



Internetconsultatie Regeling SUP single use plastics, 26 oktober t/m 6 december 2021

Als een van de meest betrokken sectoren deelt de kunststof verpakkingindustrie, vertegenwoordigd door **NRK Verpakkingen**, graag haar visie op de Internetconsultatie Regeling SUP single use plastics, aan de hand van de concept Ministeriële Regeling.

Wij steunen de uitgangspunten om Nederland schoner te maken en om zwerfafval te verminderen, maar zien in de voorliggende ministeriële regelgeving om dit te realiseren

enkele wezenlijke bezwaren:

1. **“Hoogwaardige recycling”**: dit wordt te beperkt uitgelegd, staat optimalisatie in de kunststof keten in de weg, en zal juist de beoogde circulariteit belemmeren.
2. **UPV**: de voorstellen voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid lijken de verantwoordelijkheid op de verkeerde plek in de keten te leggen, van waaruit er geen mogelijkheid is om te sturen op het verminderen van zwerfafval en/of het stimuleren van de circulariteit
3. **Beprijzing**: levert op deze wijze geen bijdrage, daar de middelen die via beprijzing worden verkregen niet voor verduurzaming en het behalen van de doelen van de regeling worden ingezet.
4. **Gelijk speelveld**: Er worden los van de SUP regeling al eisen aan kunststoffen gesteld (bijv. t.a.v. voedselveiligheid en circulariteit) die strenger zijn dan voor andere materialen; aanvullende eisen en heffingen bij kunststoffen die niet bij andere materialen worden gedaan, zullen leiden tot ongewenste substitutie, zowel vanuit circulariteit als vanuit voedselveiligheid.
5. **Monitoring**: “aanvullende maatregelen nemen indien nodig”: o.b.v. de huidige voorstellen zal dit te laat gebeuren, waardoor ongewenste marktverschuivingen al hebben plaatsgevonden. Ook moet er direct bij invoering van de Regeling **een loket** worden opengesteld waar ondernemers ongewenste effecten kunnen melden.

Hieronder gaan wij in meer detail in op deze bezwaren, en zullen wij tevens de 2 specifieke vragen omtrent “balans tussen uitvoerbaarheid en ambitie” en “het (niet bindend) richtbedrag” beantwoorden.

Nadere toelichting

1) Hoogwaardige recycling

Waar?

Art. 1.1. “hoogwaardige recycling: nuttige toepassing met waardebehoud waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel.”

p.20: “Van hoogwaardige recycling is sprake wanneer ingezamelde bekertjes en voedselcontainers worden gerecycled op een manier dat van het recycelaat opnieuw bekertjes en voedselverpakkingen kunnen worden gemaakt.”

Probleem:

“Voor het oorspronkelijke doel” levert problemen op, hetgeen al (deels) wordt erkend in paragraaf 7 van de Regeling, waar op p.37 staat “*Er bestaan in de ogen van betrokken stakeholders nog weinig voedselverpakkingen die hoogwaardig gerecycled kunnen worden.*” Het gaat er echter niet om dat die voedselverpakkingen niet bestaan, het gaat er om dat er m.u.v. PET (en dan vooral als fles in een closed loop) geen wettelijke toestemming is om kunststof recycelaat (op voldoende schaalgrootte) toe te passen voor voedselcontact. Derhalve zal deze beperkte uitleg van “hoogwaardig” er toe leiden dat marktpartijen kunststoffen waarvoor nog geen toestemming is om het recycelaat voor voedselcontact te gebruiken, gaan vervangen door PET, waardoor er grote tekorten zullen ontstaan, die weer



tot gevolg zullen hebben dat zelfs de huidige toepassingen van PET niet meer uit recyclaat, maar weer uit nieuwe grondstoffen gemaakt zullen moeten worden.

Oplossing:

Art. 1.1. herformuleren:

“Hoogwaardige recycling: nuttige toepassing met waardebehoud waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, *waardoor voor die toepassingen de inzet van niet hernieuwbare grondstoffen wordt voorkomen*”

Dit maakt o.a. mogelijk dat polypropyleen en polyethyleen recyclaat afkomstig van voedselverpakkingen – veilig! - in verpakkingen voor non-food toepassingen als persoonlijke verzorgingsartikelen of schoonmaakartikelen toegepast kunnen worden: ook hoogwaardig! Bijgevoegd is een overzicht van PlasticsEurope over de meest gebruikte toepassingen van kunststoffen, dat laat zien dat er voldoende alternatieven voor “hoogwaardig” zijn, anders dan “voor het oorspronkelijke doel”. NB: PET moet in de voedselcontact keten blijven. Als de Europese Voedsel- en Warenautoriteit (EFSA) later, analoog aan PET, ook de voorwaarden zal vaststellen waaronder het recyclaat van andere kunststoffen voor voedselcontact weer voor voedselcontact zal mogen worden toegepast, kan desgewenst de omschrijving van “hoogwaardig” worden aangepast.

2) UPV

Waar?

Art. 3.1

Bijlage bij artikel 4.2, Deel A, Deel B, Deel C

p.13: “producentenverantwoordelijkheid voor kosten opruimen zwerfafval”

Probleem

a) Het uitgangspunt “de vervuiler betaalt” wordt hier geen recht gedaan.

De UPV lijkt in de voorgestelde regeling neergelegd te worden bij de producent of importeur van de lege voedselcontainer of beker. Tussen de productie of import hiervan en het voorkomen van zwerfafval zitten nog diverse andere (markt)stappen, waardoor er dus niet op preventie gestuurd kan worden, noch invloed kan worden uitgeoefend op de kosten van schoonmaak, hetgeen het onredelijk maakt dat de kosten bij de producent of importeur van de lege voedselcontainer of beker terecht komen.

b) “*Tevens krijgen de producenten een verplichting om consumenten bewust te maken van de gevolgen van zwerfafval op het milieu...*” (p.13)

Dit bewijst dat de producenten of importeurs van de lege voedselverpakking of beker niet bedoeld kunnen zijn.

Zij hebben géén contact met consumenten, en kunnen dus consumenten niet bewust maken.

c) Er ontstaat onnodige, dubbele (drievoudige?) lastendruk in de keten

“*In Nederland kennen we een UPV voor al het afval van verpakkingen. ... Deze regeling sluit aan bij het bestaande systeem van UPV.*” (p. 13)

“*Ook over de UPV is uitgebreid contact geweest met verschillende stakeholders ... en met vertegenwoordigers van producenten (verpakkend bedrijfsleven ...).*” (p.37)

Er is over de UPV in het stakeholder proces geen overleg geweest met producenten en importeurs van lege voedselcontainers of bekertjes.

Dit suggereert dat er aansluiting wordt gezocht bij de bestaande UPV u.h.v. de raamovereenkomst verpakkingen.

Dat is ook de juiste plek in de keten, want daar vindt het contact met de consument plaats, en kan er gestuurd worden op preventie, kan de consument bewust gemaakt worden, en kan er invloed op de kosten van schoonmaak worden uitgeoefend.

Elke andere oplossing veroorzaakt dubbele administratieve en financiële lasten.



NRK Verpakkingen heeft eerder hierover bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven dat de UPV onder de SUP regeling niet thuis hoort bij de producenten en importeurs van de lege voedselcontainer of beker, maar onder verwijzing naar uitleg van de Europese Commissie over “placing on the market” werd door het ministerie gesteld dat dit wel thuis hoort bij de producenten en importeurs van de lege voedselcontainer of beker. De uitleg van de Europese Commissie ziet echter vnl. op het opmaken van bestaande voorraden, en niet op de UPV.

Ook wordt door het Ministerie verwezen naar Deel E van richtlijn EU 2019/904, dat ziet op wat valt onder de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid.

Hier kan onder 1. en 3. enige verwarring ontstaan, maar 2. is helder en logisch:

“2. 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;”. Hierbij gaat het dus niet om de lege verpakking.

Oplossing

Voor de UPV onder de SUP richtlijn aansluiting zoeken bij de reeds voor afval van verpakkingen bestaande UPV: daarmee worden dubbele lasten voorkomen, en worden de (markt) partijen aangesproken die daadwerkelijk aan de eisen t.a.v. UPV uit de richtlijn kunnen voldoen.

3) Beprijzing

Waar

p. 21 (paragraaf 3.2)

p. 34 Markteffecten

Probleem

- Beprijzing kijkt te eenzijdig alleen naar kunststof artikelen.
De ervaring met het beprijsen van plastic tasjes leert dat weliswaar het gebruik van plastic tasjes is afgenomen, maar dat er substitutie naar andere materialen heeft plaatsgevonden met ongewenste effecten voor duurzaamheid en circulariteit.
- De heffing – ongeacht de hoogte – komt niet ten goede aan de verduurzaming van de keten, en/of de doelstellingen van de richtlijn
- Het vrijlaten van de heffing zal leiden tot door marketing gedreven slimme prijsvorming waardoor de beoogde prijsprikkel voor de consument (p. 21) niet gerealiseerd zal worden. Ook wordt dit – in andere bewoordingen – omschreven op p. 34. De hier benoemde “perverse prikkel” wordt echter zonder uitleg ten onrechte gebagatelliseerd.

Oplossing

- Laat de heffing niet alleen voor kunststof producten voor eenmalig gebruik gelden, maar voor alle materialen voor eenmalig gebruik. Dit is de beste manier om de beoogde transitie naar hergebruik te bewerkstelligen.
- Hanteer een vaste heffing per eenmalige voedselcontainer of beker bij diegene die het product op de (consumenten)markt brengt, die wordt afgedragen aan een centrale organisatie, en oormerk deze heffing als (mede)financiering voor het bereiken van de doelen van deze richtlijn. Daarmee wordt ook het “verstopen” van de heffing in een door marketing gedreven, afgeronde prijs, voorkomen.

4) Gelijk speelveld

Waar?

Op vele plaatsen in de concept regeling

Probleem

In de markt wordt regelmatig - ten onrechte - aangegeven dat het hier louter om 100% kunststoffen gaat, waardoor er veelvuldig andere materialen voor producten voor eenmalig



gebruik worden aangeprezen, die noch qua duurzaamheid noch qua voedselveiligheid kunnen bieden wat kunststoffen bieden.

Er zijn voorbeelden van alternatieven voor voedselcontact die daarvoor niet zijn toegelaten (bamboe), en het veelvuldig als alternatief gebruikte papier of karton moet nog te vaak met PFAS houdende stoffen worden behandeld om net zo vet- of vochtvrij te zijn als plastics. En daarnaast leiden alternatieven voor eenmalig gebruik niet tot de gewenste gedragsverandering: ze leiden alleen tot een wijziging van de samenstelling van het zwerfafval! Zo wordt op p. 33 onder 6.2 gesteld:

“Bedrijven die bezorgen kunnen overgaan op wegwerpverpakkingen zonder kunststof ...”

Dit lijkt gezien de ervaring bij met plastic gecoate koffiebekers een te gemakkelijke constatering (“zonder kunststof” is vaak niet juist), en daarnaast wordt hier voorbijgegaan aan de (voedselveiligheids)eisen waaraan ook deze andere materialen moeten voldoen.

Oplossing

Expliciet vermelden dat a) eenmalige alternatieven voor kunststof (op termijn) ook aangepakt zullen worden, en b) dat er streng gehandhaafd zal worden op voedselveiligheid.

5) Monitoring

Waar?

Art. 2: reductiemaatregelen in gewichtsprocenten

2.2 Probleemaanpak (p.13)

Hoofdstuk 4. Monitoring- en rapportageverplichtingen

Probleem

- Hoe wordt de in art. 2 beschreven “gescheiden inzameling” gemeten?
Inzameling staat niet gelijk aan daadwerkelijke recycling.
- De monitoring ziet vnl. op de samenstelling van het zwerfafval. Nog moeilijker dan bij de afgifte- en verkooppunten is in de afvalfase vast te stellen of een verpakking “dusdanig groot” is dat het om onmiddellijke consumptie ging, en of daardoor een dergelijke verpakking onder de SUP regeling valt.
- Meer in het algemeen: hoe wordt vastgesteld welk zwerfafval daadwerkelijk onder de SUP regeling valt?
Dit is van groot belang omdat hiervan – mede – de kosten van de UPV afhangen. Voorkomen moet worden dat bijv. gebiedsbeheerders eigen inspanningen achterwege laten omdat “het bedrijfsleven” toch voor de schoonmaakkosten zal opdraaien.
- P.13 *“Het ministerie zal monitoren of ongewenste verschuivingseffecten zich voordoen en aanvullende maatregelen nemen indien nodig.*
Dit is veel te vrijblijvend indien dit niet aan termijnen en procedures is gebonden.

Oplossing

De eisen die de regeling stelt aan de markt om tijdig en volledig te monitoren, moeten ook voor de overheid gelden.

Dat betekent dat er geen ruimte voor (kostenverhogende) interpretatieverschillen mag ontstaan, en dat er samen met de invoering van de regeling één loket met komen waar interpretatieverschillen en misstanden gemeld kunnen worden, ter voorkoming van onnodige kosten en oneigenlijke marktverdringing.

Verder zal nauwkeurig moeten worden omschreven hoe de “hoogwaardige recycling” in art. 2 (los van de te beperkte uitleg van hoogwaardig) gemonitord zal worden. Dit mag in ieder geval niet alleen gebaseerd zijn op de inzameling, maar moet kijken naar daadwerkelijke recycling (zie ook de verschuiving van het meetpunt onder de verpakkingsafval UPV).



De expliciete vragen onder deze consultatie:

- **Waarborgen de maatregelen voldoende de balans tussen uitvoerbaarheid en ambitie?**

Nee.

Daar waar voor uitvoerbaarheid wordt gekozen (bijv. de beprijzing) lijdt de ambitie, en daar waar voor ambitie wordt gekozen (bijv. rücksichtsloze terugdringing van kunststoffen) lijdt de uitvoerbaarheid (onvoldoende veilige en duurzame alternatieven).

Ook lijdt de uitvoerbaarheid onder de keuze voor een UPV op de verkeerde plaats in de keten: zo worden parallelle systemen met extra (administratieve en financiële) lasten gecreëerd.

Ook de ambitie voor hoogwaardige recycling ondermijnt door de te beperkte uitleg de uitvoerbaarheid, met als onvermijdelijk gevolg het niet halen van de ambitie.

- **Het (niet bindend) richtbedrag**

3 bezwaren: 1) het leidt tot materiaaldiscriminatie en daarmee tot ongewenste substitutie, 2) het moet niet vrij zijn om te voorkomen dat er m.b.v. marketing tot een voor consumenten acceptabele prijsstelling gekomen wordt, waardoor het beoogde sturende effect komt te vervallen, en 3) als de heffing niet centraal wordt geïnd, zal deze niet aan de realisatie van de beoogde doelen bijdragen.

Voor het overige verwijzen wij naar de argumenten onder punt 4).

Samenvatting

In de toelichting staat (p.10):

“De in deze regeling genomen maatregelen richten zich op het ontmoedigen van de kunststof varianten voor eenmalig gebruik en het stimuleren van het gebruik van herbruikbare voedselverpakkingen en drinkbekers”.

Bovenstaande bezwaren en de toelichting daarop laten ons inziens voldoende duidelijk zien dat deze doelstelling bedreigd wordt: de ontmoediging van kunststof zal op deze wijze waarschijnlijk slagen, maar de stimulering zal vooral te zien zijn bij niet-kunststof eenmalige alternatieven.

Niet alleen is dat niet wat beoogd wordt met deze regeling, het zal ook leiden tot minder veiligheid voor de consument daar vele alternatieven niet dezelfde hoge mate van voedselveiligheid kennen die wel voor kunststoffen geldt, en daarnaast zal de circulaire economie worden ondermijnd omdat er niet alleen andere grondstoffen verloren zullen gaan, maar ook omdat de milieu-impact van de (doorgaans zwaardere) alternatieve materialen (die deels bij de productie ook tot meer CO₂ uitstoot leiden) slechter is.

En dat is een les die eigenlijk al geleerd had moeten zijn o.b.v. de ervaringen met het beprijzen van plastic draagtassen: “het beste alternatief voor een plastic tas is een plastic tas!” (zie ook CE Delft: <https://ce.nl/publicaties/alle-tassen-beprijzen/>).

Verder roept NRK Verpakkingen de overheid op om directe bij invoering van de regeling één loket aan te wijzen waar onbedoelde en ongewenste effecten direct gemeld kunnen worden, zodat de regeling tijdig bijgesteld kan worden.

Relevante documenten:

- **Persbericht EuPC** (European Plastics Converters) over marktverstoringen in de EU door verschillen in SUP implementatie per EU lidstaat
<https://www.plasticsconverters.eu/post/industry-concerned-over-increasing-fragmentation-of-internal-market-due-to-different-packaging-rule>
- **Plastics the facts, van PlasticsEurope**, met een overzicht van de verschillende kunststoffen (zie p.) ter onderbouwing van de te beperkte uitleg van “hoogwaardig”.
<https://plasticseurope.org/knowledge-hub/plastics-the-facts-2020/>

Den Haag, 1 december 2021