

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Hare excellentie drs. V.L.W.A. Heijnen  
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Datum	Kenmerk	Onderwerp	Bijlagen
20 juli 2022	2022.037.EvB.MR	Zienswijze Afvalfonds Verpakkingen	-

Excellentie,

Hierbij reageert Stichting Afvalfonds Verpakkingen (Afvalfonds) op de consultatie van 9 juni jl. tot wijziging van de Regeling beheer verpakkingen en Regeling verslaglegging verpakkingen in verband met het vaststellen van een recyclingpercentage voor drankenkartons (de ontwerpregeling). Het Afvalfonds reageert mede namens de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL). Daarbij vertegenwoordigt zij het collectief van producenten en importeurs dat rechtstreeks verantwoordelijk is voor de onderhavige doelstellingen.

Het Afvalfonds wil vooropstellen negatief te staan tegenover verpakkingsspecifieke doelstellingen omdat de recycling van alle verpakkingen reeds is gedekt door doelstellingen op de respectievelijke materialen waaruit zij bestaan. Onnodige complexiteit en tegenstrijdige prikkels in de keten, welke ten koste van andere verpakkingen kunnen gaan, dienen te worden vermeden. De vraag kan worden gesteld in hoeverre bijvoorbeeld, recycling van papier in een drankenkarton zodanig belangrijker zou zijn dan recycling van papier in een willekeurig andere verpakking, dat dit een separate doelstelling rechtvaardigt. De (toelichting op de) ontwerpregeling geeft hierop geen antwoord. Samengevat zijn wij van mening dat het onwenselijk is om aparte doelstellingen buiten de al bestaande doelstellingen voor materiaalsoorten op te nemen.

Het Afvalfonds begrijpt dat er stappen genomen moeten worden, mede gezien de resultaten uit de studie van de Universiteit van Wageningen (WUR), om de recycling van drankenkartons te bevorderen. Wij staan hier positief tegenover en werken daarom samen met onze partners aan impactvolle stappen voor de recycling van drankenkartons, van verpakkingsontwerp tot eindverwerking.



Hoewel we eenzelfde overtuiging delen, namelijk het verbeteren van de recycling van drankenkartons, is het Afvalfonds van mening dat een wijziging van het besluit effectief ingezet moet worden. Onze zienswijze richt zich dan ook op een tweetal punten, te weten (1) ambitieuze, maar haalbare doelstellingen en (2) een spreiding van de implementatieperiode indiende wijzigingen in werking treden. Daarbij is van belang dat een zo eenduidig mogelijke definitie van drankenkartons wordt gehanteerd. Deze heeft immers impact op de haalbaarheid van de doelstelling en kan richtinggevend zijn voor zowel verpakkingsontwerp als inzamelkwaliteit.

1. Er is recentelijk wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door de WUR, in opdracht van uw Ministerie, over de recycling van Nederlandse drankenkartons<sup>1</sup>. Hieruit is gebleken dat in 2020 naar schatting een gemiddeld recyclingpercentage van 31% is behaald, met een spreiding van 24 tot 36%. Drankenkartons bevatten in de praktijk vaak drie materialen, te weten papier, kunststof en aluminium. Deze materialencombinatie maakt het een lastig te recyclen verpakking. Daarnaast bevatten Nederlandse drankenkartons vaak producten zoals melk, sap, yoghurt en vla. Nederlandse drankenkartons bevatten verhoudingsgewijs veel zuivel waardoor ze bij verwerkers minder geliefd zijn dan drankenkartons uit andere landen, zeker als het materiaal uit nascheiding afkomstig is. Ze zijn lastig schoon te maken doordat de zuivelresten in het afvalstadium indrogen en later moeilijk zijn af te spoelen. Dit zijn redenen waardoor het recyclingpercentage van drankenkartons laag is. Daar staat tegenover dat de algehele milieudruk van een drankenkarton in combinatie met het product dat zij verpakt gunstig kan zijn in vergelijking met andere verpakkingen.

Hetzelfde rapport concludeert dat een recyclingpercentage van ongeveer 52% behaald kan worden, *mits* alle verbetermaatregelen worden gecombineerd (te weten: beter sorteren, alles verwerken en de aluminium en kunststof materialen (ook wel PolyAl genoemd) verwerken). De onderzoekers merken echter nadrukkelijk op dat dit een hypothetisch scenario is. Een parafrase uit het onderzoek luidt dat de ervaring leert dat voor het implementeren van dit soort verbetermaatregelen meerdere jaren nodig zijn. Hierbij worden capaciteitsuitbreiding voor recycling en PolyAl verwerking, intensieve en doelgerichte samenwerking tussen alle belanghebbenden ofwel ketenregie als zeer belangrijke voorwaarden gezien om dit hypothetische scenario te realiseren. Het Afvalfonds onderschrijft deze analyse.

---

<sup>1</sup> Thoden van Velzen, E.U. & Smeding, I.W. (2022) Recycling van Nederlandse drankenkartons.



**Het Afvalfonds geeft aan dat het niet zo kan zijn dat er een hogere doelstelling (55%) wordt opgelegd dan wetenschappelijk, hypothetisch haalbaar is geacht: 52%. Het recyclingpercentage van 52% refereert namelijk al aan lastig te realiseren en zeer ideale toekomstige omstandigheden.**

2. Het onderzoek van de WUR maakt duidelijk dat acties moeten worden ondernomen op verschillende punten in de keten (inzameling, sortering en uiteindelijk recycling). Ook het Afvalfonds ziet dat er verbeteringen mogelijk zijn. In het onderzoeksrapport wordt echter expliciet genoemd dat een recyclingpercentage van ongeveer 52% als een zeer uitzonderlijk scenario wordt beschouwd. Het Afvalfonds sluit zich daarom aan bij de conclusie van het WUR-onderzoek dat een langere termijn moet worden aangehouden om hogere recyclingpercentages voor drankenkartons te realiseren. Daarbij is van belang, ook indien de politieke ambitie om een recyclingpercentage van 55% te behalen zou worden vastgehouden, dat in de gekozen tijdslijn een realistisch verloop van vooruitgang wordt ingecalculleerd.

Binnen de gehele keten moeten verbeteringen worden geïmplementeerd. Deze verbeteringen relateren aan het verbeteren van de kwaliteit van het ingezamelde PMD, het uitbreiden van de capaciteit voor nagescheiden en gesorteerde drankenkartons alsmede voor PolyAl rejects en het bouwen van nieuwe recyclinginstallaties. Dit vergt grote investeringen in nieuwe en bestaande infrastructuur, hetgeen betekent dat een aantal jaren nodig zijn om de verbeterde infrastructuur te bouwen die tot het benodigde resultaat kan leiden.

Daarnaast gaan drankenkartons mee in de afvalverwerking van PMD. De kwaliteit van het huidige ingezamelde PMD materiaal is momenteel slecht. Deze kwaliteit is afhankelijk van het inzamelsysteem dat een gemeente hanteert. Om van de vervuilinggevoelige inzamelsystemen af te komen, om daarmee de recycling van de drankenkartons te kunnen verbeteren, is het Afvalfonds dus afhankelijk van gemeenten. Het is een absolute noodzaak om gemeenten te laten afzien van vervuilende inzamelsystemen, al dan niet middels een sterkere regierol van de centrale overheid. Wij werken graag samen met de gemeenten aan de overstap naar betere inzamelsystemen zodat ook drankenkartons beter te recyclen zijn. Dit betekent voor veel gemeenten een ingrijpende verandering in hun inzamelsystemen, hetgeen tijd vergt.

**Het Afvalfonds stelt voor om in het begin de recyclingdoelstelling voor drankenkartons op een gelijk niveau te stellen als de recyclingresultaten van dit moment.**



**Verder weg in de tijd kan de doelstelling oplopen. Bovengenoemde verbeteringen hebben namelijk tijd nodig om het gewenste effect te sorteren en de sector de kans te geven de verbeteringen in te voeren. Een rechte lijn van 3 procentpunt per jaar is daarom niet realistisch.**

### **Conclusie**

Vooropgesteld: het Afvalfonds staat negatief tegenover een verpakkingspecifieke doelstelling staat, aangezien de recycling van alle verpakkingen reeds is gedekt door doelstellingen op de respectievelijke materialen waaruit zij bestaan.

Het Afvalfonds constateert dat de ontwerpregeling de recyclingpercentages voor drankkartons op een ambitieuzer niveau legt dan hetgeen volgens het wetenschappelijk onderzoek, dat in opdracht van het Ministerie zelf is uitgevoerd, realistisch zou zijn. De voorgestelde recyclingdoelstelling van 55% in 2030 is niet haalbaar en de voorgestelde tussentijdse recyclingdoelstellingen gaan niet uit van een realistisch groeipad.

Deze dienen dan ook te worden bijgesteld naar een uiteindelijke recyclingdoelstelling van 52% en een termijn passend bij benodigde verbeteringen in de keten. Startend vanuit 31% in 2022 zou dan een langzaam oplopende doelstelling naar 52% in 2030 al een flinke uitdaging zijn. Het Afvalfonds heeft begrip voor het feit dat er stappen genomen moeten worden, en steunt dit ook. Desondanks vinden we het van belang bovengenoemde punten duidelijk te maken. Uiteraard zijn wij graag bereid om e.e.a. toe te lichten en hierover met u in gesprek te treden.

Hoogachtend,  
b/a

Hester Klein Lankhorst  
Algemeen Directeur