt tot producten. Hoe de meetmethode er in de praktijk uit gaat zien en hoe het recyclingpercentage (inclusief een eventuele claim voor hergebruik) kan worden verantwoord, zal worden beschreven in de regeling verslaglegging. Zoals eerder aangegeven wordt deze gemist voor een integrale beoordeling.

Definities

- De definitie "herbruikbare verpakking" is onvoldoende uitgewerkt, sluit niet aan op andere formuleringen in het voorstel en sluit mogelijke andere vormen van hergebruik uit.
- Om herbruikbaarheid te claimen zal dit duidelijk moeten zijn op de verpakking bijvoorbeeld d.m.v. een aanduiding/teken. Dat zal dan opgenomen moeten worden in de omschrijving.
- In lid 3 van artikel 5a wordt aangegeven dat het gaat om: "...*herbruikbare verpakkingen die in de voorgaande drie jaar voor het eerst in de handel zijn gebracht en zijn hergebruikt...*" Dit aspect ziet er op toe om eventuele fluctuaties in de statiegeldsysteem om te vangen en uit te middelen. Omdat toegevoegd is dat het gaat om '*het eerste in de handel zijn gebracht*' is het onduidelijk of en hoe dat in verband moet worden

gebracht met het hergebruik. De verpakkingen zijn als zodanig reeds op de markt en worden na vulling weer op de markt gebracht. De vraag is of deze toevoeging terecht is opgenomen. Ook dit heeft relatie met de manier waarop hergebruik (en het aantal omlopen van een verpakking) kan worden berekend.

- De toevoeging onder E maakt het ook hier bij de recycledoelstellingen mogelijk om hergebruik mee te laten tellen (tot maximaal 5 gew%). Hier komt dezelfde omschrijving terug als in artikel 5a onder 3. Het is de vraag of beide omschrijvingen voldoende eenduidig en duidelijk zijn (herbruikbare verpakkingen t.o.v. herbruikbare verkoopverpakkingen) en of de toevoeging 'voor het eerst in de handel zijn gebracht' terecht is (zie eerdere opmerking). Deze toevoeging komt waarschijnlijk uit de aangepaste EU-richtlijn. Niettemin blijft het moeilijk uit te leggen dat voor het behalen van de recycledoelstellingen hergebruik mag meetellen, zeker daar waar nu in Nederland gekozen wordt voor aparte 'circulaire' doelen.
- De statiegeldsystematiek voor de PET-flessen (klein en groot) zouden in deze definitie mogelijk ook niet meegeteld kunnen worden want deze worden geschredderd waarna er opnieuw flessen van worden gemaakt (strikt genomen is dat materiaalrecycling en geen producthergebruik).
- Voor wat de verslagleggingsverplichting betreft is het de vraag of het aspect hergebruik de term "innamestelsel" uit het besluit UPV afdekt (zie ook de Toelichting onder 6 waarin gesproken wordt over een systeem voor 'inname van afvalstoffen'). Er is immers geen sprake van afval/recycling maar van een stroom die die via hergebruik weer in de omloop komt. In ieder geval zal een aanvulling nodig zijn in de Regeling verslaglegging voor het meten/rekenen van het hergebruik.
- Het is onduidelijk wanneer een claim kan worden gedaan op *herbruikbare verpakkingen*. Bijvoorbeeld het aanbieden van verpakkingen aan de consument die deze verpakkingen na gebruik van de inhoud weer kan (laten) vullen, lijken nu buiten de reikwijdte te vallen van de definitie om deze als hergebruik mee te kunnen tellen. Het is de vraag of in deze fase (het stimuleren van hergebruik en circulariteit) deze vorm van hergebruik moeten worden uitgesloten.
- Er zijn in artikel 5a geen doelstellingen voor hergebruik opgenomen voor de andere verpakkingen behalve glas. Het is de vraag wat de toegevoegde waarde is van de opgenomen percentages in dit artikel zolang er voor deze verpakkingen geen hergebruikdoelstellingen zijn opgenomen. Meer hergebruik kan leiden tot minder recycling maar dit dilemma wordt niet duidelijk met het vermijden van een hergebruikdoelstelling/-ambitie;
- Overigens is er ook voor glas geen prikkel om tot hergebruik te komen aangezien het woordje "of" in de passage "wordt hergebruikt of gerecycled:..." het mogelijk maakt dat deze norm alleen met recycling wordt behaald. Die recycling kan zelfs een laagwaardige vorm van recycling zijn (denk aan het toevoegen van glasscherven als vulstof in beton). Het lijkt erop dat deze wijze van normstelling vooral profijtelijk is voor producenten door ze hiermee meer opties te geven aan de norm te voldoen, zonder dat ze worden uitgedaagd om ook daadwerkelijk tot hergebruik te komen. In die zin ware te overwegen aan circulaire normen een tenminste doelstelling toe te voegen.

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805

- aangegeven op pagina 8: ".....regeling verslaglegging worden opgesteld, waarin de wijze waarop producenten en importeurs van verpakte producten dienen te meten en dienen te rapporteren wordt vastgesteld."
- In de toelichting (pagina 18) wordt ook ruimte gegeven aan de mogelijkheid om het recyclingpercentage aanvullend te corrigeren door dit -gebruik makend van de WUR-studie- te berekenen. Dit wordt overigens ook in de WUR-studie in 4.2. genoemd: "van meetpunt naar berekenpunt", dat onderstreept de noodzaak om een goed beeld te krijgen wat de verslagplicht exact gaat inhouden om een oordeel te geven over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805

Informatie

- Voor wat betreft de informatie die de ILT nodig heeft voor haar toezicht is de ILT afhankelijk van de monitoringsrapportage van het Afvalfonds. Hierin wordt verslag gedaan van het recyclepercentage. De validiteit is echter moeilijk te controleren omdat marktinformatie vaak niet wordt gedeeld vanuit concurrentieoogpunt en heel erg versnipperd is waardoor daar minder goed een eenduidig beeld uit op te maken is. De ILT beschikt niet over onafhankelijke bronnen met deze data.

1.2 Naleving door normadressaat

De verantwoordelijkheid voor het halen van de normen is juridisch bij de producent (Stichting Afvalfonds) gelegd. In de praktijk blijkt echter dat de StAV erg afhankelijk is van derde partijen om de normen te halen.

Hier komt bij dat de Raad van State in een vergelijkbaar traject (Glas recycling) de uitspraak gedaan dat de norm niet hoeft te worden gehaald maar moet worden benaderd. Daarbij is de ILT gedwongen in haar interventies middelen te formuleren (plaatsing extra glasbakken), wat in gaat tegen het principe van de producentenverantwoordelijkheid in het Besluit verpakkingen waarin de producent zelf de middelen bepaalt om de recyclenorm te behalen. Nu voor kunststoffen een doelstelling is opgenomen die "in het meest positieve scenario haalbaar is " lijkt een dergelijk soortgelijk toezichtscenario zich te ontvouwen.

1.3 Handhaving door de toezichthouder

De conclusie is dat het handhaven door de ILT op het recyclepercentage niet eenvoudig is.

Zoals in de vorige twee paragrafen is aangegeven ontbreekt op dit moment de Regeling verslaglegging waarin wordt vastgelegd hoe er gemeten en gerekend wordt aan de recyclepercentages. Daarnaast zijn de normen op sommige punten onduidelijk en is de normadressaat afhankelijk van derden waardoor de ILT niet zomaar handhavend kan optreden. Daarbij komt nog dat de ILT voor haar informatie afhankelijk is van het Afvalfonds waarvan de validiteit moeilijk te controleren is, en als laatste heeft recente jurisprudentie uitgewezen dat normen niet moeten worden gehaald maar moeten worden benaderd.

2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van beleid of van wet- en regelgeving behelst de vraag of het *toezicht* praktisch uitvoerbaar is. Dit betekent dat de ILT duidelijk en concreet moet hebben op welke wijze de ILT invulling kan geven aan die nieuwe of gewijzigde taak.

2.1 Gevolgen voor de capaciteit

Dit implementatiebesluit heeft gevolgen voor de personele bezetting van de ILT. Door het verleggen van het meetpunt en het introduceren van een normstelling voor hergebruik gaat meer capaciteit zitten in het verifiëren van data uit de verschillende schakels in de keten.

De toename van de personele kosten volgt uit:

1. Het uitbreiden van het aantal productgroepen met 2, te weten aluminium en ferrometalen verpakkingen. Het aantal te controleren verpakkingstromen wordt daarmee groter;
2. De normstelling in het besluit wijzigt. Daardoor zal de ILT opnieuw voor stromen moeten vaststellen of er sprake is van normrealisatie. De frequentie van jaarlijks 1-2 verpakkingstromen doorlichten zal worden verhoogd naar jaarlijks 2-3 verpakkingstromen **(1,5 FTE)**
3. Nieuw controle-aspect is de hoeveelheid glazen flessen die binnen het systeem van statiegeld worden hergebruikt. **(0,5 FTE)**
4. Nieuw controleaspect is verlegging van het meetpunt en daarmee bepaling van verliezen die optreden in voorbereiding op het daadwerkelijke recyclingproces. Er zal door de ILT verder in de keten gecontroleerd moeten worden en de samenwerking met buitenlandse autoriteiten zal moeten worden uitgebreid en geïntensiveerd **(2 FTE)**

Er zullen nieuwe informatiebronnen moeten worden aangeboord die kunnen ondersteunen bij het inspecteren (informatie gestuurd toezicht). Daarnaast zal de informatie uitwisseling met buitenlandse autoriteiten moeten worden geïntensiveerd (Indicatie 100K Euro).

3. Fraudebestendigheid

Ten aanzien van de fraudebestendigheid concludeert de ILT dat in de regeling geen maatregelen zijn opgenomen om fraude te voorkomen. Deze zullen onderdeel moeten uitmaken van de nog op te stellen Regeling verslaglegging waarin (interne) controlesystematiek en kwaliteit verslaglegging geborgd zal moeten worden.

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805

Aanvullende opmerkingen:

Een onderdeel dat ongewijzigd blijft in dit besluit gaat over de verslagverplichting over de essentiële eisen (onderdelen F en L). Deze onderdelen behandelen de al eerder aangegeven verslagleggingplicht –in een bepaalde tijdsvolgorde- omtrent de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Daarmee blijft het onderdeel verslagplicht voor de essentiële eisen opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen (artikel 3). In het besluit is de drempel voor verslaglegging gelegd op 50.000 kg verpakkingen/jaar. Daarboven moet verslag worden gedaan over de naleving van de essentiële eisen. Daarop zijn geen wijzigingen doorgevoerd met dit besluit.

Het criterium van de 50.000 kg verpakkingen is vooral gebaseerd op de bijdrageplicht van producenten/importeurs voor het aanmelden bij het Afvalfonds en betalen van de bijdrage voor het financieren van de inzameling en recycling van verpakkingsafval. Het hanteren van dezelfde grens voor verslaglegging over de naleving van de essentiële eisen is naar de mening van de ILT verwarrend omdat het gaat om verschillende zaken.

Bedrijven nemen nu ten onrechte aan dat met de melding en het betalen van een bijdrage ook aan de verslagverplichting voor de essentiële eisen te hebben voldaan. De ILT begrijpt dat dit element nu niet aan de orde is in de onderhavige wijziging maar wil bij komende wijziging (mogelijk op basis van EU-regels) aandacht voor een meer toepasbaar onderscheid bijvoorbeeld op basis van relevantie voor circulaire doelstellingen of bijdrage aan bepaalde risico's.

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en
wonen

Datum
8 december 2020

Ons kenmerk
ILT-2020/67805