

Kerninzichten uitvoering UPV Verpakkingen

Doeltreffendheid en Efficiëntie UPV Verpakkingen

April 2025

Kerninzichten uitvoering UPV Verpakkingen

Verpact is in Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van de uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid (UPV) voor het verpakkend bedrijfsleven. Verpact zorgt vanuit de UPV voor de inzameling en recycling van alle verpakkingsstromen. Het huidige UPV-systeem voor verpakkingen in Nederland is ontstaan vanuit de privatisering van de verpakkingsbelasting en heeft zich over tijd doorontwikkeld tot een UPV-systeem waarin Verpact centrale regie voert op de keten. Het doel van Verpact is om de inzamel-, recycle- en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingen te behalen tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, met een nadruk op kwaliteit en hoogwaardige recycling.

De resultaten van Verpact zitten ruim boven de EU-doelstellingen en tevens boven de ambitieuzere nationale recyclingdoelstellingen op totaal en op substroomniveau, waarbij aanvullende nationale doelstellingen op drankenkartons en statiegeld aandacht vragen. In totaal werd in 2023 75% van de op de markt gebrachte verpakkingen gerecycled. Hiermee werd de nationale doelstelling van 70% behaald. Inclusief hergebruik levert dit een circulariteitspercentage op van 88% (t.o.v. de doelstelling van 72%). Ook op substroomniveau worden de nationale doelstellingen voor 2023 behaald en grotendeels ook al de EU-doelstellingen voor 2025. Twee aandachtspunten hierbij zijn de recycling van drankenkartons (24% t.o.v. 34% doelstelling) en de inzameling van statiegeldverpakkingen (74% t.o.v. 90% doelstelling). Voor beide punten zijn programma's in uitvoering, en is de verwachting dat deze doelstellingen in de nabije toekomst gerealiseerd zullen worden.

Ook internationaal presteert Verpact goed op doeltreffendheid en efficiëntie. Vijf internationale casestudies zijn uitgevoerd ter vergelijking van verschillende UPV-systemen: Duitsland, België, Spanje, Italië en Frankrijk. Nederland behaalt met een recyclingpercentage van 75% een van de beste recyclingresultaten van Europa, waarbij alleen België een hoger recyclingpercentage behaalt. Het Nederlandse UPV-systeem is ambitieus, waarbij zowel de doelstellingen strenger zijn en de reikwijdte (aanvullende doelstellingen op drankenkartons en statiegeld) breder is dan de EU-doelstellingen. Nederland heeft met het Kennisinstituut duurzaam verpakken (KIDV) een internationale *best practice* op het gebied van innovatie en kennisontwikkeling, waarbij nog meer internationale samenwerking kan worden behaald. Ook wordt het Nederlandse UPV-systeem gezien als koploper in transparantie en monitoring – zo is bijvoorbeeld Nederland een van de eerste landen die de nieuwe meetmethode recycling¹ heeft geïmplementeerd. Nederland heeft daarnaast een zeer laag aandeel free-riders² (<5%) ten opzichte van omringende landen.

Qua kostenefficiëntie scoort het Nederlandse UPV-systeem in lijn met omringende landen, op basis van de opgedane inzichten. Geen van de onderzochte casestudies scoort het beste op zowel doeltreffendheid als efficiëntie. Afhankelijk van het gekozen perspectief – maatschappelijke kosten per inwoner of per volume verpakkingsafval – behalen verschillende landen een hoge efficiëntie. Hierbij lijken hogere kosten ook niet per definitie tot betere recycleresultaten te leiden.

Centrale regie is een belangrijk onderdeel van de goede prestaties van het Nederlandse UPV-systeem. In Nederland wordt deze centrale regie via een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) voor verpakkingen geborgd, maar andere vormen zijn ook mogelijk, zoals een erkenning of aanwijzing. Centrale regie biedt een mechanisme voor het borgen van prestaties, continuïteit, en het bedienen van verschillende belangen in de verpakkingssector, waaronder ook de koplopers. Het verpakkend bedrijfsleven is in Nederland vertegenwoordigd in het toezien orgaan van de UPV-organisatie en kan daarmee het systeem mede vormgeven. Dit in tegenstelling tot landen zonder centrale regie, waar UPV-organisaties in eigendom van afvalbedrijven of investeerders zijn. Draagvlak vanuit producenten en importeurs (P&I) voor Verpact zit dus *'by-design'* in dit mechanisme opgenomen. Daarnaast biedt centrale regie beter overzicht op free-

¹ In de oude methode werd de output van sorteren (en input voor het recyclingproces) als meetpunt voor het aandeel recycling gehanteerd. In het nieuwe meetpunt wordt de output van recycling genomen.

² Onder free-riders worden producenten en importeurs verstaan die geen aangifte bij Verpact doen.

riding. Het aantal free-riders onder Nederlandse P&I is zeer laag in vergelijking met andere landen. Ook kunnen onder een collectief systeem met centrale regie de kosten van het systeem altijd doorgerekend worden aan P&I, waardoor het systeem structureel levensvatbaar is. Dit is met name relevant bij lange termijn investeringen die vanuit maatschappelijk belang worden gedaan, maar op de korte termijn niet altijd rendabel zijn. In een competitief systeem zonder centrale regie kunnen deze hogere kosten niet altijd doorgerekend worden in hogere tarieven doordat P&I mogelijk overstappen. Een bijkomend voordeel voor de overheid en beleidsmakers is dat centrale regie één aanspreekpunt geeft en de wettelijke verplichtingen bij één partij belegt. Hierbij kan Verpact ook handhavend optreden en wordt werk voor de overheid uit handen genomen. Verpact blijft daarbij een organisatie met een onafhankelijk bestuur en kan daardoor ook een rol spelen in de zienswijze op nieuw beleid.

Tegelijkertijd kan Verpact ook leren van de internationale *best practices* om het UPV-systeem door te ontwikkelen en ook aan toekomstige verwachtingen te blijven voldoen.

Contractinnovatie (België): Door zelf een visie te formuleren op kritieke stromen en opdrachten voor het sorteren en verwerken van deze stromen in de markt te zetten kan recycling gericht worden verbeterd. Hierbij wordt lange termijn stabiliteit (9-jaar contracten) geboden met volumegaranties voor sorteersers en recyclers. Tegelijkertijd wordt regie gehouden over de gewenste output en het lokale aanbod recycleert gestimuleerd. Dergelijke maatschappelijke investeringen komen eenvoudiger tot stand in een systeem met centrale regie.

Materiaaleigendom (Italië): Materiaaleigendom kan helpen om de opbrengsten van waarde stromen terug te laten vloeien naar P&I en daarmee de maatschappelijke kosten van het systeem als geheel te verlagen. Hiermee wordt voorkomen dat de UPV-organisatie alleen deficits financiert, en de opbrengsten van waardevolle stromen bij overheden en afvalbedrijven blijven hangen. Daarnaast geeft materiaaleigendom, en mogelijk ook de schaal effecten, meer regie op de kwaliteit van de output. Hierdoor kan worden gestuurd op het vergroten van volumes gerecycled materiaal die de weg terugvinden naar de P&I.

Uniformiteit van inzameling (België en Duitsland): Een landelijk uniform inzamelsysteem geeft schaalvoordelen en hogere kwaliteit van het ingezamelde materiaal.

Het openstellen van het UPV-systeem voor nieuwe toetreders werkt naar verwachting juist verstorend in de transitie naar een circulaire verpakkingsector en brengt aanzienlijke risico's met zich mee. In Nederland is sprake van een competitieve afvalmarkt voor de inzameling, sortering en verwerking van verpakkingsafval, waarin afvalbedrijven met elkaar concurreren om contracten voor bedrijven en overheden. Hierdoor is er een prikkel om de kosten zo laag mogelijk te houden en te innoveren. Verpact benut deze competitieve afvalmarkt reeds in het contracteren van inzameling en verwerking van verpakkingsafval. Een UPV betreft een verplichting die voortkomt uit een politieke keuze en dient ook bredere maatschappelijke belangen te borgen richting een circulaire verpakkingsector. Zolang de uitvoering van het volledige verpakkingenspectrum – huishoudelijk en bedrijfsmatig – efficiënt verloopt is er weinig toegevoegde waarde van concurrentie op de uitvoering zelf. De uitvoeringskosten bedroegen in 2023 ca. 5% van de totale kosten van Verpact. De overige 95% betreffen de ketenkosten voor inzameling, sortering en verwerking van verpakkingsafval, waar concurrentie tussen afvalbedrijven al van toepassing is.

Het openstellen van de UPV als zodoende voor meerdere concurrerende UPV-organisaties verhoogt de complexiteit van het UPV-systeem doordat UPV-organisaties zowel met elkaar moeten concurreren als moeten samenwerken. De introductie van competitie in Duitsland leidde in eerste instantie juist tot hogere prijzen en hogere marges voor de concurrerende UPV-organisaties door beperkte ervaring vanuit de markt. In Spanje tonen recente ontwikkelingen aan dat ook het risico op ongewenst lage prijzen aanwezig is doordat UPV-organisaties elkaar onderbieden (*race-to-the-bottom*) om marktaandeel te verkrijgen, met het risico op lagere kwaliteit en continuïteit van de sector. In Slovenië leidde de introductie van competitie tot prijzenoorlogen tussen UPV-organisaties, een beperkte grip op *free-riding* en leidde lage materiaalprijzen

uiteindelijk zelfs tot een inzaamstop, waardoor de overheid financieel moest bijspringen. In Slovenië is er zelfs voor gekozen om de introductie van competitie tussen UPV-organisaties terug te draaien.

Een competitief UPV-systeem heeft fundamenteel een aantal belangrijke nadelen rond het borgen van bredere maatschappelijke belangen:

- Concurrerende UPV-organisaties kunnen te veel gericht zijn op kortetermijnwinst, waardoor maatschappelijk gewenste investeringen voor de lange termijn onvoldoende plaatsvinden
- In een competitief UPV-systeem wordt eco-modulation en/of tariefdifferentiatie beperkt toegepast
- Concurrentie op prijs creëert mogelijk een ongelijk speelveld tussen P&I's doordat grote bedrijven een andere behandeling krijgen in service en prijs dan kleine bedrijven
- Fragmentatie van monitoringsdata over meerdere UPV-organisaties beperkt de transparantie en consistentie van monitoring en bemoeilijkt aanpak van free-riders
- Investerings in bewustwording en preventie komen beperkt tot stand, doordat deze investeringen tot hogere kosten leiden, maar pas op de langere termijn baten geven en deze toekomstige baten bij een andere UPV-organisatie ten goede komen indien P&I overstappen
- Een overkoepelend orgaan (namens de P&I) is nodig voor landelijk toezicht op concurrerende UPV-organisaties. Dit betekent dat ook in een competitief UPV-systeem één centraal orgaan nodig is. De kosten hiervan moeten worden terugverdiend middels een hogere efficiëntie

De Duitse situatie laat zien dat een competitief UPV-systeem sterk toezicht vanuit een onafhankelijk orgaan vereist. De doorontwikkeling van het Duitse UPV-systeem – waarin toezicht worden gehouden door het centrale orgaan ZSVR – leidt echter *de facto* weer tot een meer centraal georganiseerd UPV-systeem. Hierbij wordt een toenemend deel van de coördinerende taken binnen het UPV-systeem bij deze centrale organisatie belegd.

Kortom, Verpact behoort tot de Europese top qua recyclingprestaties en de kosten per eenheid liggen in lijn met de selectie van onderzochte landen. Slechts een klein deel (5%) van de kosten zijn uitvoering van de organisatie zelf, 95% betreft de executie van UPV-verplichtingen. De basis voor een eventuele efficiëntiewinsten is daarmee nihil. Tot slot zijn coördinatie en lange termijn investeringen van kritisch belang om de steeds zwaardere doelstellingen te behalen. Het laaghangend fruit is reeds geplukt.

Belangrijke mededeling

Dit rapport wordt u aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V..

Met dit rapport leveren wij een bijdrage aan de transparantie over de rol en prestaties van UPV-systemen voor verpakkingen in Europa op het gebied van doeltreffendheid en efficiëntie.

Dit rapport is opgesteld overeenkomstig onze opdrachtbrief d.d. 7 augustus 2024. Dit rapport is alleen voor u bedoeld. Wij accepteren geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan u of voor enig ander gebruik van dit rapport dan waarvoor het bedoeld is.

PwC heeft zich bij het opstellen van het dit rapport (mede) gebaseerd op documenten en informatie zoals PwC die van verschillende partijen (inclusief de Cliënt) heeft ontvangen (hierna: 'Informatie van Derden'). PwC heeft de Informatie van Derden gebruikt met de aanname dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. De betrouwbaarheid van de Informatie van Derden is door PwC niet geverifieerd of vastgesteld. PwC heeft geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot de Informatie van Derden, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden. PwC verstrekt geen enkele expliciete of impliciete verklaring of garantie ten aanzien van de juistheid of volledigheid van de Informatie van Derden of de daaraan gerelateerde referenties in dit rapport.

Het rapport is uitsluitend ten behoeve van de belangen van de Cliënt uitgebracht en heeft niet het oogmerk om voor andere doeleinden dan de daarin genoemde, te worden gebruikt. Op het rapport kan derhalve niet door anderen dan de Cliënt worden gesteund. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de Cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

Het rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

www.strategyand.pwc.com

strategyand.pwc.com

© 2025 PwC. All rights reserved. PwC refers to the PwC network and/or one or more of its member firms, each of which is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details. Mentions of Strategy& refer to the global team of practical strategists that is integrated within the PwC network of firms. For more about Strategy&, see www.strategyand.pwc.com. No reproduction is permitted in whole or part without written permission of PwC. Disclaimer: This content is for general purposes only, and should not be used as a substitute for consultation with professional advisors.