

De Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI)<sup>1</sup> vertegenwoordigt de Nederlandse levensmiddelensector. Onze leden verwerken (agrarische) grondstoffen tot hoogwaardige producten voor de consument. Omdat deze producten worden verpakt in een breed scala van verpakkingen is het van belang dat de vergoedingen voor de opruimkosten van zwerfafval op een navolgbare manier worden vastgesteld, zodat producenten een goed inzicht hebben in de bijdragen die ze moeten betalen.

De EU-Richtlijn inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik heeft als doel om zo kostenefficiënt als mogelijk plastic zwerfafval terug te dringen. In deze opgave heeft iedereen een bijdrage te leveren: producenten, consumenten, gebiedsbeheerders en overheid. Als onderdeel van deze EU-Richtlijn is in Nederland de zwerfafvalbijdrage ingevoerd. Deze maatregel dient het doel van vermindering van plastic zwerfafval door te zorgen voor een prikkel voor producenten van plastic producten om hun aandeel in het zwerfafval te verminderen én te zorgen voor een prikkel voor gebiedsbeheerders om aantoonbaar werkende maatregelen te nemen om zwerfafval te verminderen. In de precieze verwoording van de richtlijn wordt gesproken van een plicht om “diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden” en wordt gesteld dat deze “op transparante wijze” worden vastgelegd.

De bijdrage die nu wordt voorgesteld doet dit onvoldoende. De manier waarop de bijdrage die gebiedsbeheerders ontvangen wordt bepaald geeft geen prikkel aantoonbaar werkende maatregelen te nemen. Ook maakt onduidelijkheid over hoe de kosten van plastic in het zwerfafval tot stand komen en een rommelig proces dat producenten niet weten waar ze aan toe zijn. De afwezigheid van inzicht in de samenstelling van zwerfafval en het effect daarop van de verschillende methoden die gebiedsbeheerders toepassen maakt ook dat het lerend vermogen van gebiedsbeheerders wordt beperkt.

De FNLI dringt erop aan om

- 1) nog voor de bijdragen over 2023 definitief worden vastgesteld deze nader uit te werken en te onderbouwen,
- 2) het tijdspad voor het voldoen aan de bijdragen te herzien in lijn met de opgelopen vertraging,
- 3) het gebrek aan een toetsing voor kosten efficiëntie te corrigeren met een algemene korting, als onderdeel van de aankomende evaluatie van de SUP
- 4) de Europees beschreven vereiste voor kosten efficiëntie vast te leggen in Nederlandse wetgeving en
- 5) de doelmatigheid van de nationale implementatie van de zwerfafvalbijdrage te evalueren.

Graag lichten we hieronder onze verschillende zorgen toe:

---

<sup>1</sup> De Nederlandse levensmiddelensector behoort tot de internationale top. De sector staat voor een toegevoegde waarde van €15,8 miljard, een productiewaarde van €91,2 miljard en een export van €52,9 miljard. De sector vertegenwoordigt 478.000 directe en indirecte banen (4,2% van de totale werkgelegenheid in Nederland). De Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI) is de koepelorganisatie namens 19 aangesloten voedingsmiddelenbranches en de spreekbuis namens de sector.

## Het is onduidelijk hoe de bijdragen tot stand zijn gekomen

Om producenten van kunststofproducten een incentive te geven om hun aandeel aan zwerfafval te verminderen is duidelijke, voorspelbare en betrouwbare wetgeving essentieel. Dat betekent dat het voor hen duidelijk moet zijn welke kosten aan hen doorgerekend worden, maar ook waar deze op zijn gebaseerd. Dat is nu nog geenszins het geval. Hieronder enkele voorbeelden:

1. *De cijfers zijn niet te verifiëren.* De kosten voor de diverse SUP-producten en de samenstelling van het zwerfafval worden opgesomd, zonder dat er een toelichting bij wordt gegeven en publieke bronnen worden verstrekt. Hierdoor zijn de cijfers voor producenten van kunststofproducten niet te volgen of verifiëren (en is de uitvoering bovendien in strijd met [art. 8.4 van de EU-Richtlijn eenmalige kunststofproducten](#)).
2. *Het is onduidelijk of er rekening wordt gehouden met een daling van het zwerfafval.* Het lijkt erop dat de kosten zijn gebaseerd op het laatst uitgevoerde kostenonderzoek (peiljaar 2021) en de op grond van de regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik toe te wijzen kosten per SUP-productsoort zijn toegekend op basis van hun aandeel in het zwerfafval (samenstellingsonderzoek). Daarmee wordt niet onderzocht of de totale zwerfafvalberg is afgenomen als gevolg van alle maatregelen die zijn genomen. Wij verwachten dat wanneer de zwerfafvalberg afneemt (zoals bijvoorbeeld door invoering van statiegeld), ook de totaal toe te wijzen kosten die met SUP-producten te maken hebben, zal dalen. Dit inzicht wordt echter niet verstrekt.
3. *De definities van verpakkingen zijn niet duidelijk.* De opsomming van de verpakkingen die onder de SUP-wetgeving zijn niet in lijn met diezelfde wetgeving. Hierdoor ontstaat mogelijk een foutieve inschatting van de aantallen. Zie bijlage I voor een overzicht. Daarnaast lijken enkele verpakkingen die geen "SUP" zijn, wel als SUP te worden aangeduid. Zie bijlage II voor een overzicht. Hiermee bestaat het risico dat het aandeel SUP-verpakkingen in het zwerfafval stelselmatig wordt overschat.
4. *Het is niet bekend uit welk jaar het samenstellingsonderzoek van het zwerfafval stamt.* De toelichting bij de samenstelling van het zwerfafval\* verwijst naar zowel een rapportage over 2023 (die nog niet is gepubliceerd) als de jaarrapportage 2022. Daarmee is het voor de lezer niet te volgen welke systematiek is gevolgd. Dit is zeer van belang, omdat er signalen zijn dat de hoeveelheid van met name kleine plastic statiegeldflessen (< 1 liter) in het zwerfafval is afgenomen. Dit blijkt uit de [gegevens van het statiegeldsysteem](#), zie ook bijlage III. Wat ons betreft is het uitgangspunt dat de bijdragen altijd op basis van de meest actuele samenstellingsonderzoeken wordt vastgesteld.
5. *Niet alle kosten zijn bekend, waardoor een onvolledig beeld bestaat.* De post "uitvoeringskosten" is nog voorzien van een status "PM" (pro memorie). Deze kosten deels toegekend aan SUP-items die verpakking zijn en zullen daarmee ook moeten worden opgenomen in de tarieven die aan producenten worden berekend.

Het totaal van bovenstaande punten maakt dat het tot stand komen van de bijdragen onvoldoende te volgen is. De FNLI dringt er daarom op aan om zorg te dragen voor een volledige en navolgbare onderbouwing voordat de bijdragen definitief worden vastgesteld.

### **De forse vertraging in het proces zorgt voor onduidelijkheid en onzorgvuldigheid**

Draagvlak voor en doelmatigheid van beleid staat met duidelijke, voorspelbare en betrouwbare wetgeving. In art. 3.1, lid 4 van de Regeling is vastgelegd dat de Rijksoverheid de kosten voor een kalenderjaar vaststelt voor 1 juni van het daaropvolgende kalenderjaar. Met deze internetconsultatie, die op 15 juli 2024 van start is gegaan, wordt de termijn zoals wettelijk vastgelegd in ieder geval al met 1,5 maand overschreden. Gezien het feit dat de consultatie tot 26 augustus 2024 duurt, en de Rijksoverheid daarna alle inspraakreacties zal moeten verwerken, is de kans groot dat de eveneens wettelijke betaaltermijn van 1 september (art. 3.1 lid 5 van de Regeling) door de vertraging niet kan worden gehaald. De FNLI dringt er op aan om snel een aanpassing van de te hanteren deadlines met alle betrokkenen te delen.

### **De huidige zwerfafvalbijdrage draagt onvoldoende bij aan het doel van zwerfafval verminderen**

De EU-Richtlijn inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik heeft als doel zo kostenefficiënt als mogelijk plastic zwerfafval terug te dringen. Nederland heeft altijd gesteld de EU-Richtlijn letterlijk geïmplementeerd te hebben. Desondanks is de mate waarin de inrichting van de bijdrage aan dit doel bijdraagt beperkt doordat de nodige prikkels ontbreken of zelfs worden belemmerd.

### ***Een prikkel voor kostenefficiënte opruiming door gebiedsbeheerders ontbreekt***

Onderdeel van de EU-Richtlijn, en daarmee een verplichting voor lidstaten (zie art. 8.4 2019/904/EG), is: *“De te dekken kosten <<...>> bedragen niet meer dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en worden voor de betrokken actoren op transparante wijze vastgelegd. De kosten voor het opruimen van zwerfafval blijven beperkt tot kosten voor werkzaamheden door of namens overheidsinstanties. De berekeningsmethode wordt zodanig ontwikkeld dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval proportioneel kunnen worden vastgesteld.”* Samen met andere stakeholders heeft de FNLI eerder al aangegeven dat er in het opgestelde kostenonderzoek geen rekening is gehouden met de vereiste om op een kostenefficiënte manier in te zamelen. Daarmee is het aannemelijk dat de kostenberekening veel hoger uitvalt dan wat vanuit Europese regelgeving gezien aan producenten doorgerekend zou mogen worden. Bovendien is hiermee een prikkel voor gebiedsbeheerders voor het verbeteren van hun opruimwerkzaamheden afwezig.

Een berekening op basis van de kosten van een efficiënte inzameling blijft in onze ogen een absolute randvoorwaarde voor het rechtvaardig verplichten van een bijdrage aan het opruimen van zwerfafval. Wij vragen dan ook om in lijn met de Europese richtlijn kosten efficiëntie als vereiste op te nemen in de nationale wetgeving als onderdeel van de komende evaluatie van de SUP. Om ook dit jaar tegemoet te komen aan deze vereiste vragen wij om voor dit jaar te rekenen met een eenmalige, generieke korting op alle bijdragen.

De methode van uitbetalen (zonder oogmerk aan de gebiedsbeheerders gestort) maakt bovendien dat gebiedsbeheerders de vergoeding vrij kunnen besteden. Er is dan ook weinig reden om aan te nemen dat deze bijdrage ten goede zal komen aan het verbeteren van het opruimen ofwel voorkomen van zwerfafval afkomstig van plastic producten. De afwezigheid van inzicht in de samenstelling van zwerfafval en het effect daarop van de verschillende methoden die gebiedsbeheerders toepassen maakt ook dat het lerend vermogen van gebiedsbeheerders wordt beperkt.

### ***Onduidelijkheid en vertraging staan uitsplitsing van kosten naar juiste producenten in de weg***

Producenten betalen voor alle verpakkingen die onder de SUP vallen. Ons ziens is het in eerste plaats de consument die zijn verpakking laat slingeren die verantwoordelijk is voor zwerfafval. Deze zwerfafvalbijdrage verschuift die verantwoordelijkheid naar specifieke producenten. Door middel van differentiatie moeten verpakkingen die relatief gezien het meest in het zwerfafval voorkomen, ook de hoogste lasten dragen. Zo kunnen producenten van plastic producten die individuele consumenten het vaakst in het zwerfafval laten slingeren, deze ook doorrekenen naar de consument. Dit proces vraagt om precisie en zorgvuldigheid. Het eerder onderbouwde ontbreken van juiste en volledige cijfers is funest voor het bepalen van de tarieven voor SUP-verpakking. Ook de vertraging van het proces vermoedelijk dit.

Dit alles maakt dat de manier waarop de Rijksoverheid van plan is de tarieven voor de zwerfafvalbijdrage voor 2023 vast te stellen niet in lijn is met de EU-Richtlijn en slechts zeer beperkt bijdraagt aan het doel waarvoor zij is ingesteld. Wij vragen u dan ook om bij de komende evaluatie van de SUP de doelmatigheid van deze zwerfafvalbijdrage kritisch tegen het licht te houden en bij een herziening de noodzakelijke prikkels in te bouwen.

### ***Discrepantie in vergoeding gebiedsbeheerders***

Ten slotte willen wij nog onze zorgen uiten over een ogenschijnlijke discrepantie in de weergave van de vergoeding aan gebiedsbeheerders. De verdeling van de vergoeding voor het opruimen van zwerfafval is op twee manieren weergegeven. In artikel 6 staat een relatief aandeel per type overheidsinstantie, in artikel 7 is gewerkt met bedrag per inwoner, of oppervlakte cq. waterweg. Laatstgenoemde is vanuit de regelgeving niet vereist terwijl eerstgenoemde nog dient te worden gespecificeerd op het niveau van individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Ce FNLI stelt dat de eventuele verschillen ten opzichte van de van de producenten ontvangen bedragen voor rekening zijn van de Rijksoverheid.

### **Concluderend**

Bovenstaand hebben wij onderbouwd dat de voorliggende invulling van de wetgeving niet duidelijk, voorspelbaar en betrouwbaar genoeg is om het doel van de wetgeving te bereiken.

Wij verzoeken u daarom normaal

- 1) nog voor de bijdragen over 2023 definitief worden vastgesteld deze nader uit te werken en te onderbouwen,
- 2) het tijdspad voor het voldoen aan de bijdragen te herzien in lijn met de opgelopen vertraging,
- 3) het gebrek aan een toetsing voor kosten efficiëntie te corrigeren met een algemene korting, als onderdeel van de aankomende evaluatie van de SUP
- 4) de Europees beschreven vereiste voor kosten efficiëntie vast te leggen in Nederlandse wetgeving en
- 5) de doelmatigheid van de nationale implementatie van de zwerfafvalbijdrage te evalueren.

## Bijlage I

<b>Tekst uit internetconsultatie</b>	<b>Tekst in wetgeving</b>
1. voedselverpakkingen, d.w.z. containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen	voedselverpakkingen met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen, niet zijnde zakjes en wikkels, die: 1°.bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie ter plaatse of om mee te nemen; 2°.typisch uit de verpakking worden geconsumeerd; en 3°.gereed zijn voor consumptie en geen verdere bereiding behoeven;
2. zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal	zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal die voedingsmiddelen bevatten die bedoeld zijn om onmiddellijk uit het zakje of de wikkel te worden geconsumeerd, zonder verdere bereiding;
3. drankverpakkingen van maximaal drie liter	drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, inclusief doppen en deksels met uitzondering van glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels;
4. drinkbekers, doppen en deksels inbegrepen	drinkbekers, inclusief doppen en deksels;
5. lichte plastic draagtassen	lichte plastic draagtassen als bedoeld in artikel 3, onder 1, quater, van de richtlijn verpakkingen.

## Bijlage II

<b>Tekst internetconsultatie</b>	<b>Waarde</b>	<b>Opmerking</b>
(drink/koffie/ijs) plasticbekers	6,6%	Het betreft hier bekertjes die onder twee categorieën vallen: drinkbekers (drink/koffie) en vormvaste verpakkingen (ijs). Derhalve zou deze categorie moeten worden uitgesplitst om de kosten van het opruimen aan de juiste categorieën te kunnen alloceren.
Zakken/ (omverpakkingen) plastic	2,0%	De naamgeving is niet specifiek, waardoor het onduidelijk is of hier ook flexibele verpakkingen onder worden gerekend die niet onder de SUP-wetgeving vallen.
kunststof 1-persoons plastic flexibel*	1,2%	
kunststof 1-persoons plastic hard*	0,4%	
kunststof meerpersoons plastic flexibel*	4,3%	Voor de flexibele verpakkingen (zakjes en wikkels) geldt dat er een inhoudsmaat of multi-pack-criterium van toepassing is, en niet een toetsing voor portiegrootte. Daarmee lijken hier meer verpakkingen toe gerekend te worden dan op basis van Europese wetgeving bedoeld.
kunststof meerpersoons plastic hard*	1,3%	Voor vormvaste verpakkingen geldt als een grens van een portiegrootte van minder dan 2 om onder de SUP te vallen. Daarmee lijken hier meer verpakkingen toe gerekend te worden dan op basis van Europese wetgeving bedoeld.
plastic draagtas (winkel)*	1,5%	Plastic draagtassen die op de markt worden gebracht voor de retail, zijn lang niet altijd dunner dan 50 micron. Vanaf een dikte van 50 micron valt een draagtas niet onder de SUP-wetgeving. Uit de onderbouwing kan niet worden opgemaakt of deze categorie uitsluitend de lichte plastic draagtassen (< 50 micron) bevat. Daarmee lijken hier meer verpakkingen toe gerekend te worden dan op basis van Europese wetgeving bedoeld.

\*Over de gehele categorie 'Overige verpakkingen (Overige drank- en eetverpakkingen of supermarkt-gerelateerde grootverpakkingen): Het is ons niet duidelijk over welke verpakkingen die zou gaan die onder de SUP vallen. De categorie zoals hier beschreven voldoet ons ziens niet aan de eigenschappen van verpakkingen waarop de SUP gericht is, namelijk klein en voor producten die direct uit de verpakking, zonder verdere voorbereiding, te consumeren zijn. Ook beperkt de SUP zich (m.u.v. lichte plastic draagtassen) zich tot voedselverpakkingen. Daarmee lijken hier meer verpakkingen toe gerekend te worden dan op basis van Europese wetgeving bedoeld.

**Bijlage III**

<b>Kleine plastic statiegeldflessen</b>				<b>Grote plastic statiegeldflessen</b>				<b>Totaal</b>			
<b>(in miljoenen stuks)</b>				<b>(in miljoenen stuks)</b>							
	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Vershil</b>		<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Vershil</b>		<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Vershil</b>
Verkocht	1062	1091	29	Verkocht	710	752	42	Verkocht	1772	1843	71
Ingeleverd	636	761	125	Ingeleverd	616	660	44	Ingeleverd	1252	1421	169
Resultaat	60%	70%		Resultaat	87%	88%		Resultaat	71%	77%	