

Monitoring verpakkingen

Resultaten op de markt gebrachte verpakkingen 2008

22 juni 2010

**Monitoring verpakkingen
Rapportage resultaten op de
markt gebrachte
verpakkingen 2008**

| | | |
|--------------------|---|--------------|
| Auteurs | Stichting Nedvang en Belastingdienst | |
| | | |
| Versie | 1.1 | 22 juni 2010 |
| | | |
| Te overleggen aan: | Ministerie van VROM, Uitvoering Afvalbeheer/PBA | |
| | Agentschap NL, Uitvoering Afvalbeheer/PBA | |
| | Begeleidingscommissie Raamovereenkomst, p/a Ministerie van VROM | |
| | | |

De informatie in dit rapport is uitsluitend bestemd voor de rapportage in het kader van de monitoring verpakkingen. Voor elk ander gebruik of gebruik in een ander kader dient schriftelijke toestemming van de auteurs te worden verkregen.

Voorwoord

Het verpakkende bedrijfsleven is verantwoordelijk voor de monitoring en rapportage van de op de markt gebrachte verpakkingen. Nedvang verzorgt de uitvoering namens hen. Sinds de invoering van de verpakkingenbelasting in 2008 doet het verpakkende bedrijfsleven aangifte van het gewicht van de op de markt gebrachte verpakkingen bij de Belastingdienst. In 2008 is de aangifte vereenvoudigd en zijn logistieke hulpmiddelen vrijgesteld van aangifte. Nedvang registreert het in 2008 op de markt gebrachte gewicht van logistieke hulpmiddelen daarom zelf.

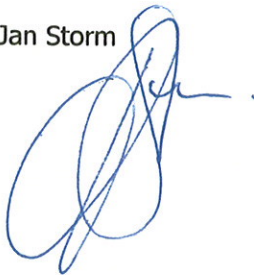
Nedvang en de Belastingdienst hebben intensief samengewerkt bij de invoering van de verpakkingenbelasting en daarna besloten op het gebied van de monitoring samen te blijven werken volgens de hierover op 29 januari 2008 gemaakte afspraken. Vanaf juli 2009 is de samenwerking gericht op het bijeen brengen van de benodigde gegevens voor de marktmonitoring 2008. Nadat begin 2010 alle benodigde gegevens voorhanden waren zijn Nedvang en de Belastingdienst een project gestart om gezamenlijk dit rapport op te stellen.

Dit rapport gaat in op het totale gewicht van in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen. Dit rapport gaat daarom niet in op de hiermee samenhangende belastingopbrengst. Hierover rapporteert de minister van Financiën afzonderlijk. Ook het vaststellen van de tarieven in het kader van de verpakkingenbelasting heeft geen relatie met deze marktmonitoring.

Nedvang en de Belastingdienst beschouwen de uitgevoerde marktmonitoring 2008 als nulmeting voor de komende jaren.

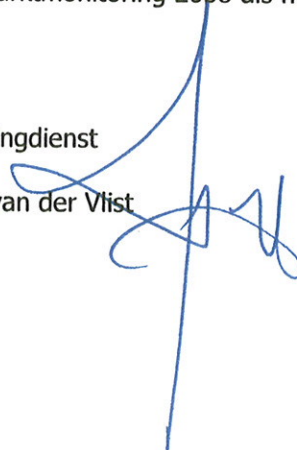
Stichting Nedvang

Jan Storm



Belastingdienst

Hans van der Vlist



Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Inhoud | 4 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.2 Methode van de marktmonitoring | 5 |
| 1.3 Rapport Marktmonitoring | 6 |
| 2. Aangifte verpakkingen bij de Belastingdienst voor 2008 | 7 |
| 2.1 Methode | 7 |
| 2.2 Toepassing methode | 8 |
| 2.3 Resultaat | 9 |
| 3. Opgave logistieke hulpmiddelen aan Nedvang voor 2008 | 10 |
| 3.1 Methode | 10 |
| 3.2 Toepassing methode | 10 |
| 3.3 Resultaat | 10 |
| 4. Op de markt gebracht door onderdrempelige bedrijven in 2008 | 12 |
| 4.1 Methode | 12 |
| 4.2 Toepassing methode | 13 |
| 4.3 Resultaat | 14 |
| 5. Totaal op de markt gebracht in 2008 | 15 |
| 5.1 Resultaat | 15 |
| 5.2 Conclusie | 15 |
| Afkortingen (definities) | 17 |
| Bijlage 1: Vergelijking met de toegepaste methode tot en met 2007 | 18 |
| Managementsamenvatting | 18 |
| B1.1 Opgave tijdens Convenant Verpakkingen II en III | 19 |
| B1.2 Opschaling van verkregen gegevens | 20 |
| B1.3 Verschillen in geregistreerd verpakkinggewicht tussen de methoden | 20 |
| B1.4 Vergelijking resultaten 2005 en 2008 per materiaal | 21 |
| B1.5 Beoordeling van de methode tijdens de convenantperiode | 23 |
| B1.6 Conclusies | 24 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raamovereenkomst en de verpakkingenbelasting brengen vanaf 2008 verandering in de systematiek van monitoring van op de markt gebrachte verpakkingen. Dat betekent een wijziging ten opzichte van hetgeen in het Besluit was voorzien. Producenten en importeurs doen vanaf 2008 alleen nog aan de Belastingdienst opgave in de vorm van belastingaangifte. De staatssecretaris van Financiën informeert op 17 juli 2008 hierover de leden van de Tweede Kamer als volgt: *“Bij het zoeken naar vereenvoudigingen gold als gezamenlijk uitgangspunt dat een verpakkingenbelasting gehandhaafd blijft en dat met de opgave voor de verpakkingenbelasting ook de gegevens worden aangeleverd die noodzakelijk zijn voor het Besluit verpakkingen. Het heeft weinig zin de verpakkingenbelasting aan te passen als het bedrijfsleven op grond van bovengenoemde regelgeving deze informatie alsnog moet verstrekken.”*

In het kader van het Besluit en de Raamovereenkomst is Nedvang de uitvoeringsorganisatie die namens het verpakkende bedrijfsleven aan het ministerie van VROM en ter attentie van Agentschap NL de monitoringrapportage verzorgt. Op 8 december 2009 heeft Nedvang het rapport Monitoring verpakkingen, resultaten 2008, uitgebracht. Daarin ontbraken de gegevens betreffende de op de markt gebrachte verpakkingen in 2008. De resultaten en de effecten van de marktmonitoring op het materiaal hergebruik zijn verwerkt in het rapport Monitoring verpakkingen van 22 juni 2010. Het voorliggende rapport vormt daarmee een aanvulling op de eerder gerapporteerde resultaten voor 2008. Bij het opstellen van dit rapport hebben Nedvang en Belastingdienst intensief samengewerkt.

Voor de marktmonitoring van logistieke hulpmiddelen is een belangrijke bijdrage geleverd door de volgende met Nedvang samenwerkende materiaalorganisaties:

1. Papier Recycling Nederland (PRN),
2. Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (voorheen Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen verder te noemen VMK),
3. Stichting Kringloop Blik (SKB)
4. Stichting Kringloop Hout (SKH).

1.2 Methode van de marktmonitoring

De marktmonitoring 2008 is gebaseerd op de registratie van het gewicht van in Nederland in 2008 op de markt gebrachte verpakkingen. De registratie bestaat uit drie componenten:

1. aangifte van verpakkingen door bedrijven aan de Belastingdienst ingevolge de verpakkingenbelasting
2. inventarisatie van de registraties van op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen door Nedvang in samenwerking met de materiaalorganisaties
3. berekening van het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen door bedrijven die minder dan 15.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen en in het kader van de verpakkingenbelasting zijn vrijgesteld van het doen van aangifte, de zogenoemde onderdrempelige bedrijven.

Uitgangspunt voor de marktmonitoring is het zo volledig mogelijk totaliseren van betrouwbare registraties van op de markt gebrachte verpakkingen. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de geanonimiseerde en geaggregeerde registraties op basis van de aangifte (hoofdstuk 2). De verpakkingenbelasting biedt een fiscaal wetgevingskader waaraan alle verpakkende bedrijven dienen te voldoen. De verpakkingenbelasting hanteert een strikte richtlijn voor de te voeren administratie door bedrijven. Om de administratieve lasten ten gevolge van de verpakkingenbelasting te beperken zijn uitzonderingen en vrijstellingen opgenomen in de wetgeving, waaronder de vrijstelling voor het doen van aangifte onder de drempel van 15.000 kg per jaar en de regeling voor logistieke hulpmiddelen. Hiervoor wordt korthedshalve verwezen naar de website www.belastingdienst.nl/verpakkingenbelasting.

Nedvang is verantwoordelijk voor de inventarisatie van de registraties van de logistieke hulpmiddelen (hoofdstuk 3). Nedvang heeft op verzoek van VROM in 2009 in samenwerking met de

materiaalorganisaties de monitoring voor de logistieke hulpmiddelen opgezet. Logistieke hulpmiddelen, zoals houten pallets, zijn vaak meermalig bruikbare verpakkingen die niet bedrijfsgebonden zijn en bijzonder moeilijk bedrijfsgebonden zijn te administreren. Daarom is gekozen voor een administratie en registratie op basis van keteninformatie. Deze keteninformatie is vaak wel beschikbaar en geeft een betrouwbaarder beeld dan de optelsom van gebrekkige informatie van individuele bedrijven.

Nedvang en de Belastingdienst hebben samen gezorgd voor een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van de registraties van logistieke hulpmiddelen. Specifiek is aandacht besteed aan eventuele overlap of omissies door de registratie van de afzonderlijke componenten (hoofdstuk 3 en 5).

Nedvang en de Belastingdienst hebben in het kader van de marktmonitoring gezamenlijk een berekening gemaakt van het gewicht aan verpakkingen afkomstig van onderdrempelige bedrijven op basis van de bij hen beschikbare registraties (hoofdstuk 4).

1.3 Rapport Marktmonitoring

Dit rapport marktmonitoring beschrijft per component de achtergrond, de methode en de resultaten van de gehanteerde werkwijze. Het totaal van de registraties geeft een betrouwbaar totaalbeeld van het gewicht van in 2008 in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen. Dit rapport hoort bij het formulier verslaglegging (monitoringformulier) met daarin opgenomen de verantwoording van de rapportage-eisen die het Besluit stelt.

De marktmonitoring is tot en met 2007 uitgevoerd op basis van de methode die is ontwikkeld tijdens het Convenant Verpakkingen (I t/m III). De registraties in de convenantperiode waren gebaseerd op opgaven van bij het convenant aangesloten bedrijven en clusters van bedrijven. De registraties waren niet volledig en bedroegen in 2005 2228 kton verpakkingen. Daarom is voor de bepaling van het totale marktgewicht indertijd een rekenmethode gebruikt, ook wel 'opschalingsmethode' genoemd. De beschikbare registraties werden daarbij per bedrijfssector (SBI-code) naar rato van binnenlandse omzet omgerekend naar totalen per bedrijfssector en vervolgens getotaliseerd. Een verdere toelichting op deze methode en de verschillen met de huidige methode is opgenomen in bijlage 1.

2. Aangifte verpakkingen bij de Belastingdienst voor 2008

In 2008 is de verpakkingenbelasting ingevoerd. Voordien zijn, in de convenantperiode en de eerste twee jaren van het Besluit, gegevens over het totale gewicht aan verpakkingen verkregen door de uitvraag van die gegevens bij de bedrijven en brancheorganisaties. Een van de uitgangspunten bij de invoering van de verpakkingenbelasting is dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk moeten blijven. Gevolg van dit uitgangspunt is de afspraak tussen VROM en de Belastingdienst waarbij is overeengekomen dat voor de monitoring gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit de aangiften verpakkingenbelasting, waar de Belastingdienst na het indienen van de eerste aangifte 2008 over beschikt.

Een eerste overzicht van de beschikbare gegevens is vermeld in de brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 15 september 2009 over de stand van zaken verpakkingenbelasting en de reactie op het rapport EIM (kenmerk DV/2009/0293 U). Deze brief geeft de (tussen)stand van de aangifte over 2008 en van de voorlopige aangifte over 2009 per 2 juni 2009.

2.1 Methode

De Belastingdienst heeft de volgende acties ondernomen in 2009, en vervolgt deze in 2010:

- opbouw van een compleet bestand van aangifteplichtige bedrijven door:
 - ten onrechte aangemelde bedrijven uit het bestand te verwijderen;
 - nog niet geregistreerde bedrijven op te sporen met diverse methoden;
- toetsing van de kwaliteit van de ingediende aangiften.

Opbouw van een compleet bestand

Uitgangspunt voor het bestand van potentiële belastingplichtige bedrijven zijn de gegevens zoals die uit de periode van convenant en Besluit beschikbaar waren. Deze gegevens zijn gekoppeld met bestanden die bij de Belastingdienst aanwezig zijn. Op basis daarvan zijn bedrijven benaderd. Er zijn brieven verzonden naar deze belastingplichtige bedrijven met het verzoek om aangifte te doen. In 2008 en 2009 is er veelvuldig contact geweest met bedrijven. Bedrijven zijn bezocht en er is een helpdesk ingericht waar ondernemers met specifieke vragen antwoord krijgen. Uit gesprekken en correspondentie met ondernemers blijkt of men belastingplichtig is voor de verpakkingenbelasting.

Bestanden voor andere belastingen en invoerrechten en accijnzen zijn opgevraagd en bewerkt om te beoordelen in hoeverre er bedrijven zijn die nog niet in het bestand van de verpakkingenbelasting voorkomen. Bedrijven die zo zijn geselecteerd, zijn benaderd. Daarnaast zijn bedrijven benaderd uit de gegevens die branches en producenten van verpakingsmateriaal hebben verstrekt.

De Belastingdienst tracht waar mogelijk door publicaties de bekendheid van de verpakkingenbelasting te vergroten. Op de internetsite van de Belastingdienst is veel informatie over de verpakkingenbelasting te vinden. Brancheorganisaties hebben veelal ook informatie over de verpakkingenbelasting op hun sites geplaatst.

Medewerkers van de Belastingdienst hebben naast de bedrijfsbezoeken bedrijven individueel benaderd via gerichte belacties op basis van bestanden van de Belastingdienst. Op deze wijze is snel te verifiëren of een bedrijf mogelijk aangifteplichtig is voor de verpakkingenbelasting. De Belastingdienst bouwt op deze wijze een compleet bestand op en benut daarbij alle mogelijkheden van aanvullende informatie.

Indien bij bedrijfsbezoeken wordt geconstateerd dat een aangifte mogelijk niet juist is ingediend, is door medewerkers van de Belastingdienst aangegeven op welke wijze een bedrijf de aangifte kan herzien. Een vermindering kan plaatsvinden door het indienen van een bezwaarschrift en een te laag aangegeven gewicht kan aangevuld worden door middel van een verzoek om naheffing. De applicatie Packtax van de Belastingdienst voorziet in de mogelijkheid om dit allemaal digitaal te doen.

Kwaliteit van de registratie getoetst door bedrijfsbezoeken

De Belastingdienst heeft in 2008 en 2009 veel tijd geïnvesteerd in bedrijfsbezoeken. Medewerkers hebben meer dan 1500 bedrijven bezocht, waaronder de 1000 grootste, bezocht en hebben ter plekke voorlichting gegeven over de toepassing van de verpakkingenbelasting. Veel bedrijven bleken goed op de hoogte van de toepassing van de verpakkingenbelasting. De Belastingdienst constateert een hoge mate van compliance. Tijdens bijeenkomsten met bedrijven is op specifieke vragen door medewerkers van de Belastingdienst antwoord gegeven. Indien daarbij de conclusie was dat de aangifte verbeterd kon worden, adviseerde de Belastingdienst een verzoek om herziening of een suppletie in te dienen.

Uit de ervaring die medewerkers van de Belastingdienst hebben opgedaan, blijkt dat over het algemeen de aangiften die zijn ingediend een redelijk betrouwbaar beeld geven van de hoeveelheid verpakkingsmateriaal die in de aangiften zijn vermeld. Er moet wel worden vermeld dat deze indruk is ontstaan op basis van gevoerde gesprekken met ondernemers en nog niet het resultaat zijn van boekenonderzoeken. Een meer inhoudelijke toetsing van ingediende aangiften door middel van boekenonderzoek wordt eerst met ingang van dit jaar opgezet op basis van vergelijking van de aangiften 2008 en 2009. De nadruk ligt vooralsnog op bezoeken met een voorlichtend karakter.

2.2 Toepassing methode

Toename registraties in periode tot maart 2010

De invoering van de verpakkingenbelasting heeft voor bedrijven vanaf 2008 de nodige aanpassingen in de administratie opgeleverd. In 2009 heeft het mede daarom enige tijd geduurd voordat alle bedrijven hun administratie geheel op orde hadden gebracht en aangifte over 2008 konden doen. Aangiften zijn soms later binnengekomen en na juni 2009 heeft de Belastingdienst veel bedrijfsbezoeken afgelegd en belacties uitgevoerd om de aangifte te bevorderen. De omvang van het aantal aangifteplichtigen is na 2 juni 2009 nog met circa 5% toegenomen (zie voor de beoordeling van het aantal aangifteplichtigen eerder genoemde brief van de staatssecretaris van Financiën van 15 september 2009). Ook het gewicht van de aangegeven verpakkingen is toegenomen met circa 4%. Hierin is mede het effect van verminderingen en (aanvullende) aanslagen opgenomen (tabel 2).

Tabel 1: Aantal aangifteplichtigen en aangegeven verpakkingsgewicht in kton (mln kg) voor 2008 op twee tijdstippen in het aangifteproces.

| Tijdstip | Aangifteplichtigen 2008 (aantallen) | Aangiftegewicht 2008 (kton) |
|--------------------|--|--------------------------------|
| per 2 juni 2009 | 4120 | 1942 |
| per 1 januari 2010 | 4306 | 2014 |

Bij het bespreken van aangiften tijdens de bedrijfsbezoeken is in de meeste gevallen vastgesteld dat de door bedrijven aangegeven gewichtshoeveelheden acceptabel waren. Tabel 2 geeft de geregistreerde mutaties voor belastingaanslagen (over het algemeen met een vermeerderend effect) en verminderingen.

Tabel 2: mutaties tijdens het aangifteproces (juli 2009 tot januari 2010) door aanslagen en verminderingen in kton (mln kg) voor 2008.

| Materiaal | Aanslag (toename in kton) | Vermindering (afname in kton) | Netto mutatie (gewicht in kton) |
|------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Glas | 9 | 2 | 7 |
| Papier en karton | 18 | 18 | 0 |
| Hout | 1 | 14 | -13 |

De mutaties zijn opgenomen in het totale geregistreerde gewicht per januari 2010 (tabel 3). Voor hout zijn hoofdzakelijk verminderingen opgetreden als gevolg van de onbekendheid van bedrijven met de vrijstelling voor logistieke hulpmiddelen. Alle aangiften zijn hierop gecontroleerd.

Effect verpakkingenbelasting op de registratie

De Belastingdienst constateert dat de verpakkingenbelasting effect heeft gehad op de wijze waarop bedrijven omgaan met de registratie en administratie. Belangrijke constatering zijn:

- bedrijven hebben hun administratie anders opgezet met de bedoeling om een nauwkeurige aangifte te kunnen doen;
- bedrijven zijn nauwkeuriger gaan wegen, met name wanneer het gewicht van de verpakkingen onbekend was of tot dat moment werd geschat;
- export is duidelijker in beeld gebracht en gesaldeerd in de aangifte of aangegeven op basis van indirecte export;
- in het algemeen hebben bedrijven de nauwkeurigheid opgevoerd en gezorgd voor een situatie waarmee ze aan het wettelijke (fiscale) verplichtingen voldoen en hun duurzaamheidsambities invullen;
- de tarieven per ton zorgen er voor dat bedrijven scherper aandacht besteden aan de administratie en zo min mogelijk (ruime) schattingen zullen maken.

Daarnaast blijkt uit meerdere voorbeelden dat bedrijven hun duurzaamheidsbeleid verder aanscherpen en toepassen op verpakkingen, hetgeen een gewichtsbesparing per eenheid van consumptie oplevert.

2.3 Resultaat

De aangifte bij de Belastingdienst heeft geresulteerd in het geregistreerde gewicht zoals weergegeven in tabel 3. De verpakkingenbelasting biedt de mogelijkheid om aangifte op algemeen tarief te doen. Daarbij vindt geen specificatie van materiaalsoort plaats. In 2008 is 2 kton aangegeven op algemeen tarief. Dit gewicht is ten behoeve van de monitoring evenredig verdeeld over de materialen. Dit geeft een verhoging van 1 kton in het gewicht van glas en het gewicht van papier en karton (zoals verwerkt in tabel 3).

Tabel 3: gewicht in kton (mln kg) van in 2008 in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen zoals aangegeven ingevolge de verpakkingenbelasting bij de Belastingdienst (per januari 2010) en zoals gebruikt voor de monitoring 2008.

| Materiaal | Gewicht op basis van aangifte ten behoeve van monitoring 2008 (kton) |
|--------------------------|--|
| Glas | 526 |
| Papier en karton | 918 |
| Kunststof | 381 |
| Metaal (totaal) | 123 |
| <i>waarvan aluminium</i> | 22 |
| Hout | 52 |
| Biokunststof | 2 |
| Overige materialen | 12 |
| Totaal | 2014 |

3. Opgave logistieke hulpmiddelen aan Nedvang voor 2008

In overleg met het ministerie van VROM, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst is besloten dat Nedvang namens het verpakkende bedrijfsleven het onderzoek uitvoert naar de op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen in 2008. Logistieke hulpmiddelen zijn in de Wet belasting op milieugrondslag in artikel 80j gedefinieerd als verpakkingen waarvan de transportfunctie de voornaamste functie is en die overigens veelal een zelfstandige functie hebben. In een ministeriële regeling is gespecificeerd welke verpakkingen het betreft. Deze specificatie is opgenomen en weergegeven inclusief toelichting en foto's op de website van de Belastingdienst. Deze logistieke hulpmiddelen zijn vrijgesteld en hoeven dus niet in de aangifte verpakkingenbelasting opgegeven te worden.

3.1 Methode

Nedvang heeft in samenwerking met de bij haar aangesloten materiaalorganisaties een inventarisatie uitgevoerd naar de registraties van op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen. Deze inventarisatie is voor een belangrijk deel per materiaal opgezet, behalve wanneer combinatie van materialen mogelijk bleek te zijn. Bij de inventarisatie zijn producenten, beheerders van (pallet)pools en gebruikers van logistieke hulpmiddelen benaderd. Per logistiek hulpmiddel en per materiaal is in kaart gebracht of dit hulpmiddel in Nederland op de markt wordt gebracht en hoeveel gewicht dit betreft. Als het meermalige hulpmiddelen betreft, zoals pallets, kratten en kisten, is alleen de eerste maal dat deze verpakking in Nederland op de markt komt meegeteld. Bij poolsystemen komt dit neer op de nieuwe toevoeging aan de pool of ook wel de som van de uitval en de toename van de omvang van de pool.

3.2 Toepassing methode

De resultaten van de inventarisatie zijn opgenomen in de vertrouwelijke rapportage Marktmonitoring logistieke hulpmiddelen 2008 van Nedvang. In het voorliggende rapport zijn de hoeveelheden per materiaal weergegeven. Aan houten logistieke hulpmiddelen is specifiek aandacht besteed om toe te lichten op welke wijze overlap (dubbeltelling) met de aangifte uit is gesloten.

Uit de aangifte aan de Belastingdienst resulteert een gewicht van 52 kton houten verpakkingen, niet zijnde logistieke hulpmiddelen. Op 2 juni 2009 bedroeg de omvang van deze aangifte 64 kton. Er is bij de monitoring van verpakkingen verondersteld dat het merendeel van de houten verpakkingen logistieke hulpmiddelen betreft, zoals pallets, kratten, kisten, spoelen en haspels. In de periode november 2009 tot en met februari 2010 is intensief nagegaan of in de aangifte van bedrijven niet per abuis logistieke hulpmiddelen zijn opgenomen. In enkele gevallen heeft dit geleid tot correcties.

Door de intensieve aandacht voor de houten logistieke hulpmiddelen bij de bedrijfsbezoeken en de uitgevoerde correcties is met grote mate van zekerheid aan te geven dat er geen overlap (geen dubbeltelling) aanwezig is tussen de registratie van logistieke hulpmiddelen en de aangifte van overige houten verpakkingen. Uit de aangifte blijkt dat circa 25% van de bedrijven die aangifte doen houten verpakkingen op de markt brengen. Naast wijnkisten gebruiken veel bedrijven hout voor bijzondere bekistingen en als stuw hout. Deze verpakkingen vallen niet onder de definitie van logistieke hulpmiddelen, zijn niet vrijgesteld en moeten dus aangegeven worden.

3.3 Resultaat

De inventarisatie leidt tot het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen zoals opgenomen in tabel 4.

Tabel 4: gewicht in kton (mln kg) van in 2008 in Nederland op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen op basis van de inventarisatie van Nedvang.

| Materiaal | Logistieke hulpmiddelen 2008 (gewicht in kton) |
|--------------------|---|
| Glas | 0 |
| Papier en karton | 129 |
| Kunststof | 47 |
| Metaal (totaal) | 56 |
| Hout | 480 |
| Biokunststof | 0 |
| Overige materialen | 0 |
| Totaal | 712 |

4. Op de markt gebracht door onderdrempelige bedrijven in 2008

De systematiek van de wetgeving brengt met zich mee dat bedrijven met minder dan 15.000 kg verpakkingen per jaar zijn vrijgesteld van het doen van aangifte in het kader van de verpakkingenbelasting. Om de administratieve lasten voor deze grote groep 'onderdrempelige bedrijven' te beperken hebben de kamerleden Neppérus en Spies op 27 november 2007 een motie ingediend. Deze motie is aangenomen en overgenomen in het Ontwerpbesluit van 29 juni 2009. Het zal ertoe leiden dat deze bedrijven zijn vrijgesteld van de verplichtingen uit het Besluit betreffende de mededeling en de verslaglegging.

Deze ontwikkeling betekent dat er voor bedrijven die minder dan 15.000 kg verpakkingen in Nederland op de markt brengen voor 2008 geen sluitende registraties voorhanden zijn. Voor de volledigheid dient vermeld dat de drempel voor de aangifte verpakkingenbelasting voor 2010 is verhoogd tot 50.000 kg per jaar. De Belastingdienst heeft het effect van deze drempelverhoging berekend op basis van de aangifte 2008 (stand per 2 juni 2009, zie eerder genoemde brief van de staatsecretaris van 15.09.2009). Het effect is een 6% lagere belastingopbrengst, mede door de belastingvermindering tot 50.000 kg voor alle bedrijven die boven 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen. In gewicht betekent de verhoging van de drempel dat 44 kton (2,25%) minder aan verpakkingen zou worden aangegeven. De materiaalverdeling in dit gewicht is bij de analyse gebruikt. Daarnaast is deze informatie van belang voor de monitoring 2010.

4.1 Methode

Nedvang en de Belastingdienst hebben een berekening gemaakt van het onderdrempelige gewicht op basis van de volgende registraties en gegevens:

1. inventarisatie van het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen in het kader van collectieve overeenkomsten van brancheorganisaties met Nedvang in 2007
2. individuele opgave van onderdrempelige bedrijven aan Nedvang in 2007 en aangifte over 2008 van individuele onderdrempelige bedrijven aan de Belastingdienst.

Voor 2008 was het gewicht van onderdrempelige bedrijven gebaseerd op de methode van opschaling (zie bijlage 1). Nedvang en de Belastingdienst hebben in 2009 onderzocht of het mogelijk was om op basis van de aangiftecijfers van 2008 op betrouwbare wijze een soortgelijke methode van opschaling toe te passen. Dit bleek complex, leidde niet tot een betrouwbaar resultaat¹ en is daarom niet toegepast.

Inventarisatie op grond van collectieve overeenkomsten

Nedvang heeft in de periode van maart tot en met mei 2007 collectieve overeenkomsten voorbereid in het kader van de uitvoering van het Besluit. Dit was voordat de verpakkingenbelasting werd geïntroduceerd. Met de invoering van de verpakkingenbelasting zijn deze bedrijven vrijgesteld van aangifte en zijn de overeenkomsten niet in werking getreden. Met de volgende brancheorganisaties zijn collectieve overeenkomsten opgesteld of voorbereid:

- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD)
- Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA)
- Bedrijfschap Horeca & Catering
- BOVAG.

In totaal gaat het om 262.000 aangesloten bedrijven (gecorrigeerd voor onderlinge overlap) waarvan het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen per bedrijf minder is dan 15.000 kg. Bedrijven met meer

¹ Voor de berekening is een koppeling nodig van twee fiscale bestanden op basis van de branchecodering die de Belastingdienst hanteert. Deze codering is veel fijnmaziger dan de codering die in het verleden is gebruikt. De koppeling leidde tot vraagtekens bij de betrouwbaarheid van het resultaat. Daarbij brengt de verpakkingenbelasting met zich mee dat de meeste ondernemingen onderdeel uitmaken van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting en één aangifte doen onder het fiscale nummer van die fiscale eenheid en dienen te kiezen voor een branchecode. Een differentiatie van het verpakkingsgewicht per bedrijf naar branche is daardoor niet op een betrouwbare manier te maken.

verpakkingen waren uitgesloten van deelname aan de collectieve overeenkomst. Nedvang heeft met de vertegenwoordigers van deze branches een inventarisatie uitgevoerd naar het gewicht aan verpakkingen per brancheorganisatie. Dit resulteert in een gewicht van 28,8 kton/jaar voor 2007, overigens niet gespecificeerd per materiaal.

Raming op basis van aangifte bij Belastingdienst en opgave aan Nedvang

In 2007 hebben ruim 2400 individuele bedrijven bij Nedvang opgave gedaan. Dit waren bedrijven die niet betrokken waren bij de eerdergenoemde collectieve overeenkomsten. Het opgegeven verpakkinggewicht varieerde van 3 tot 14.900 kg per bedrijf. De totale opgave had een omvang van 7,95 kton (voor 2007).

Nedvang heeft aan de Belastingdienst doorgegeven welke bedrijven meer dan 10.000 kg verpakkingen in 2007 op de markt brachten. Deze bedrijven hebben een uitnodiging van de Belastingdienst tot het doen van aangifte voor 2008 ontvangen indien ze in dat jaar meer dan 15.000 kg op de markt brengen. Hoewel niet verplicht hebben circa 750 bedrijven een aangifte gedaan voor 2008 met een gewicht aan verpakkingen onder 15.000 kg. De aangifte van deze bedrijven heeft een omvang van 6,4 kton (voor 2008). Nedvang en Belastingdienst gaan ervan uit dat deze 750 bedrijven onderdeel uitmaken van de groep van 2400 bedrijven die in 2007 opgave aan Nedvang hebben gedaan.

Deze registraties geven aan dat er buiten de bedrijven met een zeer gering gewicht op de markt gebrachte verpakkingen, die vertegenwoordigd zijn in de collectieve overeenkomsten (gemiddeld circa 100 kg/jaar), ook ten minste circa 2400 onderdrempelige bedrijven zijn met een totaalgewicht aan op de markt gebrachte verpakkingen van gezamenlijk circa 8 kton voor 2008.

4.2 Toepassing methode

Berekening en extrapolatie naar 400.000 bedrijven

Het Besluit en de verpakkingenbelasting gaan uit van een totale omvang van ongeveer 400.000 bedrijven die verpakkingen op de markt brengen. Ruim 4.000 bedrijven hebben aangifte bij de Belastingdienst over 2008 gedaan met een bovendrempelig gewicht. Met betrekking tot het op de markt gebrachte gewicht van logistieke hulpmiddelen is geen aantal van bedrijven bekend of te berekenen.

Bij de collectieve overeenkomsten met Nedvang zijn in 2007 262.000 onderdrempelige bedrijven betrokken en daarnaast zijn er nog ruim 2.400 onderdrempelige bedrijven die een individuele opgave hebben gedaan, waarvan circa 750 bedrijven ook in 2008 een (niet verplichte) aangifte hebben gedaan. Het totale verpakkingsgewicht voor deze bekende groep van ongeveer 264.000 onderdrempelige bedrijven is 36,8 kton (28,8 + 8 kton, als representatief voor 2008).

Daarmee zijn registraties voorhanden van ruim 268.000 bedrijven. De aanname is dat het resterende aantal van circa 132.000 bedrijven minder dan 15.000 kg verpakkingen op de markt brengt en daarom geen aangifte voor 2008 aan de Belastingdienst of opgave aan Nedvang in 2007 heeft gedaan. Er zijn geen verdere gegevens beschikbaar voor deze groep bedrijven. Om een volledige raming van het onderdrempelig gewicht te verkrijgen is verondersteld dat het gemiddeld geregistreerd gewicht voor de ruim 264.000 bekende onderdrempelige bedrijven representatief is voor de onbekende groep van ongeveer 132.000 onderdrempelige bedrijven.

Deze aanname geeft een totaal berekend gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen voor de ongeveer 396.000 onderdrempelige bedrijven van 54 kton in 2008.

Verdeling over de materialen

De verdeling van het totale gewicht van 54 kton over de verschillende materialen is niet bekend uit registraties. Een verdeling van de materialen op basis van alle registraties is als niet representatief beschouwd voor deze component. Daarom is de verdeling gebaseerd op:

- registraties van materiaalverdeling in het MKB-segment (clustercijfers 2004);
- materiaalverdeling in de aangiften 2008 van bedrijven tussen 15.000 en 50.000 kg per jaar.

Tabel 5 geeft de toegepaste percentages voor de hoofdzakelijk voorkomende materialen. Het aandeel hout, biokunststof en overige materialen is als verwaarloosbaar verondersteld.

4.3 Resultaat

Door het ontbreken van een registratieverplichting voor onderdrempelige bedrijven is het op de markt gebrachte gewicht door Nedvang en de Belastingdienst berekend. De berekening geeft een voldoende betrouwbaar beeld en sluit aan bij de ramingen van Nedvang uit 2007 van ongeveer 2% van het totale gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen.

Tabel 5: berekend gewicht in kton (mln kg) van in 2008 in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen door bedrijven met een gewicht van minder dan 15.000 kg per bedrijf.

| Materiaal | Verdeling gewicht over materialen (%) | Gewicht onderdrempelig 2008 (kton) |
|--------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Glas | 10 % | 5 |
| Papier en karton | 60 % | 32 |
| Kunststof | 25 % | 14 |
| Metaal (totaal) | 5 % | 3 |
| Hout | 0 % | 0 |
| Biokunststof | 0 % | 0 |
| Overige materialen | 0 % | 0 |
| Totaal | | 54 |

5. Totaal op de markt gebracht in 2008

5.1 Resultaat

De marktmonitoring 2008 resulteert in een totaal gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen van 2780 kton, zoals gespecificeerd in tabel 6.

Tabel 6: totaal gewicht in kton (mln kg) van in 2008 in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen.

| Materiaal | Registratie op basis van aangifte 2008 (kton) | Registratie logistieke hulpmiddelen 2008 (kton) | Berekend gewicht onder drempel 2008 (kton) | Totaal gewicht op de markt in NL 2008 (kton) |
|--------------------|--|--|---|---|
| Glas | 526 | 0 | 5 | 531 |
| Papier en karton | 918 | 129 | 32 | 1079 |
| Kunststof | 381 | 47 | 14 | 442 |
| Metaal (totaal) | 123 | 56 | 3 | 182 |
| Hout | 52 | 480 | 0 | 532 |
| Biokunststof | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Overige materialen | 12 | 0 | 0 | 12 |
| Totaal | 2014 | 712 | 54 | 2780 |

Overige vrijgestelde verpakkingen of producten

Naast de logistieke hulpmiddelen zijn andere verpakkingen of producten vrijgesteld van verpakkingenbelasting:

- enveloppen kleiner of gelijk aan formaat C5 (Staatscourant 31.12.2009)
- verpakkingen die door de Belastingdienst zijn aangewezen als verpakking met een andere functie, te weten: injectiespuit, niet-navulbare aansteker, niet-navulbare pen, schrijfstift (onder andere markeringsstiften), correctieroller en toner- en inktcartridges.

De Belastingdienst heeft beoordeeld dat het bij deze producten op basis van de functie niet om verpakkingen gaat. In het kader van het Besluit is dat voor enkele van de genoemde producten niet duidelijk. De meeste producten betreffen een niet substantieel op de markt gebracht gewicht, met uitzondering van het gewicht van de kleine enveloppen (kleiner of gelijk aan formaat C5). De inventarisatie uitgevoerd door Papier Recycling Nederland (PRN) geeft aan dat er in 2008 45,5 kton aan kleine enveloppen op de markt is gebracht. Dit gewicht is niet opgenomen in de marktmonitoring, omdat enveloppen niet behoren tot de logistieke hulpmiddelen. Daarnaast is het percentage voor de toepassing van kleine enveloppen als verpakking, namelijk om een product te verpakken, niet bekend maar waarschijnlijk gering. Nedvang heeft tevens navraag gedaan naar het op de markt gebrachte gewicht van toner- en inktcartridges bij ICT Milieu. Het totale op de markt gebrachte gewicht in 2008 is niet bekend.

5.2 Conclusie

Nedvang en Belastingdienst beschouwen de uitgevoerde monitoring als nulmeting voor de komende jaren. De registratiebasis wordt als solide beschouwd.

De nulmeting van 2008 vindt plaats onder de volgende specifieke omstandigheden:

- begin van een economische teruggang (sinds oktober 2008);
- voortgaande ontwikkeling van de technologie om lichtere en betere verpakkingen te produceren;

- voortgaande inspanning van producenten en importeurs om duurzame verpakkingen te gebruiken;
- het eerste jaar waarin een verpakkingenbelasting is geheven.

De specifieke omstandigheden voor 2008 zullen in het algemeen een daling van het op de markt gebrachte gewicht aan verpakkingen ten opzichte van 2007 betekenen. Zo kende 2008 een dalende omzet in diverse marktsectoren en nam bijvoorbeeld de afzet van holglas in Europa met ongeveer 1% af ten opzichte van 2007 (na stijgingen in voorgaande jaren).

De methode van voor 2008 kan niet vergeleken worden met de huidige toegepaste methode. Daarom is geen verdere analyse ten opzichte van voorgaande jaren uitgevoerd en kan pas in de komende jaren een trendanalyse plaatsvinden.

Met het beschikbaar komen van de marktmonitoring zijn de monitoringgegevens voor 2008 volledig. Daarmee is de basis gelegd voor de monitoring van verpakkingen op grond van de afspraken in de Raamovereenkomst en het Besluit.

Afkortingen (definities)

| | |
|---------------------------|--|
| Besluit | Het besluit beheer verpakkingen en papier en karton van 24 maart 2005 |
| convenant | Convenant Verpakkingen I t/m III met een werkingsperiode van 1991 t/m 2005 |
| kton | kiloton, 1.000 ton of 1.000.000 kilogram |
| materiaalorganisaties | Papier Recycling Nederland (PRN) Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (voorheen Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen, afgekort VMK) Stichting Kringloop Blik (SKB) Stichting Kringloop Hout (SKH). |
| marktmonitoring | monitoring van op de markt gebrachte verpakkingen, ook wel inputmonitoring genoemd |
| Nedvang | Stichting Nedvang (nieuwe stijl), gevormd door verpakkend bedrijfsleven op 18 december 2007 |
| onderdrempelige bedrijven | Bedrijven die in 2008 minder dan 15.000 kg verpakkingen in Nederland op de markt brengen |
| Ontwerpbesluit | Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met verbetering van de regels inzake verpakkingen van 29 juni 2009 |
| Raamovereenkomst | Raamovereenkomst verpakkingen tussen VROM, VNG en verpakkend bedrijfsleven van 27 juli 2007 |
| Verpakkinggewicht | Gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen |

Bijlage 1: Vergelijking met de toegepaste methode tot en met 2007

Managementsamenvatting

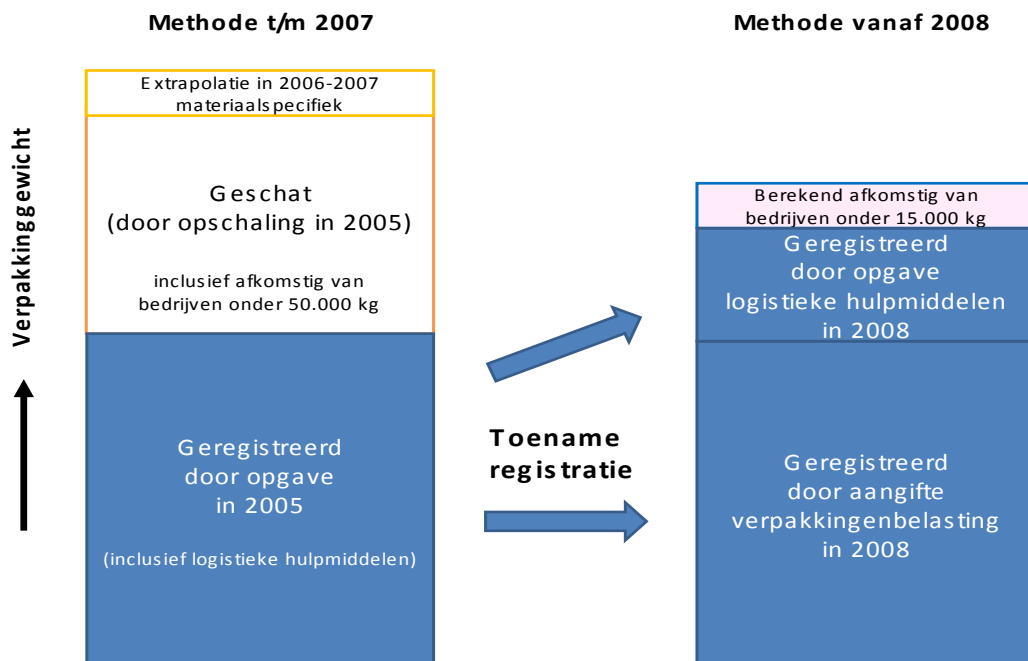
De methode van marktmonitoring is vanaf 2008 ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de methode die tot en met 2007 is toegepast. Tevens vertoont de economische groei sinds najaar 2008 een dalende trend². Dit brengt in het algemeen een lagere afzet van verpakkingen met zich mee. Dit verklaart echter niet zelfstandig de verschillen in de resultaten van 2008 ten opzichte van de rapportages tot en met 2007.

Dit verschil moet vooral gezocht worden in de verschillen tussen de toegepaste methoden. Tabel B1 resumeert de belangrijkste verschillen tussen de methoden.

Tabel B1: Vergelijking oude (t/m 2007) en nieuwe methode (vanaf 2008).

| Oude methode Convenant | Nieuwe methode Verpakkingenbelasting |
|---|--|
| Onvolledige registratie | Volledige registratie |
| Drempel van 50.000 kg en 4 werknemers | Drempel van 15.000 kg |
| Bepaalde verificatie | Belastingplicht (toezicht en controle) |
| Opschaling nodig voor correctie onderdrempelig en onvolledige registratie | Berekening van onderdrempelig op grond van een inventarisatie bij 2/3 van deze bedrijven |

In de onderstaande figuur is schematisch weergegeven wat de verschillen tussen de methoden zijn in berekend verpakkinggewicht.



Zoals uit de figuur blijkt, werd in 2005 een substantieel gedeelte van het verpakkingsgewicht geschat. Op grond van de huidige kennis, die is gebaseerd op een veel uitgebreidere feitelijke registratie, blijkt het niet aannemelijk te maken dat het volledige geschatte verpakkingsgewicht in 2005 ook daadwerkelijk op de markt is gebracht.

² de Europese afzet van materialen ten behoeve van verpakkingen neemt in 2008 af voor glas (-1,6%) en kunststof (-4%) en stabiliseert voor papier/karton en metaal.

De (oude) methode uit de periode van het convenant verpakkingen is gebaseerd op een opgave van het verpakkingsgewicht door bij dit convenant aangesloten bedrijven. De bedrijven deden opgave per marktsector volgens de indeling van SBI-codes³ en gaven tevens de bijbehorende omzet op. Met behulp van omzetgegevens per SBI-code van het CBS werd als volgt de dekkingsgraad berekend:

$$\text{Dekkingsgraad (per materiaal, per SBI)} = \frac{\text{Omzet van bedrijven die opgave doen (per SBI-code)}}{\text{Omzet (CBS) van alle bedrijven (per SBI-code)}} \text{ in \%}$$

Het verpakkinggewicht in een marktsector werd vervolgens berekend op basis van het door bedrijven opgegeven gewicht en de dekkingsgraad. Vooral voor kunststof, papier/karton en metaal bleek de gemiddelde dekkingsgraad laag te zijn, in 2005 respectievelijk 48%, 55% en 58%. Voor hout werd een afwijkende methode gebruikt die tot op heden ongewijzigd is. Voor 2006 en 2007 zijn door de opstart van de uitvoering van het Besluit geen bruikbare opgaven van bedrijven beschikbaar en zijn de resultaten van 2005 geëxtrapoleerd op grond van materiaalspecifieke groeicijfers.

De methode vanaf 2008 is gebaseerd op de aangifte aan de Belastingdienst door alle aangifteplichtige bedrijven en opgave van logistieke hulpmiddelen aan Nedvang. Het deel dat op de markt is gebracht door bedrijven onder de drempel van 15.000 kg is afzonderlijk berekend. Het geregistreerde verpakkinggewicht is in 2008 duidelijk hoger dan tot en met 2007. Het verpakkinggewicht dat in 2005 is geschat kan met de huidige kennis slechts voor een deel aannemelijk worden gemaakt als zijnde daadwerkelijk op de markt gebracht. Een mogelijke verklaring is dat de methodiek van opschaling die tot en met 2007 is gehanteerd met name bij een lage dekkingsgraad minder betrouwbaar is en kan leiden tot overschatting (zie par. B1.5).

De conclusie is dat sprake is van een fundamenteel gewijzigde methode van registratie. Het is niet mogelijk om de huidige methode toe te passen voor eerdere jaren en daarmee is het niet mogelijk om een aansluiting te laten zien. Wel bevestigt de vergelijking van de resultaten van de methoden het inzicht van de Commissie Verpakkingen gedurende de periode 2002-2005. De Commissie stelde destijds al dat de methode van opschaling minder betrouwbaar is bij een lage dekkingsgraad en dat de methode mogelijk op termijn niet te handhaven zou zijn.

De huidige methode is gebaseerd op nagenoeg volledige registratie en heeft daarmee een hoge betrouwbaarheid. Er vindt alleen een berekening plaats van het verpakkinggewicht afkomstig van onderdrempelige bedrijven. Hiervan is 2/3 gebaseerd op een inventarisatie bij bedrijven en 1/3 berekend. Het berekende (geschatte) deel is bij de huidige methode beperkt tot 18 kton voor alle materialen ofwel minder dan 1% van het totale gerapporteerde verpakkinggewicht.

B1.1 Opgave tijdens Convenant Verpakkingen II en III

De marktmonitoring tot en met 2007 is gebaseerd op het monitoringprotocol zoals is overeengekomen in de Convenanten Verpakkingen II (periode 1998 t/m 2002) en III (periode 2003 t/m 2005). Een volledige beschrijving van de meest recente versie van het protocol is opgenomen in het convenant III⁴. In de jaren 2006 en 2007 was het Besluit van kracht. Tijdens deze overgangsfase naar de situatie van de Raamovereenkomst waren er geen bruikbare marktgegevens beschikbaar. Nedvang heeft namens het verpakkende bedrijfsleven en in afstemming met VROM gebruik gemaakt van de cijfers van 2005 en deze op basis van Europese en Nederlandse informatie over de afzet van materialen ten behoeve van verpakkingen (materiaalspecifieke groei) geëxtrapoleerd⁵. Het is dan al duidelijk dat vanaf 2008 een marktmeting op basis van de verpakkingenbelasting zal gaan plaatsvinden. De materiaalspecifieke groei in deze periode bedraagt 2,3% voor kunststof tot 5,7% voor papier en karton.

De methode die tot en met 2007 werd toegepast beruiste op een opgave aan het Monitoringinstituut Bedrijfsleven (opgericht door SVM.PACT) van het gewicht van verpakkingen die door producenten en

³ Standaard Bedrijven Indeling, indeling in bedrijfstakken, gebaseerd op een Europese standaard (NACE) die wordt gebruikt door het CBS om bedrijfsstatistieken te maken.

⁴ Convenant Verpakkingen III, juni 2002, protocol monitoring, p. 13-34

⁵ Monitoringrapport verpakkingen resultaten 2007, versie 1.1, 20 november 2008.

importeurs in een kalenderjaar nieuw in Nederland op de markt worden gebracht. De opgave vond plaats per SBI-code, uitgesplitst naar de materiaalsoorten glas, papier/karton, metaal en kunststof. Naast de SBI-code verstrekke de producent/importeur de Nederlandse bruto-omzet voor dit deel van de onderneming. Dat betekende dat een groot bedrijf dat in meerdere sectoren actief was ook meerdere opgaven deed.

De opgave vond plaats door alle producenten/importeurs die deelnemen aan het convenant en niet onderdrempelig waren (vrijstelling tot opgave bij minder dan 50.000 kilo verpakkingen of minder dan 4 werknemers. De gegevens kwamen deels per individuele producent/ importeur, deels per cluster van producenten/importeurs beschikbaar. De clusters deden dan een geaggregeerde opgave per SBI-code. Het verpakkinggewicht per SBI-code werd vervolgens berekend op basis van het door bedrijven opgegeven gewicht en de dekkingsgraad. De optelsom van alle sectoren werd gerapporteerd.

De gegevens betreffende hout werden geleverd door Stichting Kringloop Hout met behulp van een specifiek monitoringprotocol. Daarnaast waren er mogelijkheden voor private-labelhouders en leveranciers van last-minute verpakkingen om een opgave namens de importeurs aan wie ze leverden te doen.

B1.2 Opschaling van verkregen gegevens

De totalen van de opgegeven hoeveelheden verpakkingen werden per SBI-code opgeschaald om het verpakkingsgewicht afkomstig van de producenten/importeurs die niet aan het convenant deelnamen of van opgave waren vrijgesteld (bedrijven onder de toenmalige drempel van 50.000 kg) te schatten. Deze opschaling vond plaats op basis van de dekkingsgraad per materiaal en per SBI-code. De dekkingsgraad is als volgt gedefinieerd.

$$\text{Dekkingsgraad (per materiaal, per SBI)} = \frac{\text{Omzet van bedrijven die opgave doen (per SBI-code)}}{\text{Omzet (CBS) van alle bedrijven (per SBI-code)}} \text{ in \%}$$

Door alle per SBI-code (sector) opgeschaalde gegevens op te tellen ontstond het totaalgewicht voor heel Nederland. Om de verkregen gegevens te controleren werd in eerste instantie een plausibiliteitstoets uitgevoerd. Daarnaast werden zowel de vrijstellingen als de verstrekke gegevens steekproefsgewijs door PriceWaterhouseCoopers geverifieerd.

B1.3 Verschillen in geregistreerd verpakkinggewicht tussen de methoden

De oude methode was bijzonder kwetsbaar op het punt van de dekkingsgraad. Tabel B2 geeft aan dat voor de materialen met een lage dekkingsgraad (< 60% in 2005) in 2008 een duidelijke toename optreedt van het geregistreerde gewicht (31-48%). De nieuwe methode van registratie is daarbij nauwkeurig en betrouwbaar. Het gerapporteerde gewicht is nagenoeg gelijk aan het geregistreerde gewicht. Alleen het gewicht van onderdrempelige bedrijven is berekend.

Met deze kennis is het opmerkelijk dat in 2005 een opschaling plaatsvond die leidde tot een aanmerkelijk hoger gerapporteerd gewicht. Het gerapporteerde gewicht werd bepaald door opschaling van het geregistreerd gewicht tot gemiddeld 167%, voor kunststof zelfs 208%. Dit opschalingspercentage kon per marktsector (SBI-code) zelfs oplopen tot 1000% (bij een dekkingsgraad van 10% in deze sector). In dergelijke gevallen was er een grote kans op afwijkingen. De kans op overschatting was waarschijnlijk groter dan die op onderschatting, omdat een bedrijf dat geen opgave deed eerder relatief (naar rato van omzet) minder dan meer verpakkingen op de markt bracht dan het gemiddelde van de bedrijven dat wel opgave deed. Bewijs is niet te leveren omdat de registraties hiervoor ontbreken.

Op grond van de huidige kennis en de resultaten voor 2008 is niet aannemelijk te maken dat het volledige voor 2005 gerapporteerde gewicht ook daadwerkelijk op de markt is gebracht. Door de verschillen in methode en de wijze van registratie per bedrijf tussen 2005 en 2008 is deze stelling op basis van resultaten per materiaal wel verder toe te lichten (par. B1.4), echter niet aan te tonen.

Tabel B2: Verschil in geregistreerd verpakkinggewicht in kton tussen 2005 en 2008, zonder opschaling (op basis van de dekkingsgraad) en zonder rekening te houden met de onderdrempelige bedrijven (zowel in 2005 als 2008).

| Materiaal | Registratie 2005 (kton) | Dekkingsgraad 2005 (%) | Registratie 2008 (kton) | Wijziging registratie 2008 vs. 2005 (%) |
|--------------------|--|---------------------------------------|--|--|
| Glas | 486 | 89% | 526 | +8% |
| Papier en karton | 799 | 55% | 1047 | +31% |
| Kunststof | 287 | 48% | 428 | +48% |
| Metaal (totaal) | 123 | 58% | 179 | +46% |
| Subtotaal | 1695 | 60% | 2198 | +29% |
| Hout | 533 | n.v.t. | 532 | 0% |
| Biokunststof | - | - | 2 | |
| Overige materialen | - | - | 12 | |
| Totaal | 2228 | | 2726 | |

Bron: Belastingdienst, Nedvang, Commissie Verpakkingen jaarverslag 2005

n.v.t.: voor hout is de methode van monitoring in 2005 niet gebaseerd op opschaling en in 2008 niet essentieel gewijzigd.

B1.4 Vergelijking resultaten 2005 en 2008 per materiaal

Voor een goed begrip zijn in de vorm van een tabel de resultaten per materiaal voor 2005 en 2008 inzichtelijk gemaakt. Telkens is het geregistreerde verpakkinggewicht, het opgeschaalde (geschatte) verpakkinggewicht (voor 2005) en het gerapporteerde verpakkinggewicht weergegeven. De gevonden verschillen in de resultaten tussen beide methoden zijn toegelicht.

Glas

De grootste hoeveelheid glas komt in enkele sectoren op de markt. De wijnsector zet circa 40% van het verpakkingsglas op de markt. Glasverpakkingen hebben een hoog gewicht per verpakt volume. Daarom bereikt een producent of importeur snel een verpakkinggewicht van 15.000 kg en moet aangifte verpakkingenbelasting doen.

Door de concentratie in enkele sectoren en het geringe aandeel van het verpakkinggewicht afkomstig van bedrijven onder 50.000 kg is tijdens de convenantperiode de dekkingsgraad voor de registraties van glas hoog (89% in 2005). De sectoren wijn, bier, fris en gedistilleerd deden een volledige opgave.

In 2005 werd 59 kton glas geschat op basis van opschaling en verondersteld op de markt te zijn gebracht door onderdrempelige bedrijven en bedrijven die niet deelnamen aan het convenant. Uit de aangifte verpakkingenbelasting blijkt dat het gewicht aan glas afkomstig van bedrijven tussen 15.000 en 50.000 kg in 2008 slechts 3 kton (0,6%) bedraagt (bronbestand van 2 juni 2009). De berekening voor 2008 voor het verpakkinggewicht onder de drempel van 15.000 kg sluit daar met 5 kton (1,0 %) bij aan.

Tabel B3: Vergelijking oude en nieuwe methode voor glas.

| Glas | Oude methode 2005 (kton) | Nieuwe methode 2008 (kton) |
|--------------------------------|---|---|
| Registratie boven 50.000 kg | 486 | 523 |
| Tussen 15.000 en 50.000 kg | | 3 |
| Onder drempel van 15.000 kg | | 5 |
| Subtotaal geregistreerd | 486 | 531 |
| Opschaling 2005 (schatting) | 59 | |
| Totaal gerapporteerd | 545 | 531 |

De beschikbare gegevens maken inzichtelijk dat het verpakkinggewicht voor glas volgens beide methoden niet ver uiteenloopt. Dit is voor een belangrijk deel omdat gedurende de convenantperiode de dekkingsgraad hoog was.

Papier en karton

Papier en karton is een breed toegepast verpakkingsmateriaal zowel voor consumentenverpakkingen als voor bedrijfsverpakkingen. Het verpakkinggewicht is afkomstig uit diverse marktsectoren, waarbij tuinbouw, levensmiddelen en groothandel belangrijk zijn.

De dekkingsgraad tijdens de convenantperiode was laag (55% in 2005).

Tabel B4: Vergelijking oude en nieuwe methode voor papier en karton.

| Papier en karton | Oude methode 2005 (kton) | Nieuwe methode 2008 (kton) |
|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Registratie boven 50.000 kg | 799 | 1022 |
| Tussen 15.000 en 50.000 kg | | 25 |
| Onder drempel van 15.000 kg | | 32 |
| Subtotaal geregistreerd | 799 | 1079 |
| Opschaling 2005 (schatting) | 666 | |
| Totaal gerapporteerd | 1465 | 1079 |

Door de lage dekkingsgraad werd in 2005 666 kton papier en karton geschat op basis van opschaling en verondersteld op de markt te zijn gebracht door onderdrempelige bedrijven en bedrijven die niet deelnamen aan het convenant. Mede uit de aangifte verpakkingenbelasting blijkt dat het gewicht aan papier en karton afkomstig van bedrijven onder 50.000 in 2008 57 kton (5,5%) bedraagt.

Met de huidige kennis is het aannemelijk dat een deel van het voor 2005 geschatte gewicht, circa 280 kton, daadwerkelijk op de markt is gebracht in 2005. Voor het overige deel van de schatting op basis van opschaling, circa 386 kton, is met de registraties van 2008 niet aannemelijk te maken dat dit gewicht in 2005 op de markt is gebracht.

Kunststof

Kunststof is een breed toegepast verpakkingsmateriaal zowel voor consumentenverpakkingen als bedrijfsverpakkingen. Het verpakkinggewicht is afkomstig uit vergelijkbare marktsectoren als papier en karton zonder dat er qua gewicht belangrijke sectoren zijn.

De dekkingsgraad tijdens de convenantperiode was (48% in 2008) bijzonder laag, waardoor de resultaten van de opschalingsmethode minder betrouwbaar zijn.

Tabel B5: Vergelijking oude en nieuwe methode voor kunststof.

| Kunststof | Oude methode 2005 (kton) | Nieuwe methode 2008 (kton) |
|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Registratie boven 50.000 kg | 287 | 417 |
| Tussen 15.000 en 50.000 kg | | 11 |
| Onder drempel van 15.000 kg | | 14 |
| Subtotaal geregistreerd | 287 | 442 |
| Opschaling 2005 (schatting) | 305 | |
| Totaal gerapporteerd | 592 | 442 |

Door de lage dekkingsgraad wordt in 2005 305 kton kunststof verondersteld op de markt te zijn gebracht door onderdrempelige bedrijven en bedrijven die niet deelnamen aan het convenant. Mede uit de aangifte verpakkingenbelasting blijkt dat het gewicht aan kunststof afkomstig van bedrijven onder 50.000 25 kton (5,7%) bedraagt.

Met de huidige kennis is het aannemelijk dat een deel van de opschaling, circa 165 kton, daadwerkelijk op de markt is gebracht in 2005. Voor het overige deel van de opschaling, circa 150 kton, is op basis van de registraties van 2008 niet aannemelijk te maken dat dit gewicht in 2005 op de markt is gebracht.

Metaal

Metaal is een veel voorkomend verpakkingsmateriaal voor zowel consumentenverpakkingen, blikverpakkingen, als bedrijfsverpakkingen, zoals vaten en grote blikken. Het verpakkingsgewicht is vooral afkomstig uit enkele marktsectoren, zoals tuinbouw, frisdranken en bier, chemie en verfproducten.

Tabel B6: Vergelijking oude en nieuwe methode voor metaal.

| Metaal | Oude methode 2005 (kton) | Nieuwe methode 2008 (kton) |
|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Registratie boven 50.000 kg | 123 | 177 |
| Tussen 15.000 en 50.000 kg | | 2 |
| Onder drempel van 15.000 kg | | 3 |
| Subtotaal geregistreerd | 123 | 182 |
| Opschaling 2005 (schatting) | 88 | |
| Totaal gerapporteerd | 211 | 182 |

De dekkingsgraad tijdens de convenantperiode was (58% in 2005) laag.

Voor metaal is de mate van opschaling wat lager dan voor papier en karton en kunststof. Voor metaal is in 2005 88 kton metaal verondersteld op de markt te zijn gebracht door onderdrempelige bedrijven en bedrijven die niet deelnamen aan het convenant. Mede uit de aangifte verpakkingenbelasting blijkt dat het gewicht aan metaal afkomstig van bedrijven onder 50.000 in 2008 5 kton (2,6%) bedraagt.

Met de huidige kennis is het aannemelijk dat een deel van de opschaling, circa 59 kton, daadwerkelijk op de markt is gebracht in 2005. Voor het overige deel van de opschaling, circa 29 kton, is op basis van de registraties van 2008 niet aannemelijk te maken dat dit gewicht in 2005 op de markt is gebracht.

B1.5 Beoordeling van de methode tijdens de convenantperiode

De oude methode is gedurende de convenantperiode diverse malen beoordeeld. Bijvoorbeeld bij de overgang van convenant II naar convenant III in 2002 hebben de professoren Gill en Van Zwet de methode doorgelicht. De conclusie was dat de methode op dat moment de best bruikbare methode was.

De professoren noemden twee belangrijke bronnen voor potentiële fouten:

1. de betrouwbaarheid van het door producenten/importeurs opgegeven gewicht, waarbij is gesteld dat de cijfers als juist kunnen worden geaccepteerd zolang het tegendeel niet aannemelijk kan worden gemaakt en mits een voldoende mate van zorgvuldigheid bij het verzamelen van de informatie in acht is genomen. Aangezien de verstrekte cijfers op zichzelf geen voordelige of nadelige consequenties hadden voor de individuele bedrijven (er was geen betaling zoals momenteel) lag opzettelijke vertekening van de cijfers niet a priori voor de hand.
2. de belangrijkste foutenbron zou gelegen kunnen zijn in de factor waarmee de verkregen gegevens per SBI-code worden opgeschaald. Het probleem daarbij is de impliciete veronderstelling dat de hoeveelheid in omloop gebrachte verpakking van verschillende materialen binnen één SBI-code evenredig is aan de omzet van de producent/importeur. In bepaalde branches zou het a priori immers

heel goed mogelijk kunnen zijn dat dit niet opgaat voor de bedrijven die niet deelnemen en geen opgave hebben gedaan. Het probleem is daarbij dat de gewenste dekkingsgraad van 90% bij lange na niet wordt gehaald.

Met de huidige kennis lijkt met name het tweede punt van belang. Stel dat de dekkingsgraad voor een marktsector (SBI-code) slechts 20% was en deze bedrijven een substantieel verpakkinggewicht opgaven. Dan was de veronderstelling dat de overige 80% ook in die mate, naar rato van omzet, verpakkingen op de markt brachten. De kans dat deze 80% een relatief veel lager gewicht of zelfs geen verpakkingen op de markt brachten was vrij groot (de bedrijven met een hoog gewicht deden immers al opgave). Doordat opschaling met een factor 5 (van 20% naar 100% marktomzet) voor deze marktsector plaatsvond was daarnaast de kans op een behoorlijke afwijking aanwezig.

In de jaarverslagen van de Commissie Verpakkingen over 2003, 2004 en 2005 zijn duidelijke passages opgenomen die aangeven dat de methode op termijn aanpassing behoeft. In het jaarverslag van 2003 is bijvoorbeeld opgenomen:

'De commissie vraagt partijen om te onderzoeken of de huidige monitoringmethode op termijn gehandhaafd kan blijven en zo ja, welke aanpassingen of maatregelen (zoals bijvoorbeeld het verhogen van de verpakkingdekkingsgraad) daarvoor genomen moeten worden om de betrouwbaarheid van de resultaten voldoende te kunnen waarborgen.'

In het algemeen beschouwde de Commissie de methode bruikbaar om variaties tussen kalenderjaren te beoordelen. Er waren met name twijfels over de betrouwbaarheid van de absolute getallen. Het vertrouwen in de methode nam de laatste jaren van toepassing verder af. Vanaf 2003 leverde het CBS niet meer voor alle sectoren omzetgegevens aan en het detailniveau van de viercijferige SBI-code kon niet meer gehandhaafd worden. De verwachting was dat dit op langere termijn een substantieel effect zou kunnen hebben. Daarnaast zijn in 2003 herberekeningen uitgevoerd voor 1998 t/m 2002 omdat verkeerde landelijke omzetcijfers van CBS waren ontvangen voor de groothandelsbedrijven. Dit resulteerde voor de te corrigeren jaren in een duidelijk hoger op de markt gebracht gewicht en gaf aan hoe gevoelig de methode is voor onnauwkeurigheden in de omzetcijfers.

B1.6 Conclusies

Uit de vergelijking van de methoden zijn de volgende conclusies te trekken:

- de twee methoden zijn fundamenteel verschillend en het is niet mogelijk om de uitkomsten van de methoden zonder toelichting te vergelijken;
- de nieuwe methode geeft een nagenoeg volledige registratie van het verpakkinggewicht op basis van een nauwkeurige aangifte en opgave van producenten en importeurs, voor een belangrijk deel onder invloed van de invoering van de belastingplicht; bij toepassing van de nieuwe methode wordt dus meer gemeten en minder geschat;
- met toepassing van de huidige kennis geeft de oude methode voor de materialen kunststof, papier en karton en metaal blijkbaar een overschatting van het verpakkinggewicht, doordat een methode van opschaling (schatting) is gebruikt in combinatie met een relatief lage dekkingsgraad (48-58%); het destijds veronderstelde verpakkinggewicht kan met de inzichten op basis van de huidige methode voor deze materialen niet worden aangetoond;
- de gesignaleerde kans op een overschatting van het verpakkinggewicht tot en met 2007 bevestigt de conclusies en adviezen van de Commissie Verpakkingen in de periode 2002-2005, namelijk dat de methode met name voor het bepalen van absolute gewichten minder betrouwbaar is bij een lage dekkingsgraad.