

# Van Wegwerp naar Hergebruik



## Introductie

De Ministeriële Regeling Kunststofproducten voor Eenmalig Gebruik (hierna: MR) implementeert artikel 4 van de *Single Use Plastics Directive* (hierna: SUPD). Volgens dit artikel moeten lidstaten komen tot een *ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering* van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. In 2026 moet een *meetbare, kwantitatieve* consumptievermindering zijn gerealiseerd ten opzichte van 2022. In de overwegingen van de SUPD wordt het principe van hergebruik meerdere keren aangehaald (recitals: 2, 14 en 28). Recital 14 stelt dat lidstaten het gebruik van producten moet aanmoedigen die geschikt zijn voor meer meervoudig gebruik, en dat lidstaten nationale doelstellingen voor consumptievermindering kunnen instellen om tot een ambitieuze en aanhoudende vermindering van de consumptie van die producten te komen.

Deze zienswijze gaat specifiek in op de reductiemaatregelen voor plastic drinkbekers en maaltijdcontainers voor eenmalig gebruik. Het dient ter input op de consultatie m.b.t. de ontwerp MR en is de gezamenlijke reactie namens drie milieuorganisaties die samen via het transitieprogramma [Mission Reuse](#) herbruikbare verpakkingen willen verankeren in onze samenleving: [Enviu](#), [Recycling Network Benelux](#) en [Natuur & Milieu](#). Daarnaast wordt de zienswijze ook onderschreven door Plastic Soup Foundation en Stichting de Noordzee. In deze zienswijze presenteren we onze positie en beleidsaanbevelingen om (plastic) wegwerpproducten uit te faseren en hergebruik te stimuleren met het oog op een circulaire economie.

In de [kamerbrief](#) van februari 2021 heeft de toenmalige staatssecretaris van IenW Stientje van Veldhoven aangegeven dat ze wil inzetten op “landelijke afspraken om overal waar mogelijk herbruikbare bekertjes, bestek en verpakkingen aan te bieden aan de gebruikers en het gebruik van wegwerp in de komende jaren waar mogelijk uit te faseren”. Wij roepen de huidige staatssecretaris op om deze beleidsambitie voort te zetten.



## Inhoudsopgave

A. Definitie hergebruik	2
B. Artikel 2.1 Maatregelen voor consumptie ter plaatse	3
C. Artikel 2.2 Maatregelen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen	5
Beprijzing	5
Herbruikbare alternatieven voor elke consumptie	6
Overgangstermijn voor verbod op wegwerp bij afhaal	7
D. Aanvulling bij artikel 2.1 en 2.2: Reductie en hergebruikdoelstellingen definiëren voor drinkbekers en voedselverpakkingen	8
E. Voorstel artikel 2.3 toevoegen: Reductie en hergebruikdoelstellingen definiëren voor andere drank- en voedselverpakkingen	9
F. Toelichting I.3.1 Reikwijdte: toepassen op de begripsbepalingen en scope	10
Verschuivingseffecten en evaluatie	11
G. Aanvullende ondersteunende maatregelen	11

## A. Definitie hergebruik

ONTWERP  
MINISTERIËLE  
REGELING

Geen definitie  
vastgesteld.

### SUGGESTIE

Een herbruikbare verpakking is een verpakking die is ontworpen en in de handel gebracht om meerdere keren te worden hergebruikt voor het doel waar het oorspronkelijk voor is gemaakt. De verpakking dient minimaal te voldoen aan de Europese norm EN 13429:2004 Verpakking — Hergebruik. Hergebruik kan worden bereikt door middel van retourlogistiek naar de producent, voor het reiniging en opnieuw vullen, of hergebruik door de consument zelf. Van belang hierbij is dat een zo groot mogelijk aantal omlopen worden gerealiseerd, met behoud van kwaliteit, alvorens de verpakking hoogwaardig wordt gerecycled. In veel situaties dient hiervoor een systeem te worden opgezet voor optimale logistiek, reiniging en distributie.

Bij II toelichting bij artikel 2.1 wordt vermeld dat “ Hierbij moet er echter wel sprake zijn van het daadwerkelijk aantoonbaar ter plaatse hergebruiken van bekertjes en voedselverpakkingen en ander servies. Bekertjes en voedselverpakkingen die in theorie herbruikbaar zijn en met dat doel zijn ontworpen, maar in de praktijk na eenmalig gebruik worden door de gebruiker worden afgedankt en afval worden, dienen door de exploitant gescheiden te worden ingezameld en voor hoogwaardige recycling te worden aangeboden.” Het is echter niet duidelijk hoe kan worden aangetoond dat bekertjes en voedselverpakkingen ter plaatse worden hergebruikt, en wat het minimum aantal cycli is (tweemaal hergebruik is bijvoorbeeld niet voldoende om voldoende milieuwinst te bereiken).

Een heldere definitie van “herbruikbaar” is noodzakelijk voor een eenduidige interpretatie zodat exploitanten investeren in effectieve oplossingen. Zonder duidelijke criteria is er namelijk een groter risico dat verpakkingen als herbruikbaar worden gepresenteerd, maar het niet daadwerkelijk zijn. Er zou evt. ook een label kunnen worden ontwikkeld om de herkenbaarheid van herbruikbare producten te garanderen voor zowel exploitanten als consumenten. Uit onderzoeken bleek dat het moeilijk is voor consumenten om onderscheid te maken tussen eenmalige en herbruikbare verpakkingen ([bron](#)) en op basis hiervan milieuvriendelijke opties te identificeren ([bron](#)). In Oostenrijk is duidelijke labeling verplicht om het onderscheid tussen wegwerp en hergebruik uit te lichten (zie onderstaand tekstkader).

Om te garanderen dat herbruikbare verpakkingen een minimum aantal omlopen maken zijn effectieve systemen cruciaal, op basis van efficiënte logistiek en distributie. Gebruikte verpakkingen kunnen worden ingenomen via afleverpunten in horeca/winkels of via post- en koeriersdiensten. Tijdens het hergebruik/hervullen en de reiniging van de verpakking dient de kwaliteit van het product te worden gehandhaafd.

Een herbruikbare verpakking is een verpakking ontworpen, en in de handel gebracht, om meerdere keren te worden hergebruikt voor het doel waar het oorspronkelijk voor is gemaakt. Dit kan worden bereikt door retourlogistiek zodat de producent verpakkingen opnieuw vult, of situaties waarbij het hervullen wordt gefaciliteerd door voedseluitgiftepunten, zodat consumenten eigen verpakkingen kunnen hergebruiken. Van belang hierbij is dat een minimum aantal (hervul/hergebruik) cycli wordt vastgesteld die hoger is dan het “break-even” punt ten opzichte van de milieu-impact van een wegwerpverpakking, zodat netto milieuwinst wordt behaald. Het break-even punt van herbruikbare verpakkingen ten opzichte van wegwerp verschilt per productcategorie en gebruikt materiaal ([zie tabel 4](#)). Verdere analyse is nodig om het minimum aantal cycli te onderbouwen. Hierbij dient niet alleen rekening gehouden te worden met het aantal cycli die de herbruikbare verpakking theoretisch kan maken onder normale gebruiksomstandigheden, maar ook hoeveel cycli het in de praktijk daadwerkelijk maakt ([bron](#)).

Uitgebreide criteria waaraan een verpakking moet voldoen om te worden beschouwd als herbruikbaar zijn opgenomen in de Europese geharmoniseerde norm EN 13429:2004 Verpakking — Hergebruik. Mission Reuse stelt voor om deze over te nemen met enkele verbeteringen (die in EU verband zouden moeten worden uitgewerkt, mede in het kader van de herziening van de *Packaging and Packaging Waste Directive*):

- De verpakking is ontworpen en in de handel gebracht om te worden hergebruikt voor het oorspronkelijke doel;
- De verpakking is ontworpen om een zo groot mogelijk aantal omlopen te maken alvorens hoogwaardig te worden gerecycled (*nader onderzoek nodig om min. aantal cycli te bepalen per type verpakking en materiaal*);
- De verpakking kan worden geleezd zonder noemenswaardige schade aan de kwaliteit van het product en zonder gevaar voor voedselveiligheid;
- De verpakking kan opnieuw in goede staat worden gebracht, na te zijn gereinigd, gewassen of gerepareerd, met behoud van het vermogen om opnieuw te worden gebruikt voor het oorspronkelijke doel;
- Er zijn structurele maatregelen getroffen om hergebruik mogelijk te maken, d.w.z. er is een systeem voor opgezet dat effectief en efficiënt werkt om zoveel mogelijk gebruikscycli te garanderen.

De definitie in Franse wetgeving ([Article L541-1-1](#)): “*Re-use: any operation by which substances, materials or products that are not waste are used again for the same purpose for which they were conceived.*”

De definitie in de [Duitse Verpakkingswet van 2017](#): “*Reusable packaging is packaging that is intended to be reused several times for the same purpose after use and whose actual return and reuse is made possible by adequate logistics and promoted by suitable incentive systems, usually by a deposit.*”

In 2020 is volgende omschrijving in de [Portugese wet](#) opgenomen: “*Herbruikbare verpakking: een verpakking die is ontworpen en op de markt gebracht om meerdere keren gedurende de levenscyclus te worden gebruikt, door opnieuw te vullen bij de producent of door opnieuw te gebruiken voor hetzelfde doel als waarvoor het is ontworpen, en die voldoet aan de Portugese norm NP EN 13429:2005*”

Spanje heeft momenteel de volgende definitie in het [wetsvoorstel](#) opgenomen: “*Any operation through which products or product components are used again with the same purpose for which they were conceived.*”

Tekstkader 1: Voorbeelden van hergebruik definities in Frankrijk, Duitsland, Portugal en Spanje

## B. Artikel 2.1 Maatregelen voor consumptie ter plaatse

### ONTWERP MINISTERIËLE REGELING

Het aanbieden van drinkbekers voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker door of vanwege de exploitant van een voedseluitgifte locatie, voor consumptie binnen die voedseluitgifte locatie, is verboden, tenzij de exploitant het volgende percentage, voor hoogwaardige recycling, gescheiden inzamelt (oplopend van 75 in 2023 tot 90 gewichtsprocent in 2026). Voor maaltijdverpakkingen loopt het gewichtspercentage op van 80% in 2024 tot 90% in 2026.

### SUGGESTIE

Het aanbieden van drinkbekers voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker door of vanwege de exploitant van een voedseluitgifte locatie, voor consumptie binnen die voedseluitgifte locatie, is verboden.

De MR stelt een gedeeltelijk verbod voor op het aanbieden van eenmalige, plastic (hierna: SUP) drinkbekers en –maaltijdverpakkingen op publieke evenementen of eet- en drinkgelegenheden met consumptie ter plaatse. Het is positief dat deze maatregel geldt voor alle publieke evenementen en “voedseluitgifte locaties”. *Mission Reuse* voorziet echter een risico door het feit dat er een uitzondering wordt gemaakt voor exploitanten die voorzien in gescheiden inzameling voor recycling. Deze uitzondering ondermijnt de effectiviteit van de maatregel aangezien de meeste exploitanten, zullen kiezen voor deze “escape clause”. Hergebruik levert echter meer milieuwinst op, terwijl recycling

slechts een tussenstap is die lager staat op de circulaire ladder en niet de voorkeur heeft (zie [R-ladder](#)). Daarom pleit Mission Reuse voor een duidelijk verbod zonder uitzondering (zoals in Frankrijk, zie onderstaande tekstkader), waarmee wordt ingezet op het einddoel van hergebruik.

Volledige inzet op herbruikbare bekertjes en voedselverpakkingen wordt geschetst als onhaalbaar maar er zijn bij de overgrote meerderheid van de horecazaken al wasfaciliteiten aanwezig voor consumptie ter plekke<sup>1</sup>. De overige locaties kunnen aanbieders van hergebruikssystemen inschakelen (die services aanbieden voor inname en reiniging) die al in Nederland operatief zijn zoals [PackBack](#), [SwapBox](#), [Re-uz](#) en [Ozarka](#). De haalbaarheid van een volledige omschakeling naar hergebruik wordt aangetoond door voedseluitgiftepunten die al uit eigen initiatief zijn overgeschakeld op hergebruik (zoals [Dabba dinner](#), [Little world kitchen](#)), restaurantketens (zoals [Thai cafe](#)) en universiteitscampussen ([Wageningen](#), [Brussel](#) en [Antwerpen](#)). Het toepassen van deze systemen voor consumptie ter plaatse waar afwassen niet mogelijk of wenselijk is, is wel degelijk haalbaar en in veel gevallen zelfs makkelijker te bereiken dan hoogwaardige recycling.

Mocht de uitzondering toch worden doorgevoerd, dan dient duidelijk te worden aangegeven wat precies wordt beschouwd als gescheiden inzameling en hoe dit zal worden gehandhaafd. In de tekst wordt verwezen naar een circulair, gesloten systeem die door gebruik van een retoursysteem (bijvoorbeeld via statiegeld, festivalmunten of recycletoken) ervoor zorgt dat herbruikbare of recyclebare bekertjes ook daadwerkelijk ingenomen en hergebruikt of gerecycled worden. Dat betekent dat reguliere inzameling via de PMD-bak dus *niet* toereikend is. Dit dient duidelijk te worden vermeld in de tekst.

Een andere reden waarom de uitzondering niet wenselijk is heeft te maken met de handhaving. Want hoe kan de exploitant aantonen dat “volledige recycling tot een gelijkwaardig product” wordt bereikt? In de praktijk wordt volledige (100%) recycling tot een gelijkwaardig product zelden behaald. De bewijslast ligt bij de exploitant, maar de meeste ondernemers hebben geen idee wat er met hun afval gebeurt. Worden er ILT inspecteurs ingezet om dit te controleren (zo ja, hoe)? En indien blijkt dat een ondernemer niet aan de voorwaarde voldoet, wordt deze vervolgens gelijk beboet (zo ja, hoeveel)? Een volledig verbod is beter te handhaven, want dan is het voor de exploitant duidelijk dat er maar één optie is: herbruikbaar servies voor in-house consumptie.

In [Frankrijk](#) komt er vanaf 2023 een verbod op wegwerpverpakkingen (alle materialen) voor consumptie van voedsel en drank ter plekke in restaurants ([artikel L541-15-10](#)). Vanaf 2025/2028 geldt dit ook in catering kantines van scholen en andere (onderwijs)instellingen ([bron](#)).

In Ierland werden in het [Waste Action Plan](#) van de overheid concrete acties benoemd voor hun beleid van 2020 tot 2025 waaronder het verbannen van wegwerp koffie en koude drank drinkbekertjes en voedselverpakkingen voor consumptie ter plaatse.

*Tekstkader 2: Frans en Iers verbod op wegwerpverpakkingen*

<sup>1</sup> Op basis van praktijkervaringen en gesprekken van Mission Reuse met wasdiensten. In Frankrijk heeft wasdienst Uzaje vastgesteld dat minder dan 10% van de horeca zaken geen wasfaciliteiten bezit (zoals de fastfoodketens).

## C. Artikel 2.2 Maatregelen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen

### Beprijzing

#### ONTWERP MINISTERIËLE REGELING

Het bedrijfsmatig aanbieden van bekervoedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker, voor de consumptie buiten de voedseluitgifte locatie, geschiedt voor een meerprijs ten opzichte van de prijs van het voedsel of de drank per afzonderlijk kunststof product.

#### SUGGESTIE

Het bedrijfsmatig aanbieden van bekervoedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker, voor de consumptie buiten de voedseluitgifte locatie, gaat gepaard met een **belasting van 0.25 EUR per drinkbekers en 0.50 EUR voor voedselverpakkingen.**

De MR ondersteunt het verbod op het gratis verstrekken van SUP bekervoedselverpakkingen voor consumptie on-the-go, take-away en maaltijdbezorging. Dit is een goede zaak want het creëert een financiële prikkel voor consumenten om te kiezen voor herbruikbaar.

Naar analogie met het beleid voor plastic draagtassen heeft het Ministerie gekozen om het beprijsen van wegwerpbekers en voedselverpakkingen voor afhaal- en bezorging verplicht te stellen. Men verwacht daarmee min of meer dezelfde resultaten te behalen. Er is helaas niet gekeken naar de mogelijkheid om een belasting in te voeren, waarmee een nog grotere impact zou kunnen worden gehaald, zoals in Ierland (zie onderstaande tekstkader).

In de ministeriële regeling wordt een vergelijking gemaakt met het verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen, maar het gaat hier om verschillende productgroepen met andere eigenschappen waardoor deze vergelijking niet opgaat. Volgende factoren belemmeren een analogie tussen plastic draagtassen en drank- en voedselverpakkingen voor afhaal:

- 1) Dranken en voedingswaren voor afhaal en bezorging zijn niet al verpakt (product verpakking), in tegenstelling tot producten in supermarkten, maar hebben wel een verpakking nodig voor vervoer. Het is makkelijker om maar geen plastic draagtas aan te schaffen en in plaats daarvan gebruik te maken van een eigen herbruikbare draagtas of simpelweg spullen zonder draagtas mee te nemen. In vergelijking met een kop koffie of een portie noodles die natuurlijk niet zonder verpakking genuttigd kunnen worden;
- 2) Afhaal is vaak gebaseerd op een impuls- of gelegenhedaankoop. Boodschappen doen wordt vaker gepland waardoor een herbruikbare draagtas toepassen een kleinere barrière is.
- 3) Er zijn praktische vereisten aan een verpakking die de consument niet altijd van tevoren kan inschatten zoals het aantal en benodigde formaat (afhankelijk van o.a. de portiegrootte en toevoegingen zoals topping en sauzen). Dat betekent dat de consument niet voorbereid kan zijn om voor alles eigen herbruikbare verpakkingen mee te nemen.
- 4) Het is bij drinkbekers en voedselverpakkingen noodzakelijk om te investeren in hergebruikssystemen voor afhaal en bezorging. Voor draagtassen was een dergelijk systeem en bijbehorende investering niet nodig.

In het kader van het huidige voorstel houden ondernemers de opbrengsten zelf, zonder verdere condities. Dat betekent dat een snackbar of restaurant kan verdienen aan de verkoop van wegwerpverpakkingen aangezien de inkooprij van wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen<sup>2</sup> veel lager ligt dan de prijs die nodig is om consumentengedrag te beïnvloeden. Dit creëert een verdienmodel en stimuleert de ondernemer niet om over te stappen op herbruikbaar. Ondernemers zullen niet automatisch investeren in hergebruikssystemen, daar is immers geen verplichting toe als BYO ook wordt beschouwd als alternatief.

<sup>2</sup> De inkooprij van wegwerpbekers is vaak één tot enkele centen. De inkooprij van wegwerpvoedselverpakkingen ligt wel hoger (en toont meer spreiding), maar is alsnog lager dan 25 cent.

In het geval van een belasting kunnen de inkomsten worden geïnvesteerd om hergebruiksystemen op te schalen op landelijke niveau. Dit versnelt de transitie en is ook in het belang van exploitanten want zij zullen eerder toegang hebben tot kosteneffectieve hergebruiksystemen.

Kiest de overheid toch voor verplicht beprijzen in plaats van een belasting, dan dient in ieder geval sowieso een richtprijs van 0.25 EUR per plastic drinkbekers en ca. 0.50 EUR voor voedselverpakkingen te worden vastgesteld. Dit zijn minimumbedragen om het gedrag van consumenten effectief te beïnvloeden (zie studie [CE Delft](#)) en in lijn met de verpakkingsbelasting in Duitsland.

In Ierland heeft de [plastic bags levy](#) geleid tot 90% reductie ([IEEP; Ferreira, 2007](#)) – dat is meer dan de 60% reductie in NL.  
In de Duitse stad Tübingen wordt vanaf 2022 een belasting van 0.50 EUR doorgevoerd op wegwerp verpakkingen en servies en 0.20 EUR voor wegwerp bestek ([Duits](#) en [Engels slide 17](#)). Horeca zaken worden actief aangemoedigd om over te stappen op herbruikbare verpakkingen die niet belast worden.

*Tekstkader 3: Belasting op plastic draagtassen in Ierland en*

### *Herbruikbare alternatieven voor elke consumptie*

#### ONTWERP MINISTERIËLE REGELING

"Exploitanten bieden een herbruikbaar alternatief aan de eindgebruiker aan voor drinkbekers of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Hieraan worden door de eindgebruiker meegebrachte bekens of verpakkingen gelijkgesteld."

#### SUGGESTIE

Exploitanten bieden bij elke consumptie een herbruikbaar alternatief aan de eindgebruiker aan voor drinkbekers of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Door de eindgebruiker meegebrachte bekens of verpakkingen worden hier niet gelijk gesteld, de exploitant dient zelf (evt. met behulp van externe service) herbruikbare verpakkingen aan de klant aan te bieden. Deze herbruikbare verpakkingen mogen niet duurder zijn dan de wegwerp optie en moeten door de horeca terug worden ingenomen.

Door de eindgebruiker meegebrachte verpakkingen dienen wel aanvaard te worden door de exploitant.

In tegenstelling tot consumptie ter plaatse, wordt er geen verbod voor on-the-go/take-way SUP drinkbekers en voedselverpakkingen voorgesteld, ondanks dat er wel al verschillende aanbieders en initiatieven voor herbruikbare alternatieven op de markt zijn die de haalbaarheid aantonen. Deze alternatieven zijn nog niet op grote schaal beschikbaar maar uit onderzoek en pilots van Mission Reuse blijkt echter dat deze succesvolle voorbeelden van effectieve hergebruiksystemen op korte termijn kunnen worden opgeschaald, mits een stimulerend beleid.

De ministeriële regeling verplicht exploitanten alleen om een herbruikbaar alternatief aan te bieden, maar "een door de eindgebruiker meegebrachte beker of verpakking" (ook wel bekend als *Bring Your Own, hierna: BYO*) wordt hieraan gelijk gesteld. Dit is echter niet toereikend omdat in de praktijk bijvoorbeeld maar 6,5% van de consumenten aangeeft er structureel aan te denken om hun eigen herbruikbare beker te gebruiken (zie [bron](#) figuur 8). Bovendien is de realiteit vaak ver verwijderd van de intentie die consumenten via een vragenlijst uiten, wat de attitude-behaviour gap" genoemd wordt ([bron](#)). Er zou kunnen verwacht worden dat er, net als met de draagtassen en waarbij een verschuiving gebeurde en consumenten vaker hun eigen herbruikbare draagtas gingen toepassen maar zoals hierboven omschreven zijn er 4 cruciale punten waardoor die analogie niet opgaat.

Dus hoewel de meeste consumenten wel bereid zijn over te stappen op herbruikbare drinkbekers ([93%](#)) en voedselverpakkingen ([90%](#)), moeten deze actief worden aangeboden en gebruiksvriendelijk

zijn. De nodige gedragsverandering wordt immers ondersteund door de duurzame optie intuïtief en makkelijk te maken, dit bleek ook gemak komt duidelijk naar voor uit de consumenten bevestigingen (bron over [herbruikbare drinkbekers](#) en [voedsel verpakkingen](#)). Daarvoor is enkel BYO geen structurele oplossing voor het grote aantal bezorgmaaltijden die worden verstrekt. *Mission Reuse* pleit voor een heldere verplichting voor voedseluitgiftelocaties om herbruikbare maaltijdverpakkingen aan te bieden. Slechts het accepteren van BYO is niet voldoende.

De ministeriële regeling dient daarnaast duidelijk de criteria te formuleren voor het aanbieden van een herbruikbare optie. *Hoe* herbruikbare verpakkingen worden aangeboden bepaalt immers de mate van omschakeling naar de gewenste gedragsverandering en de resulterende afvalreductie. Ten eerste moet een herbruikbaar alternatief bij elke aankoop voor afhaal en bezorging actief te worden aangeboden en ten tweede mag het niet duurder zijn dan wegwerp. Ook dient het aanbieden van herbruikbare alternatieven gepaard te gaan met de inname ervan om het systeem zo gebruikersvriendelijk en efficiënt mogelijk te maken.

In [Duitsland](#) wordt het vanaf 2023 verplicht om bij afhaal en bezorging een herbruikbaar alternatief aan te bieden. Hierbij is gespecificeerd dat de eindverkopers herbruikbare verpakkingen niet tegen een hogere prijs of onder ongunstigere voorwaarden mogen aanbieden. Ook verkoop via automaten moet herbruikbare bekens aanvaarden en bedrijven moeten informatie over de herbruikbare optie verstrekken aan de klant. Deze maatregel wordt ook in [Portugal](#) ingevoerd vanaf 2024.

*Tekstkader 4: Verplicht herbruikbare verpakkingen in Duitsland*

#### Overgangstermijn voor verbod op wegwerp bij afhaal

##### ONTWERP MINISTERIËLE REGELING

(Er wordt geen tijdslijn gekoppeld aan het verbod voor wegwerp voor afhaal.)

##### SUGGESTIE

Het aanbieden van drinkbekers of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker door of vanwege de exploitant van een voedseluitgiftelocatie, is **vanaf 2030** ook **verboden voor meeneem en bezorging**.

Het aanbieden van een herbruikbaar alternatief wordt gepresenteerd als een manier voor exploitanten en consumenten om te wennen aan herbruikbare alternatieven, om zo de volledige overstap naar herbruikbare materialen in de toekomst te vergemakkelijken. Om te kunnen toewerken naar deze omschakeling is een concreet tijdspad noodzakelijk om de transitie optimaal voor te bereiden (dit werd aangedragen als een cruciaal punt tijdens het stakeholderproces). Op basis van de pilotprojecten die *Mission Reuse* heeft uitgevoerd is 2030 zeker een haalbare termijn. Zelfs in sectoren met hoge hygiëne eisen, zoals ziekenhuizen, kunnen herbruikbare alternatieven worden toegepast, onder de juiste omstandigheden. Een concreet tijdspad motiveert om de praktische uitdagingen die er zijn tijdig aan te pakken, en stimuleert marktontwikkelingen.

De grootste uitdaging voor een volledige omschakeling is het logistieke vraagstuk m.b.t. retour van verpakkingen. Dit zal nader onderzocht moeten worden, om ook inname mogelijkheden buiten de horeca te verkennen. Hergebruiksystemen bieden echter meerdere voordelen zoals reductie in schoonmaak en verwerkingskosten door(zwerf)afval van wegwerpverpakkingen (zie het effect van een verbod op wegwerpbekers op events, zoals in [Leiden](#)). Voedseluitgiftelocaties zouden te weinig ruimte hebben om herbruikbare verpakkingen te bewaren, maar hergebruiksystemen kunnen ervoor zorgen dat er juist minder opslagruimte nodig is (grote hoeveelheden wegwerp verpakkingen), aangezien de verpakkingen continue kunnen worden aangeleverd.

## D. Aanvulling bij artikel 2.1 en 2.2: Reductie en hergebruikdoelstellingen definiëren voor drinkbekers en voedselverpakkingen

ONTWERP MINISTERIËLE REGELING  
(Er worden geen concrete doelstellingen vastgesteld.)

### SUGGESTIE

Producenten dienen een reductiedoelstelling te behalen van **50% in 2025** (in stuks) éénmalige **drinkbekers** die nieuw op de markt worden gebracht, en **80% minder in 2030**, t.o.v. 2022. Daarnaast dienen producenten een reductiedoelstelling te behalen van **30% in 2025** (in stuks) éénmalige **voedselverpakkingen** die nieuw op de markt worden gebracht, en **50% minder in 2030**, t.o.v. 2022. Hergebruik doelstellingen dragen bij aan de reductie doelstellingen met hergebruik voor **50% van de afhaal drinkbekers in 2025** en **80% in 2030**. Voor voedselverpakkingen is de doelstelling een **aandeel van 30% hergebruik in 2025** en **50% in 2030**.

De SUPD stelt dat maatregelen de vorm kunnen aannemen van nationale doelstellingen voor consumptievermindering. Met de maatregelen moet in 2026 in ieder geval een meetbare kwantitatieve consumptievermindering van wegwerpbekers en voedselverpakkingen ten opzichte van 2022 worden bereikt. Op basis van de doorrekening door CE Delft is te verwachten dat met de voorgestelde maatregelen in 2026 sprake zal zijn van een reductie van ca. 40% ten opzichte van het jaar 2022. Alhoewel dit geen slecht resultaat zou zijn, kan de lat nog hoger worden gelegd en werkt het stimulerend voor de markt als er concrete doelstellingen worden vastgelegd.

Naast de reductiemaatregelen stelt de MR echter geen concrete doelstellingen vast. Hierdoor is het niet duidelijk wat het einddoel is waarop moeten worden gestuurd. *Mission Reuse* is voorstander van een ambitieuze en bindende doelstelling, die kwantitatief en meetbaar is, zoals in bijvoorbeeld Portugal (zie onderstaand tekstkader). Ook zou een Green Deal in het leven kunnen worden geroepen om hergebruiksystemen voor voedselverpakkingen versneld op te schalen, zoals in Frankrijk en Vlaanderen (zie onderstaand tekstkader). Wanneer dit doel niet wordt gehaald in 2026 kunnen vervolgens aanvullende maatregelen worden genomen.

Op basis van het marktpotentieel, praktijkervaringen, bestaande onderzoeken en inschattingen door experts, zoals eerder beschreven in het *Mission Reuse rapport*, achten wij de volgende doelstellingen zowel ambitieus als haalbaar:

- Reductiedoelstelling van **50% in 2025** (in stuks) éénmalige plastic drinkbekers die nieuw op de markt worden gebracht, en **80% minder in 2030**, t.o.v. 2022;
- Reductiedoelstelling van **30% in 2025** (in stuks) éénmalige plastic voedselverpakkingen die nieuw op de markt worden gebracht, en **50% minder in 2030**, t.o.v. 2022.

Deze doelstellingen dienen wettelijk te worden verankerd in de Ministeriële Regeling, met producenten als normadressaat en ondersteund door een gedegen monitoringsmethodiek.

Aanvullend op reductiedoelstellingen zijn ook doelstellingen nodig om hergebruik te stimuleren en materiaalsubstitutie te voorkomen. *Mission Reuse* stelt de volgende hergebruikdoelstellingen voor gebaseerd op kennis van de huidige markt, ervaringen uit de Nederlandse pilot studies en in lijn met de Franse doelstellingen:

- In 2025, 50% van afhaal consumpties in bekens in herbruikbare drinkbekers, en 80% in 2030
- Het aandeel herbruikbaar bij voedselverpakkingen, 30% in 2025 en 50% in 2030



*Algemene reductiedoelstellingen:*

- Portugal: **30% tegen 2030** (vergeleken met 2022) voor alle verpakkingen ([Decreto-Lei n.º 78/2021](#)). **Oostenrijk: 20% SUP** verpakking tegen **2025** (vergeleken met 2018).
- Frankrijk: alle (100%) van de onnodige SUP verpakkingen moeten verdwijnen tegen 2025 en **20% SUP** verpakking **tegen 2025** (vergeleken met 2018) ([code de l'environnement Décret n° 2021-517 article 2](#)). Hierbij wordt het verschil in reductie potentieel tussen productcategorieën onderlijnd.
- Spanje: **13% tegen 2025** en **15% tegen 2030** (vergeleken met 2010) (dit is een [wetsvoorstel](#))

*Reductiedoelstellingen specifiek voor drinkbekers en voedselverpakkingen*

- Portugal: **80%** voor SUP drinkbekers en voedselverpakkingen **tegen 2026** en **90% tegen 2030** (vergeleken met verbruikseenheden 2022) ([zie Lei 52/2021](#))
- [Spanje](#): **50% tegen 2026** en **70% tegen 2030** (vergeleken met het gewicht 2022)

*Algemene hergebruik doelstellingen*

- [Zweden](#): **20%** van de verpakkingen **tegen 2026**.
- Frankrijk: **5%** van de verpakkingen **tegen 2023**, en **10% tegen 2027** ([wetsvoorstel](#) wordt nu beoordeeld). Ook moet minstens 50% van de beoogde reductie in Frankrijk bekomen worden door hergebruik ([code de l'environnement L. 541-10-17 article 2](#)).
- [Roemenië](#): **5% van alle verpakkingen** die op de markt worden gebracht tegen **2020** een herbruikbare verpakking zijn, bepaald op het jaarlijkse gemiddelde. Dit gemiddelde percentage moet ook elk jaar met 5% stijgen tot 2025.

*Green Deals:*

- De Franse overheid heeft een [convenant](#) gesloten met diverse marktpartijen waaronder maaltijdbezorgers om gezamenlijk te werken aan herbruikbare verpakkingen en pilotprojecten. Het streven is om ervoor te zorgen dat maaltijden worden bezorgd zonder plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik in **50%** van de gevallen voor 1 januari **2022** en **70% voor 1 januari 2023**.
- Als voorloper op de Europese doelstellingen en in het kader van de SUP-richtlijn is ook in [Vlaanderen](#), de Green Deal Anders Verpakt gestart en opgenomen in het Verpakkingsplan 2.0 en het Uitvoeringsplan Kunststoffen die beiden zijn goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

*Tekstkader 5: Europese reductie- en hergebruikdoelstellingen en Green Deals*

## E. Voorstel artikel 2.3 toevoegen: Reductie en hergebruikdoelstellingen definiëren voor andere drank- en voedselverpakkingen

ONTWERP MINISTERIËLE REGELING  
(er wordt geen nieuw beleid voorgesteld)

### SUGGESTIE

De mogelijkheden dienen te worden verkend voor het invoeren van een reductiedoelstelling van **30% in 2025** (in stuks) voor alle eenmalige drankverpakkingen en **50% minder in 2030**, t.o.v. 2022 (via de Ministeriële regeling dan wel Besluit Beheer Verpakkingen). Daarnaast dient een aanvullende hergebruikdoelstelling te worden geformuleerd van **30% in 2025** en **50% in 2030**, t.o.v. 2022 voor het aandeel (in stuks) hervulbare drankverpakkingen.

Behalve voor het terugdringen van SUP drinkbekers en voedselverpakkingen is er ook een ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie nodig voor andere soorten drank- en voedselverpakkingen (zie onderstaande overzicht).

Voor drankverpakkingen stellen wij voor om een bindende reductiedoelstelling te formuleren voor het aantal (in stuks) eenmalige drankflessen, blikjes en andere drankverpakkingen van 30% tegen 2025 en 50% tegen 2030, en een aanvullende doelstelling voor het aandeel (in stuks) hervulbare drankverpakkingen van 30% in 2025 en 50% in 2030.

Ook voor andere voedselverpakkingen dient een bindende kwantitatieve doelstelling te worden geformuleerd voor het aandeel (in stuks) herbruikbare verpakkingen die in 2025 en 2030 op de markt worden gebracht. Doelstellingen en maatregelen in andere landen kunnen dienen ter inspiratie (zie tekstkader 5).

#### Drankverpakkingen:

- [Franse wet](#) voor de circulaire economie: 50% reductiedoelstelling voor plastic flessen tegen 2029.
- De Oostenrijkse regering kondigde een [quota voor herbruikbare drankverpakkingen](#) aan. Het doel is dat tegen 2030 in totaal 30% van de in Oostenrijk verkochte dranken in herbruikbare flessen wordt gevuld;
- Duitsland heeft in de Packaging law van 2019 hergebruikdoelstellingen gedefinieerd voor minstens 70% van de drankverpakkingen die in hervulbare verpakking gebotteld dient te worden tegen 2022;
- In Portugal moet uiterlijk op 1 januari 2025 ten minste 20% van het jaarlijkse volume van op de markt gebrachte dranken verpakt zijn in herbruikbare verpakkingen, en uiterlijk op 1 januari 2030 moet ten minste 50% van het jaarlijkse volume van op de markt gebrachte dranken verpakt zijn in herbruikbare verpakkingen ([Decreto-Lei n.º 152-D/2017](#)).

#### Drankverpakkingen in de horeca:

- Het [Spaanse kabinet](#) heeft vorig jaar voorgesteld dat de horeca tegen 2025 50% herbruikbare flessen moet gebruiken en tegen 2030 60%. In het geval van bier zelfs 80% in 2025 en 90% in 2030. Voor frisdranken zijn de doelstellingen 70% en 80%;
- In [Navarra](#) is een regionale wet aangenomen die horeca verplicht om tegen 2028 80% van het bier, 70% van frisdrank en 40% van water in herbruikbare voedselverpakkingen aan te bieden. In datzelfde jaar moet 15% van de drankverpakkingen die in winkels en supermarkten worden verkocht herbruikbaar zijn. De [Balearen](#) hebben dezelfde verplichtingen aangenomen, met een deadline in 2030;
- In Portugal moeten met ingang van 1 januari 2023 alle dranken (frisdrank, sap, bier, wijn en mineraalwater), bestemd voor consumptie ter plaatse in horecagelegenheden aangeboden worden in herbruikbare verpakkingen, indien beschikbaar op de markt ([Decreto-Lei n.º 78/2021](#)).

#### Overige voedselverpakkingen:

- [Frankrijk](#)<sup>3</sup> voert een verbod in op verpakkingen voor vers fruit en groenten vanaf 2022. [Spanje](#) en [Portugal](#) overwegen ook een dergelijke maatregel.

*Tekstkader 6: Beleidsmaatregelen omtrent reductie en hergebruik van plastic verpakkingen in andere Europese lidstaten*

## F. Toelichting I.3.1 Reikwijdte: toepassen op de begripsbepalingen en scope

### ONTWERP MINISTERIËLE REGELING - Begripsbepaling

Drinkbekers voor eenmalig gebruik: kunststofproducten voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 1, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik;

### SUGGESTIE

Drinkbekers voor eenmalig gebruik: kunststofproducten voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 1, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik. **Hieronder vallen alle wegwerpverpakkingen ook verpakkingen die geheel of gedeeltelijk uit kunststof, viscose of cellofaan bestaan.**

De reductiemaatregelen hebben betrekking op bekertjes en maaltijdverpakkingen die voldoen aan de definitie van 'kunststofproduct voor eenmalig gebruik', zoals opgenomen in het Besluit: bekertjes of maaltijdverpakkingen die geheel of gedeeltelijk van kunststoffen zijn gemaakt. Daarbij is *geen* ondergrens gesteld aan het gedeeltelijk gebruik van kunststoffen<sup>4</sup>. Dit is een belangrijk element dat dient te worden gehandhaafd.

We wijzen er op dat viscose en cellofaan ook onder kunststoffen vallen. Deze gedragen zich namelijk gelijk andere kunststoffen in het milieu en zijn in de praktijk niet van andere plastics te onderscheiden.

<sup>3</sup> La vente au détail de fruits et légumes frais sous conditionnement plastique en-dessous de 1,5 kilogramme, sauf pour certains produits listés par le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021

<sup>4</sup> De regeling stelt dat wanneer op het oppervlak van of in een materiaal van natuurlijke vezels een kunststoflaag of -coating wordt aangebracht om bescherming tegen water of vet te bieden, het eindproduct wordt beschouwd als een samengesteld product dat bestaat uit meer dan één materiaal waarvan er één kunststof is. In dit geval wordt het eindproduct geacht gedeeltelijk van kunststoffen te zijn gemaakt en valt het dus *binnen* het verbod.

Dit laatste bemoeilijkt de handhaving. Daarom zouden viscoses en cellofaan expliciet moeten worden benoemd in de regeling.

Voedselverpakkingen voor snacks zoals groente, fruit en noten vallen niet onder de regeling. Voor deze verpakkingen zouden echter ook reductiemaatregelen moeten worden geformuleerd (evt. via Besluit Beheer Verpakkingen).

### *Verschuivingseffecten en evaluatie*

De reductiemaatregelen richten zich specifiek op plastic wegwerpverpakkingen. Alternatieve materialen, zoals papier (zonder coating), hout, karton en bamboe vallen niet binnen de scope maar hebben ook een negatieve impact op het milieu vanwege grondstoffenverbruik en afvalproductie. Ook al scoren deze materialen beter qua impact op de plastic soep, substitutie is toch niet altijd in alle opzichten duurzamer (zie [deze](#) publicatie van CE Delft, 2021). Daarom is een integrale materiaal-neutrale benadering wenselijk waarbij alle wegwerpverpakkingen, ongeacht het materiaal, worden aangepakt.

Volgens de MR zullen verschuivingen in de markt door een onafhankelijke partij worden gevolgd en claims op plasticvrije, eenmalige verpakkingen zullen worden gemonitord. Het is essentieel dat deze monitoring kritisch en secuur door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd, en dat de informatie publiek toegankelijk is en wordt benut om bij te sturen waar nodig. Sowieso zullen de impact van de reductiemaatregelen na 2 jaar grondig moeten worden geëvalueerd om het beleid eventueel bij te stellen.

## **G. Aanvullende ondersteunende maatregelen**

De SUPD stelt dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om ervoor te zorgen dat de eindconsument bij verkooppunten herbruikbare alternatieven voor wegwerpproducten vindt. Om dit te bereiken is een integraal pakket van maatregelen nodig om de randvoorwaarden te scheppen zodat hergebruikssystemen effectief kunnen worden opgeschaald. Deze zullen waarschijnlijk niet in de huidige ministeriële regeling worden opgenomen maar er dient wel rekening mee te worden gehouden. Mission Reuse draagt daarom de volgende maatregelen aan die in flankerend beleid nader zullen moeten worden uitgewerkt:

- *(Financiële) ondersteuning* voor het ontwikkelen en uitrollen van hergebruikssystemen: niet alleen door middel van subsidies, maar ook via soft loans en innovatieve financieringsmodellen zoals bijv. [converteerbare leningen](#) voor start-ups;
- Het bestaande UPV systeem zou veel meer moeten doen aan het stimuleren van hergebruik (en preventie) in plaats van enkel recycling. Vanuit het Afvalfonds zou vanaf 2023 minimaal 10% van het totale budget moeten worden geïnvesteerd in het ondersteunen en opschalen van hergebruikssystemen;
- Nationale richtlijnen en evt. [standaarden](#) voor bedrijven zijn nodig met betrekking tot ontwerp van herbruikbare verpakkingen en praktische aspecten van hergebruikssystemen (bijv. hygiëne, retourpremies, logistiek);
- Afspraken maken met de *detailhandel* (met name supermarkten) om meer producten in hervulbare verpakkingen aan te bieden, zoals onlangs in [Frankrijk](#) is voorgesteld;
- Ondersteuning voor horeca, eventorganisatoren en gemeenten bij praktische hulpvragen. Zie als voorbeeld informatiemateriaal ontwikkeld door de [OVAM](#);
- Overheden kunnen ook fungeren als een belangrijke launching customer. Door vroeg in de tijdlijn in te zetten op die rol draagt het bij aan schaal creatie door bijvoorbeeld eigen catering en evenementen om te schakelen naar hergebruik (zie [Belgische wetgeving de ban van wegwerp verpakkingen in overheidsgebouwen](#)). Enkele gemeenten **namen hierin al een succesvolle voorlopers positie op** in de hergebruik transitie door al in te zetten op hergebruik (zie herbruikbare bekertjes op [Leidse events en bij de Wageningse horeca](#)).