Technische toelichting circulaire normen verpakkingen 2020
Bijlage 1 bij Kamerbrief *Beleidsmaatregelen voor een circulaire verpakkingsketen*

Aanleiding

In het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Besluit) zijn gewichtspercentages vastgelegd als minimumnormen voor recycling die producenten van verpakte producten in het kader van hun producentenverantwoordelijkheid jaarlijks dienen te halen. Er zijn minimumnormen voor de recycling van al het verpakkingsafval en afzonderlijke normen voor het in het verpakkingsafval aanwezige kunststof, glas, hout, metaal en papier en karton. In het Besluit is vastgelegd deze in 2018 te evalueren. Ook is de Raamovereenkomstverpakkingen 2013-2022 geëvalueerd.

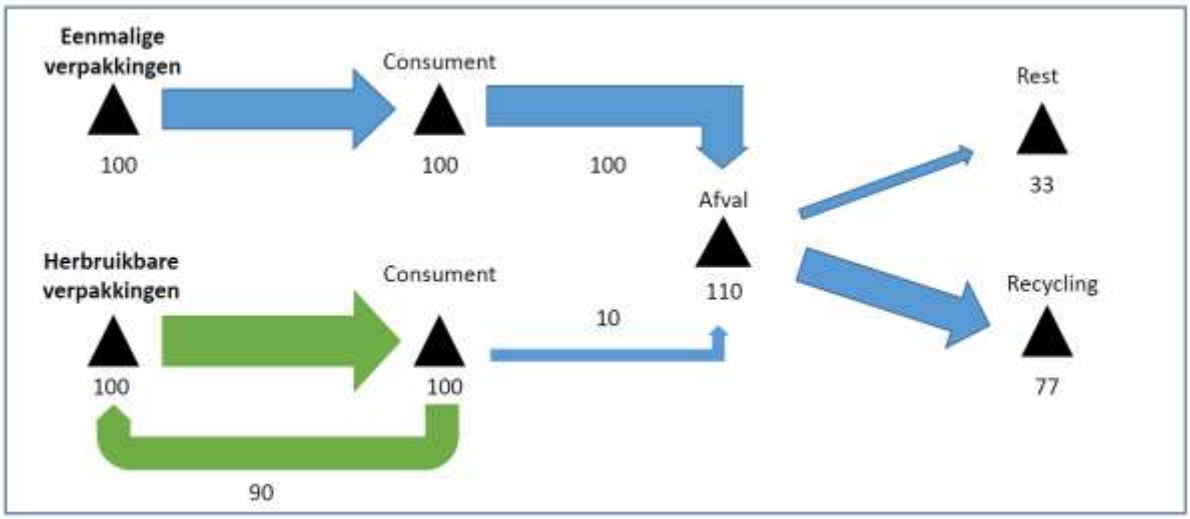
Voorts zijn op 4 juli 2018 in het kader van het EU-afvalpakket wijzigingen in de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG, hierna: verpakkingenrichtlijn) in werking getreden. Deze wijzingen verplichten lidstaten tot het nemen van maatregelen ter bevordering van het hergebruiken van verpakkingen. Tevens zijn er in de verpakkingenrichtlijn voor de totale hoeveelheid verpakkingsafval en voor de verschillende materiaalstromen aangepaste gewichtspercentages t.a.v. een minimale hoeveelheid verpakkingsafval die lidstaten dienen te recyclen opgenomen. Deze doelen zijn gesteld voor 2025 en 2030. Hierbij zijn ook voor het eerst afzonderlijke doelen gesteld voor ferro-metalen en aluminium. Tot slot is in het kader van het EU-afvalpakket door de Europese Commissie het uitvoeringsbesluit (2019/665) tot wijziging van beschikking 2005/270/EG genomen. Met dit uitvoeringsbesluit worden de meetmethode en het meetpunt van recycling van verpakkingsafval gewijzigd en wordt de wijze van verslaglegging aangescherpt. Dit uitvoeringsbesluit heeft gevolgen voor de gerapporteerde gewichtspercentages van gerecycled verpakkingsafval in Nederland.

De in dit document opgenomen wijzigingen zijn het gevolg van de genoemde evaluaties en hebben tevens als doel de wijzigingen in de verpakkingenrichtlijn in Nederlandse regelgeving te implementeren. Hierbij is rekening gehouden met de gevolgen van het uitvoeringsbesluit. In de overzichtstabel aan het einde van dit document is een overzicht van alle genoemde percentages weergegeven.

Circulaire doelstellingen voor recycling en hergebruik

In de circulaire economie is het van belang om de hoeveelheid materiaal die verloren gaat te minimaliseren. Daarbij staat hergebruik hoger op de afvalhiërarchie (cq. de Ladder van Lansink) dan recycling. Bij hergebruik wordt voorkomen dat verpakkingen afval worden en worden verpakkingen na inname opnieuw gevuld en daarmee meermalig gebruikt. De bestaande recyclingnormen in het Besluit laten hergebruik nog buiten beschouwing, ondanks dat via hergebruik gebruikte materialen zowel kwantitatief als kwalitatief beter behouden blijven. In de gewijzigde verpakkingsrichtlijn is 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, bijvoorbeeld door het afkondigen van doelstelling voor hergebruik.

De beleidsinzet is om in de transitie naar een circulaire economie te sturen op het behouden van materialen door gebruik te maken van een circulaire doelstelling waarvoor hergebruik en recycling meetellen. Voor hergebruik wordt het gemiddelde aandeel herbruikbare verpakkingen die in de voorgaande drie jaar in de handel is gebracht en hergebruikt in het kader van een systeem om verpakkingen te hergebruiken, in aanmerking genomen. Bij het behalen van de circulaire normen worden producenten in principe vrijgelaten om te bepalen welk deel van de norm wordt gehaald met hergebruik en welk deel met recycling. Met deze circulaire normen wordt de verplichting tot het nemen van maatregelen ter bevordering van hergebruik geïmplementeerd. In onderstaande schematische weergave is een fictief voorbeeld gegeven van de werking van een de circulaire norm.



In dit fictieve voorbeeld komen er 100 producten in eenmalige verpakkingen op de markt, verondersteld wordt dat deze verpakkingen allemaal afval worden. Daarnaast komen er in dit fictieve voorbeeld 100 producten in herbruikbare verpakkingen op de markt, waarvan de verpakkingen 90 keer via een systeem van hergebruik worden hergebruikt. De 10 overige keren dat herbruikbare verpakkingen niet retour komen wordt verondersteld dat zij afval zijn geworden.

In totaal worden er in dit fictieve voorbeeld aldus 110 verpakkingen afval, waarvan er 77 worden gerecycled. Het recyclerendement is gelijk aan de totale hoeveelheid recycling gedeeld door de totale hoeveelheid afval. Dit komt neer op een recyclingrendement van 70% = 77/110. Dit is gelijk aan de wijze waarop het recyclingpercentage wordt berekend, met dien verstande dat er in werkelijkheid op basis van gewicht wordt gemeten.

In totaal worden er in dit fictieve voorbeeld 200 keer verpakkingen op de markt gebracht, waarbij er 90 keer een verpakking wordt hergebruikt en 77 verpakkingen worden gerecycled. Het circulaire rendement is dan het totaal van de hoeveelheid hergebruikte plus recyclede verpakkingen, gedeeld door het totaalaantal keren dat een product in een verpakking op de markt komt. Dit komt in dit voorbeeld neer op een percentage circulair van circa 84% = (90+77)/200. Dit is de systematiek die wordt gevolgd bij de circulaire normen. Het groene gedeelte in dit fictieve voorbeeld blijft in de huidige situatie met recyclingnormen nog buiten beschouwing.

Aangezien bij hergebruik het ontstaan van verpakkingsafval wordt voorkomen, verschillen de beide normen. Bij de circulaire doelstelling wordt het aandeel hergebruikte of gerecyclede verpakkingen afgezet tegen het totaalaantal keren dat een product in een verpakking op de markt komt. Bij de recyclingnorm wordt het aandeel gerecycled verpakkingsafval afgezet tegen de totale hoeveelheid verpakkingsafval. Wel is het in Nederland praktijk om conform 2005/270/EC de hoeveelheid verpakkingsafval te bepalen op basis van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt wordt gebracht, dat gebeurt zoals in dit fictieve voorbeeld beschreven.

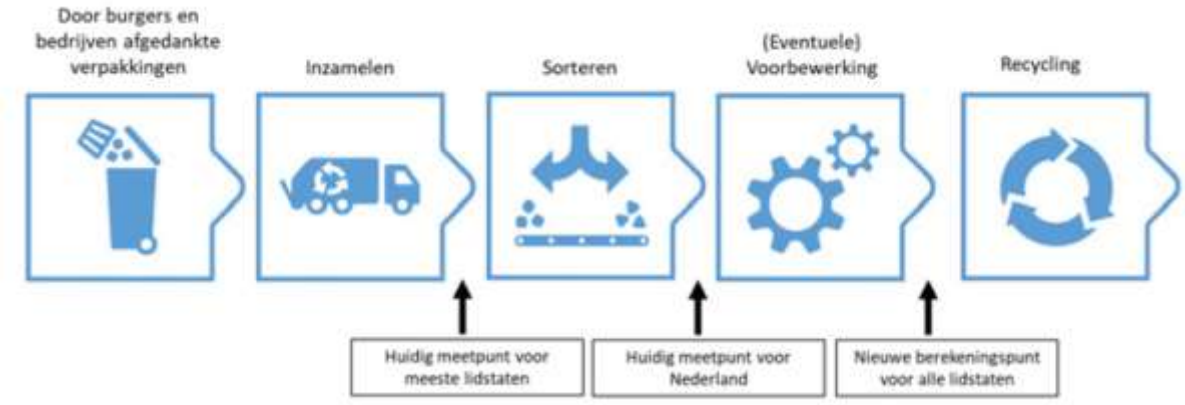
De circulaire normen en de normen voor recycling zijn complementair aan elkaar, waarbij de EU-minimumpercentages sturen op de recycling van het verpakkingsafval van de verschillende materialen en de circulaire normen sturen op het aandeel van de op de markt gebrachte verpakkingen dat wordt hergebruikt of waarvan het resterende afval wordt gerecycled. Beide normen worden in het besluit opgenomen. Conform de EU-richtlijn wordt producenten de mogelijkheid geboden de recyclingnorm met 5 procentpunt te verlagen en daarvoor hergebruik in aanmerking te nemen.

Gevolgen van het uitvoeringsbesluit voor berekening recyclingrendement
In de bestaande meetmethode waarmee de huidige recyclingnormen in het Besluit worden gemeten is het gewicht van het gerecycled verpakkingsafval gelijk aan de input van verpakkingsafval bij een effectief proces van recycling. Dit is conform beschikking 2005/270/EG. 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, danwel de hoeveelheid afvalmateriaal die als gevolg van een voorbereidende handeling voorafgaande aan herbewerking niet langer afval is. Ook deze nieuwe methode volgt uit beschikking 2005/270/EG.

Conform de geldende meetmethode werd in Nederland tot nog toe het gewicht van het inzamelde verpakkingsafval gemeten dat na sortering op de weegbrug van een recyclinginstallatie werd aangeleverd. Dit gewicht werd gecorrigeerd voor nog resterend vocht en vuil en tevens gecorrigeerd voor te recyclen afval dat niet afkomstig is van verpakkingen. In de overzichtstabel is een overzicht gegeven van de recyclingpercentages over 2017 die door producenten van verpakte producten, in het kader van hun producentenverantwoordelijkheid, volgens deze bestaande methode als gerealiseerd zijn gerapporteerd.

De nieuwe meetmethode betekent in de praktijk dat het gemeten en gecorrigeerde gewicht na sortering aanvullend gecorrigeerd moet worden voor verliezen die optreden in voorbereiding op het recyclingproces waarin de materialen worden bewerkt tot producenten.

Omdat de uitvoeringswijze van het meetpunt verschilt per lidstaat, zal het effect van de nieuwe berekeningswijze op het recyclingpercentage ook verschillen per lidstaat. Van verschillende andere lidstaten is bekend dat alle inzamelde materialen als gerecycled worden geteld. Door de nieuwe manier van meten ontstaat er meer transparantie in de keten over het daadwerkelijk gerecyclede materiaal en worden de resultaten van verschillende lidstaten beter vergelijkbaar. In de onderstaande schematische weergave wordt dit nader geïllustreerd.



Bron: Wageningen University & Research

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2019 aan Wageningen University & Research (hierna: WUR) opdrachtgegeven de gevolgen van de aangescherpte meetmethode voor de verschillende materiaalstromen in kaart te brengen.[1] [2] De recyclingpercentages van de verschillende materiaalstromen die door de WUR op basis van de nieuwe methode zijn berekend, zijn opgenomen in de overzichtstabel. Bij dit onderzoek is geconstateerd dat voor de metaalketen en het daarbij te maken onderscheid tussen ferro-metalen en aluminium aanvullend onderzoek nodig is. Dit onderzoek wordt in opdracht van het ministerie in 2020 uitgevoerd.

[1] Brouwer, et al, Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling kunststofverpakkingen, Wageningen Food & Biobased Research, 2019.
[2] Brouwer, et al, Verkenning effect verschuiven meetpunt recycling verpakkingen, Wageningen Food & Biobased Research, 2019.

Er wordt in 2020 door het ministerie op basis van het uitvoeringbesluit een nieuwe ministeriële regeling verslaglegging opgesteld, waarin de wijze waarop producenten van verpakte producten dienen te meten en dienen te rapporteren nader wordt gespecificeerd. Het verpakkend bedrijfsleven dient dan over het kalenderjaar 2021 te rapporteren volgens de nieuwe methode.

In onderstaande overzichtstabel zijn de verschillende percentages en doelstellingen terug te vinden.

Overzichtstabel 1

	Recyclingnorm Besluit Bestaande meetmethode	Resultaat recyclingnorm 2017 Bestaande meetmethode	Resultaat recyclingnorm 2017 Nieuwe meetmethode	Resultaat 2017 inclusief hergebruik Nieuwe meetmethode	EU-norm 2025 Nieuwe meetmethode	EU-norm 2030 Nieuwe meetmethode	Nieuwe circulaire norm Nieuwe meetmethode	Nieuwe recycling norm Nieuwe meetmethode
Glas	90%	85%	71%	86%	70%	75%	86%	2021: 70% 2030: 75%
Kunststof	2017: 47% 2018: 48% 2019: 49% 2020: 50% 2021: 51% 2022: 52%	50%	35%-39%	35%-39%	50%	55%	2021: 40% 2022: 42% 2023: 44% 2024: 47% 2025: 50% 2030: 55%	2021: 40% 2022: 42% 2023: 44% 2024: 47% 2025: 50% 2030: 55%
Papier en karton	75%	87%	85%	85%	75%	85%	2021: 85%	2021: 85%
Metaal Ferro Aluminium	85%	96%	Ntb	Ntb	 70% 50%	 80% 60%	Tot 2025: 85% 2025: 70% 2030: 80% 2025: 50% 2030: 60%	Tot 2025: 85% 2025: 70% 2030: 80% 2025: 50% 2030: 60%
Hout	2017: 35% 2018: 37% 2019: 39% 2020: 41% 2021: 43% 2022: 45%	73%	73%	73%	25%	30%	55%	55%
Alle verpakkingen	70%	78%	74%-75%	71%	65%	70%	2021: 71% 2022: 72% 2023: 72% 2024: 73% 2025: 74%	2021: 70%