

Den Haag, 6 december 2021

## Reactie VNO-NCW / MKB-Nederland op ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Hierbij maken VNO-NCW en MKB-Nederland gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de concept ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik (hierna te noemen: ‘de regeling’). De regeling beoogt om de hoeveelheid kunststofproducten voor eenmalig gebruik in het zwerfafval te verminderen en om het gebruik van herbruikbare voedselverpakkingen en drinkbekers te stimuleren. Daarnaast wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik nader ingericht.

Uiteindelijk moeten we toe naar een circulaire maatschappij, waarin grondstoffenefficiency de norm is en producten na gebruik worden opgewerkt tot nieuwe materialen. Met dat doel voor ogen ondersteunen VNO-NCW en MKB-Nederland deze conceptregeling. Minder plastic zwerfafval betekent dat er minder plastic in het (mariene) milieu belandt en een goede inzamelstructuur kan bovendien leiden tot minder *virgin* plastics omdat er zo meer *feedstock* voor hergebruik beschikbaar komt – en dat is dringend gewenst op weg naar een circulaire economie. Evenwel signaleren wij een aantal tekortkomingen en onduidelijkheden in de voorgestelde regeling. Wij hopen daarom dat u onze verbetervoorstellen in de definitieve regeling doorvoert. In het kort pleiten wij voor:

- Verbeter de regeling zodat een tweede closed-loop systeem mogelijk wordt
- Ruimhartige ondersteuning van pilots en onderzoek
- Pas de term ‘hoogwaardige recycling’ aan
- Een stevige rol in de uitvoering voor Afvalfonds Verpakkingen
- Betrek de tabaksproducenten bij de stakeholdergesprekken
- Overleg met het bedrijfsleven over de monitoringresultaten en eventuele vervolgstappen

### **Verbeter de regeling zodat een tweede closed-loop systeem mogelijk wordt**

De regeling schrijft ruwweg drie oplossingen voor om de hoeveelheid eenmalige kunststoffen terug te dringen. Inzet van herbruikbare verpakkingen met retourlogistiek, inzameling van eenmalige kunststoffen met de waarborg van hoogwaardige recycling (consumptie ter plaatse) en verstrekking van eenmalige kunststoffen tegen een meerprijs (bij consumptie elders). Het valt daarbij op dat het handelingsperspectief bij ondernemers helemaal onderaan in de keten wordt neergelegd en wel op een zeer bewerkelijke en kostbare manier. Omdat plasticvrije verpakkingen nog niet beschikbaar zijn, is de stand van zaken nu dus dat een ondernemer in het geval van consumptie ter plaatse moet investeren in afwasfaciliteiten, servies en mogelijke aanpassingen in de keuken. Los van de vraag of de geschatte gemiddelde kosten van 5000 euro in dat geval kloppen, is de vraag gerechtvaardigd of je dit de horecasector aan kunt doen in een tijd waarin deze sector toch al wordt getroffen door de Corona-maatregelen. Wel kan de horeca bijdragen door meer stromen gescheiden voor recycling aan te bieden.

Op systeemniveau is de regeling volgens ons daarom voor verbetering vatbaar. Zo is niet onderzocht wat de kosten zijn van een systeem waarbij eenmalige kunststoffen worden

ingezameld en gerecycled voor nieuwe *foodgrade* toepassingen en voor andere toepassingen dan *foodgrade*. Van eenmalige kunststoffen en het gebruik van *virgin* plastics is dan geen sprake meer en dat draagt bij aan het doel van de regeling en de SUP-Richtlijn.

Met de term ‘hoogwaardige recycling’ sorteert de regeling hier wél op voor, maar de gedachte wordt niet verder uitgewerkt. Deze route is interessant omdat dat perspectieven biedt voor een tweede closed-loop systeem van circulaire plastics naast de mogelijkheid van herbruikbare verpakkingen met retourlogistiek. Horeca-ondernemers hoeven in dat geval niet te investeren in herbruikbaar servies en afwasfaciliteiten en ook niet in een systeem voor retourlogistiek bij maaltijdservices. Dit bespaart logistieke handelingen en verkeersbewegingen – wat goed is voor het milieu en de verkeersveiligheid. De meerprijs voor verstrekking van eenmalige kunststoffen zou bovendien kunnen worden geschrappt (ook voor producten die in de supermarkt worden verstrekt), mits de verpakkingen herkenbaar worden vormgegeven als gerecycled/recyclebaar. Door deze mogelijkheid op systeemniveau te verkennen en uit te werken, biedt dit de hele keten extra handelingsperspectief en leggen we de bal niet alleen neer bij horecaondernemers en winkeliers. Dit punt kan onder meer bij de geplande uitbreiding van producentenverantwoordelijkheid voor bedrijfsmatig verpakkingsmateriaal nader uitgewerkt worden.

Om dit te bewerkstelligen, moet fors worden geïnvesteerd op andere plaatsen in de keten, zoals in meer sorteer – en (chemische en mechanische) recyclingcapaciteit. Ook zou onderzocht moeten worden wat er nodig is om op een haalbare manier te voldoen aan de vereisten voor veilige hergebruikte *foodgrade* kunststof verpakkingen, zoals die geformuleerd zijn door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid EFSA<sup>1</sup>. Dat betekent dat gewerkt moet worden aan controleerbare herkomstgaranties van ingezamelde kunststoffen. Wij roepen de overheid op om met ons het gesprek aan te gaan, zodat we samen kunnen verkennen welke systeemaanpassingen nodig zijn om het hierboven beschreven tweede closed-loop systeem op een voedselveilige manier mogelijk te maken. Standaardisering van de productaanbodkant is daarbij ook te beschouwen, want het succes van logistieke systemen gericht op recycling hangt af van bulk en homogeniteit. Ook vragen wij van de overheid om in de regeling te becijferen wat de kosten zijn voor een gesloten inzamel- en hergebruikstelsel; deze kosten worden nu in de regeling genegeerd. Verder zijn de voorschriften voor inzameling van eenmalige kunststoffen bij consumptie ter plaatse te bewerkelijken voor ondernemers: laat de gewichtspercentages in de voorschriften daarom vallen en verduidelijk dat de exploitant verantwoordelijk is voor een juiste inzameling maar niet voor de vervolgstappen in de recyclingketen waar hij geen invloed op heeft.

### **Ruimhartige ondersteuning van pilots en onderzoek**

De regeling vraagt een forse innovatie van de markt in een relatief kort tijdsbestek. Uit de overleggen met stakeholders blijkt dat dit wel degelijk geadresseerd is: een overgangstermijn en financiële ondersteuning vanuit de overheid versterken volgens stakeholders de haalbaarheid van de maatregelen (p.37). Anticipeer hier op als overheid door pilots met hergebruik-retourconcepten financieel ruimhartig te ondersteunen. Datzelfde geldt voor pilots

---

<sup>1</sup> Op grond van voorschriften van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid EFSA moeten producenten bij *food grade* toepassingen aantonen dat de gerecyclede verpakking voor 95-99% veilig is. In de praktijk is dat alleen haalbaar voor PET-materiaal uit een gesloten stategie systeem, omdat dan de herkomst van het afval te achterhalen is – bij andere materialen is dat niet of nauwelijks te doen.

die eenmalige kunststoffen via onderzoek, inzameling en recycling transformeren tot closed-loop systemen. Dit kan bijvoorbeeld via het Versnellingshuis Nederland Circulair en via de Kennis- en Innovatieagenda KIA CE.

### **Pas de term ‘hoogwaardige recycling’ aan**

In de begripsbepaling bij de regeling wordt hoogwaardige recycling aangehaald en gedefinieerd als: “nuttige toepassing met waardebehoud waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel.” Dit creëert een lock-in waarmee kunststof voedselverpakkingen alleen maar mogen worden verwerkt tot voedselverpakkingen, terwijl er ook andere nuttige toepassingen voor gerecyclede kunststoffen zijn. Doel is immers dat er geen virgin plastics meer worden ingezet en niet dat er per se nieuwe voedselverpakkingen van worden gemaakt. Wij stellen daarom voor om de definitie van ‘hoogwaardige recycling’ aan te passen naar ‘recycling’ en de uitleg die daaraan wordt gegeven letterlijk uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen over te nemen: “Elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden verwerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel **of voor een ander doel.**”

### **Een stevige rol in de uitvoering voor Afvalfonds Verpakkingen**

Volgens het voorstel wordt een bijdrage voor de opruimkosten van het zwerfafval bij de producenten in rekening gebracht, terwijl de producenten verder geen enkele invloed uitoefenen op de hoogte van de jaarlijkse bijdrage en evenmin hebben zij iets te zeggen over maatregelen om zwerfafval op te ruimen. Zij moeten vervolgens wel communiceren over het voorkómen van zwerfafval. Het opruimen zelf gebeurt door gebiedsbeheerders (met name gemeenten) die worden betaald uit de jaarlijkse bijdrage van de producenten. Ook worden de producenten geacht om bij te dragen aan de kosten ter ondersteuning van burgerparticipatie en participatie door vrijwilligersorganisaties bij het inzamelen. Voorkómen moet worden dat deze regeling in de praktijk neerkomt op een blanco cheque van de producenten voor gemeenten en vrijwilligersorganisaties.

Daarom stellen wij voor om een stevige rol te geven aan een uitvoeringsorganisatie in de zin van artikel 3.1 eerste lid, bij voorkeur aan het Afvalfonds Verpakkingen. Door het Afvalfonds aan te wijzen komt een organisatie aan het roer die zeer ervaren is in de bestaande Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) Verpakkingen en die zich via de Stichting Nederland Schoon al jaren inspant om zwerfafval tegen te gaan. Bovendien zou dit dubbele lasten voor het bedrijfsleven kunnen voorkomen, omdat het Afvalfonds via de UPV Verpakkingen zicht heeft op de afdracht binnen een aanpalende en deels overlappende UPV. Daarnaast zou het kostenonderzoek niet vierjaarlijks maar jaarlijks uitgevoerd moeten worden om de regeling zo lastenneutraal mogelijk vorm te kunnen geven. Bouw in de regeling in dat de uitgaven aan zwerfafval niet hoger kunnen zijn dan de jaarlijkse instroom aan producentengelden, om zo een incassorisico voor de uitvoeringsorganisatie te voorkomen. Producenten, danwel de uitvoeringsorganisatie in de zin van artikel 3.1 eerste lid, moeten meer zeggenschap krijgen over de maatregelen die gebiedsbeheerders nemen tegen zwerfafval, om zo te voorkomen dat de regeling inefficiënt en onnodig duur uitpakt. Er mag geen licht zitten tussen de opvattingen en acties van uitvoerders (gebiedsbeheerders) en betalers (producenten); goed en gelijkwaardig overleg tussen beide groepen stakeholders is essentieel. Leg tot slot schoonmaakacties door vrijwilligersorganisaties of burgerinitiatieven ten minste voor aan Stichting Nederland Schoon. Zo kan gecoördineerd en efficiënt invulling worden gegeven aan dergelijke initiatieven.

### **Betrek de tabaksproducenten bij de stakeholdergesprekken**

Van belang is ook dat alle stakeholders bij het overleg betrokken worden. Dat wordt problematisch bij de tabaksproducenten, die wél moeten betalen voor de opruimkosten en preventie van kunststof zwerfafval (kunststof filters), maar die in de hele totstandkoming van de conceptregeling niet hebben mógen meepraten tegen de achtergrond van tabaksontmoedigingsbeleid<sup>2</sup>. Wij benadrukken echter dat de voorliggende conceptregeling betrekking heeft op het voorkomen van zwerfafval, dus milieubeleid, en niet op tabaksontmoedigingsbeleid en dat het daarom toegestaan is om met de tabaksproducenten te overleggen. Dat overleg is hier noodzakelijk om tot goede uitvoeringsregelgeving te komen. De Nederlandse invulling van artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag biedt daartoe ook gewoon ruimte<sup>3</sup>. Wij verwachten dan ook dat u dat overleg met de tabaksproducenten alsnog en op korte termijn inplant.

### **Overleg met het bedrijfsleven over de monitoringresultaten en eventuele vervolgstappen**

Dit voorstel richt zich op het verminderen van wegwerpplastic en het voorkomen van zwerfafval. In onze eerdere reactie op het Besluit kunststoffen voor eenmalig gebruik hebben wij al aangegeven dat plastic omwille van de hygiënische en gewichtseigenschappen ook een nuttige functie vertolkt. Voorkomen moet worden dat producenten uitwijken naar materialen die slechter te recyclen zijn dan kunststoffen, wat vanuit de circulariteitsgedachte een achteruitgang betekent ten opzichte van goed recyclebare plastics. Zo melden afvalverwerkers ons dat er momenteel een toename te zien is van materialen die zij niet kunnen verwerken, zoals verpakkingen die gebruik maken van waterdispensie en materialen zoals bamboe. In die zin is het goed om te zien dat het ministerie zal monitoren of ongewenste verschuivingseffecten zich voordoen en dat het aanvullende maatregelen zal nemen indien nodig. Wij adviseren om de opgedane ervaring in de monitoring breed te delen met het bedrijfsleven, zodat deze regeling uiteindelijk geen blokkades opwerpt voor meer circulariteit. Daar waar plastics de beste keuze zijn, zou dat moeten worden aangegeven. Is het ministerie voornemens om op grond van monitoringsresultaten aanvullende maatregelen te treffen, dan dringen wij erop aan om dit in goed overleg met producenten en afvalverwerkers te doen.

VNO-NCW / MKB-Nederland  
*Drs. J.H. Bessebinders*  
[bessebinders@vnoncw-mkb.nl](mailto:bessebinders@vnoncw-mkb.nl)

---

<sup>2</sup> De Nederlandse invulling van artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag bepaalt dat de Rijksoverheid zich in contact met de tabaksindustrie terughoudend opstelt.

<sup>3</sup> “Voor het ministerie van Financiën kan het soms noodzakelijk zijn de industrie te consulteren, bijvoorbeeld als het gaat om vraagstukken die met heffing en inning van accijns te maken hebben, met technische zaken bij implementatie van wet- en regelgeving of met de gevolgen van bepaalde maatregelen voor een fabriek of bedrijfstak.” Wat voor het ministerie van Financiën geldt, geldt evenzogoed voor andere departementen als het gaat om gevolgen van bepaalde maatregelen voor een fabriek of bedrijfstak.