

# Biobased en gerecyclede grondstoffen in kunststof verpakkingen: belemmerende regelgeving?

Dr. Floor Fleurke  
Dr. Phillip Paiement  
Prof.mr. Jonathan Verschuuren  
m.m.v. Joris van Laarhoven

29 mei 2019

In opdracht van: Kennisinstituut Duurzaam Verpakken  
Gefinancierd door Stichting Afvalfonds



## **Inhoudsopgave**

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2 Doel van het onderzoek	5
1.3 Aanpak	6
2. Literatuuronderzoek (theoretisch kader)	7
3. Bevindingen	8
3.1 Algemene conclusie: er zijn weinig juridische belemmeringen	8
3.2 Welke concrete juridische belemmeringen zijn er wél?	13
3.3 Indirecte belemmeringen	14
4. Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie	17
5. Conclusie	19
Bijlage	
- Literatuuronderzoek	21

## Samenvatting

Dit onderzoek bekijkt in hoeverre juridische kaders een belemmerend effect hebben op de inzet van biobased en gerecyclede grondstoffen in kunststof verpakkingen, zowel op basis van een literatuuronderzoek als op basis van een kleinschalig empirisch onderzoek binnen de sectoren voedingsmiddelen, cosmetica en zeep, en doe-het-zelfbouw (verpakking van verf/kitten). We hebben gekeken naar verpakkingen die te maken hebben met concurrerende juridisch kaders (bijv. duurzaamheid, voedselveiligheid, vermindering van voedselafval, consumenten veiligheid, en chemische veiligheid). Voor deze cases zijn interviews gedaan en is een analyse gemaakt van de belangrijkste toepasselijke regelgeving.

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat belemmeringen voortvloeien uit:

- onduidelijkheid (en dus onzekerheid) over de toepassing van bestaande regels,
- meervoudige en complexe regels die niet zonder meer bruikbaar zijn in het geval van gerecycleerde of bio-plastics,
- inflexibele regels en regels die langdurig onderzoek vereisen,
- risico-gerichte regels die geen aandacht hebben voor het belang van de circulaire economie (maar enkel naar deelbelangen kijken, zoals voedselveiligheid, bescherming van het milieu, bescherming van volksgezondheid),
- regels waarin afval niet wordt gezien als mogelijke (secundaire) grondstof.

Uit het empirisch onderzoek volgt echter dat de juridische belemmeringen voor het gebruik van biobased en gerecyclede grondstoffen in plastic verpakkingen beperkt zijn. Alleen bij verpakking van voedsel (voedselcontactmaterialen) geldt een belangrijke beperking, namelijk dat het hiervoor gebruikte recycalaat *in principe* voor 95% afkomstig moet zijn uit voedselverpakkingen om besmetting van voedsel met gevaarlijke stoffen te voorkomen. Dit is echter een richtgetal afkomstig van een advies van de EFSA waarvan kan worden afgeweken. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de producent om te bewijzen dat hun proces voldoet aan de regels voor voedselveiligheid. In de praktijk, zo bleek uit onze interviews, wordt het advies van EFSA echter als bindend gezien. Daaruit volgt vervolgens dat het noodzakelijk wordt geacht dat de inzameling en verwerking van voedselverpakking zo veel mogelijk een gesloten systeem vormt.

Individuele marktpartijen hebben dan ook al grote stappen gezet richting grootschalig gebruik van recycalaat in verpakkingen. Maar een veel bredere omschakeling van de hele markt naar het gebruik van recycalaat en biobased grondstoffen komt niet echt van de grond, zo lijkt het. Hiervoor is een aantal redenen, die deels met de markt te maken hebben (vermeende voorkeuren van de consument bijvoorbeeld, of zelf opgelegde eisen). Zo wordt bijvoorbeeld de zojuist genoemde norm ter bescherming van voedselveiligheid ook toegepast voor cosmetische verpakking omdat dit als *good practice* binnen de industrie wordt gezien; het is strikt genomen echter geen juridische verplichting. Deels is ook de bredere organisatie van het afvalbeheer debet. Dit zijn dus indirecte belemmeringen. Je zou kunnen stellen dat de regelgeving het gebruik van recycalaat en biobased grondstoffen niet belemmert, maar ook niet stimuleert, terwijl er wel veel ruimte is voor grote milieuwinst. Illustratief is het voorbeeld van de verfemmers en kitkokers: omdat lege verfemmers en kitkokers na gebruik als klein chemisch afval moeten worden ingeleverd en worden vernietigd ("de emmertjes maken hun laatste reis"), zouden deze verpakkingen bij uitstek geschikt zijn om plastics

te gebruiken die aan het eind van hun levenscyclus zijn in plaats van virgin plastics, zoals thans gebruik is.

Met betrekking tot chemische recycling hebben wij geconcludeerd dat er formeel geen expliciete belemmering lijkt te bestaan voor het gebruik van plastic afkomstig van chemische recycling voor voedselverpakking. Dit zou alleen anders zijn indien de chemische karakteristieken niet meer binnen het wetgevingskader voor virgin plastic passen (m.a.w. niet op de EU-lijst voor toegestane monomeren en hulpstoffen uit Verordening 10/2011 genoemd staan). In dat geval zal EFSA moeten beoordelen of de grondstoffen afkomstig van het chemische recyclingproces toegepast mogen worden in plastics bedoeld voor gebruik in voedselverpakkingen. Dit is een technische kwestie die wij niet kunnen beoordelen.

Een beleidsmatige ontwikkeling is het aangekondigde en deels al in gang gezette EU-beleid inzake kunststoffen in een circulaire economie. De op 21 mei 2019 aangenomen *Richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu* zal ervoor zorgen dat de hoeveelheid ingezamelde kunststof verpakking in de EU als geheel flink gaat toenemen, wat een impuls zou kunnen geven aan het gebruik van recycklaat. De Europese Commissie heeft daarnaast ook een hergebruik- en recyclingsdoel van 100% voor alle kunststof verpakkingen per 2030 aangekondigd. Het is de vraag of realisering van dat doel mogelijk is zonder grondige heroverweging van het Nederlandse beleid, inclusief de decentrale organisatie van de inzameling.

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit advies werd geschreven in opdracht van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV), ter uitwerking van het projectplan 'Ruimte in regels voor toepassing van biobased en recycklaat in verpakkingen' (KIDV, februari 2018). Het KIDV projectplan geeft zelf het beleidskader voor het project helder aan:<sup>1</sup>

'Verpakkingen die passen in een circulaire economie zijn ontworpen met minder grondstoffen, hernieuwbare en/of gerecyclede grondstoffen en zijn na afdanking goed te recyclen. De aanleiding van dit project is het aandeel hernieuwbare en gerecyclede grondstoffen in verpakkingen nog flink moet groeien om virgin fossiele grondstoffen in verpakkingen te kunnen vervangen. Ter illustratie voor de kunststof verpakkingketen: op dit moment is slechts 10-15% van de grondstoffen in kunststof verpakkingen afkomstig van recycling. Maximaal 1,5% is afkomstig uit biobased bronnen. Bedrijven die productverpakkingcombinaties op de markt brengen en producenten van grondstoffen en verpakkingen geven aan dat wet- en regelgeving rond het gebruik van biobased en gerecyclede grondstoffen op dit moment toepassing op grotere schaal in (voedsel)verpakkingen remt. Het doel van dit project is om de inzet van biobased en/of gerecyclede grondstoffen beter mogelijk te maken. Hiervoor is inzicht in de obstakels in wet- en regelgeving of interpretatie hiervan, en hoe deze obstakels overkomen kunnen worden, te krijgen. Door hierbij producenten te betrekken en 'good practices' te ontwikkelen, kan worden bijgedragen aan het doel om het aandeel biobased en gerecyclede grondstoffen in verpakkingen van alle type materialen te vergroten en daarmee bij te dragen aan een circulaire economie. Het doel van het project Ruimte in regels voor biobased en recycklaat sluit aan bij de beleidsprioriteiten van de staatssecretaris van IenW:

- Rijksbreed programma Circulaire Economie: Ambitie Nederland circulair in 2050;
- Dit project zoekt aansluiting bij, en geeft invulling aan, ambities uit de Transitieagenda Kunststoffen en Consumptiegoederen om de toepassing van biobased en (kunststof) gerecyclede grondstoffen in verpakkingen te vergroten en circulariteit terug te laten komen in de ontwerpfase van verpakkingen;
- Daarnaast sluit dit project aan bij de Transitieagenda Biomassa en voedsel door inzicht te geven in mogelijkheden voor het toepassen van biobased grondstoffen in verpakkingen.'

### 1.2 Doel van het onderzoek

Doel van ons onderzoek is om een inventarisatie uit te voeren van de juridische kaders die mogelijk een remmend effect hebben op de inzet van biobased en gerecyclede grondstoffen in kunststof verpakkingen voor verschillende materiaalstromen en op nieuwe vormen van recycling. Deze regelgeving kan bijvoorbeeld regelgeving zijn ter bescherming van milieu, voedselveiligheid, of volksgezondheid, en kan afkomstig zijn van zowel nationale als Europese regelgevers, of zijn oorsprong vinden in (private) zelfregulering.

---

<sup>1</sup> KIDV, 1.6 Ruimte in regels voor toepassing biobased en recycklaat in verpakkingen. Projectplan binnen cluster Stimuleren van verduurzaming verpakkingen op het gebied van milieuregelgeving en innovatie (februari 2018), p. 3.

Wet- en regelgeving op deze terreinen zijn vooral bedoeld om alle bedrijven aan een zeker minimum aan maatregelen te binden en daarmee de leefomgeving te beschermen en gezondheidsrisico's voor consumenten te verminderen, terwijl tegelijkertijd een 'level playing field' wordt behouden. Daarmee heeft regelgeving de neiging om te reguleren op basis van de op dat moment meest gangbare technologie of praktijk. Als gevolg daarvan stimuleert milieuwetgeving vaak niet tot grote innovaties die nodig zijn bij transities, zoals die naar de circulaire economie.

Uit eerder onderzoek naar belemmerende milieuregelgeving is gebleken dat deze paradox, milieuregelgeving die innovaties met grote milieuwinst tegenhoudt, zich inderdaad kan voordoen in de praktijk.<sup>2</sup> Tevens bleek echter dat het vaak toch ook wel mogelijk is binnen de juridische kaders tot innovaties te komen, maar dat dit behoedzaam en bedachtzaam opereren vereist. En verder bleek dat de juridische kaders vaak worden aangegrepen door actoren die, om uiteenlopende redenen, bepaalde bezwaren hebben tegen een innovatie. Er zijn dan andere onderliggende conflicten die niet te maken hebben met de regelgeving als zodanig, maar die worden uitgevochten met juridische wapens die toevallig voorhanden zijn.

### 1.3 Aanpak

Vertrekpunt van ons onderzoek zijn deze onderzoeksvragen:

1. Welke juridische kaders hebben (mogelijk) een belemmerend effect op de inzet van biobased en gerecyclede grondstoffen in kunststof verpakkingen en op nieuwe vormen van recycling?
2. In hoeverre kan binnen deze kaders toch zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van biobased en gerecyclede grondstoffen, en in hoeverre is aanpassing van regelgeving vereist?

We zijn het project gestart (zomer 2018) met een breed literatuuronderzoek naar belemmerende regelgeving op het gebied van verpakkingen als onderdeel van het bredere debat rond de rol van regelgeving in de circulaire economie en in de Europese plastic strategie. Daarna zijn, in samenspraak met de opdrachtgever, drie sectoren geselecteerd voor het identificeren van belemmerende regelgeving in de praktijk. De geselecteerde cases betreffen verpakkingen binnen de sectoren voedingsmiddelen, cosmetica en zeep, en doe-het-zelfbouw (verpakking van verf/kitten). We hebben gekeken naar kunststof verpakkingen die te maken hebben met concurrerende juridisch kaders (bijv. duurzaamheid, voedselveiligheid, vermindering van voedselafval, consumenten veiligheid, en chemische veiligheid). Voor deze cases zijn interviews gedaan en is een analyse gemaakt van de belangrijkste toepasselijke regelgeving. Het gaat dan met name om de Warenwet en het hierop gebaseerde Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen (en de Warenwetregeling verpakkingen en gebruiksartikelen), de EU Verordening inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen, en de Europese en Nederlandse afvalstoffen- en verpakkingsregelgeving. De interviews zijn gedaan met verpakkingsdeskundigen

---

<sup>2</sup> Zie uitvoerig J. Verschuuren, Innovatie en milieuregelgeving, in: *Milieu en Recht* 2015/113, p. 596-603 en het onderliggende onderzoeksrapport J. Verschuuren, K. Bink, *Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert*, Eindrapport, Onderzoek voor Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Universiteit van Tilburg, 26 februari 2015.

van een aantal grote producenten in de sectoren voedsel, cosmetica, en doe-het-zelf, en met verpakkingsproducenten. Na het afronden van deze casestudies (februari 2019), is het conceptadvies geschreven (april 2019) en besproken met betrokken ambtenaren van de ministeries van VWS en IenW om te toetsen of onze bevindingen herkenbaar zijn en onze aanbevelingen uitvoerbaar (mei 2019). In dit gesprek is ook stilgestaan bij mogelijkheden om door middel van regelgeving gebruik van recyclelaat juist te stimuleren (in plaats van een focus op het wegnemen van belemmeringen), zulks in navolging van de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie. In voorliggende eindversie van ons advies gaan we hier daarom ook kort op in, vooral in relatie tot de genoemde Europese beleidsontwikkelingen.

## 2. Literatuur onderzoek (theoretisch kader)

Uit ons literatuur onderzoek kunnen twee conclusies worden getrokken.<sup>3</sup> Ten eerste kan worden geconcludeerd dat we aan de vooravond staan van een grote intensivering van het gebruik van gerecyclede plastic, maar dat allerlei op elkaar inwerkende factoren deze intensivering kunnen belemmeren. Het beleid is duidelijk gericht op het realiseren van een transitie naar een nagenoeg volledig gebruik van gerecyclede en biobased kunststoffen, zowel in Nederland, als uitvloeisel van het beleid 'Nederland circulair in 2050',<sup>4</sup> als in de EU, als uitvloeisel van de EU-strategie voor minder plastic afval.<sup>5</sup> De literatuur geeft aan dat, onderling samenhangende, regelgevende, culturele, technologische, en marktgerelateerde belemmeringen grootschalige milieu-innovaties in de weg staan.

De tweede conclusie is toegespitst op regelgeving en luidt dat regelgeving over het geheel genomen dit soort milieu-innovaties weliswaar enigszins belemmert, maar niet enorm. Er is veel onderzoek gedaan naar belemmerende dan wel stimulerende regelgeving, ook op het gebied van de circulaire economie. Al dit onderzoek is in de literatuurstudie beschreven. Als we kijken naar de belemmeringen in de regelgeving die in de literatuur en eerder onderzoek naar voren komen dan zijn dat:

- onduidelijkheid (en dus onzekerheid) over de toepassing van bestaande regels,
- meervoudige en complexe regels die niet zonder meer bruikbaar zijn in het geval van gerecycleerde of bio-plastics,
- inflexibele regels en regels die langdurig onderzoek vereisen,
- risico-gerichte regels die geen aandacht hebben voor het belang van de circulaire economie (maar enkel naar deelbelangen kijken, zoals voedselveiligheid, bescherming van het milieu, bescherming van volksgezondheid),
- regels waarin afval niet wordt gezien als mogelijke (secundaire) grondstof.

In de literatuur wordt ervoor gepleit om de wetgeving veel meer vorm te geven met het oog op innovatie ten behoeve van de circulaire economie. Dat zou betekenen dat de wetgeving zo wordt ingericht dat nieuwe ontwikkelingen worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door vergaande doelen te

---

<sup>3</sup> J. van Laarhoven, Biobased en gerecyclede grondstoffen in verpakkingen: belemmerende regelgeving? Literatuuronderzoek (versie 2), Tilburg, 19 september 2018.

<sup>4</sup> Doel van het Nederlandse beleid is om kunststof materiaalstromen zoveel mogelijk hernieuwbaar toe te passen door grootschalige inzet van kunststof recyclelaat en biobased kunststoffen.

<sup>5</sup> Doel van het EU-beleid is om in 2025 55% van alle plastic verpakkingen te recycelen; in 2030 moeten alle plastic verpakkingen eenvoudig herbruikbaar of recyclebaar zijn.

stellen (in plaats van geleidelijke aanscherping van bestaande normen), ruimte te laten voor onverwachte innovaties, een meer integrale benadering (in plaats van focus op deelbelangen). Dat zou wel een vrij forse omslag in de regelgeving vergen, ook op Europees niveau, waar regelgeving op het gebied van chemische stoffen, afval en ecodesign, voorbeelden zijn van regelgeving waar nog winst te behalen valt. Met de nieuwe Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie lijkt zo'n omslag in de regelgeving te worden ingezet.<sup>6</sup>

### 3. Bevindingen

#### 3.1 Algemene conclusie: er zijn weinig juridische belemmeringen

De hoofdbevinding van dit onderzoek is dat wet- en regelgeving op Europees en Nederlands niveau zelden directe belemmeringen stelt voor het gebruik van biobased en gerecyclede plastic verpakking. Over het algemeen stelt deze wetgeving technische eisen waaraan de verpakking moet voldoen. Belangrijker is dat in deze eisen meestal geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen biobased, recycled, en virgin plastics die toegepast worden in verpakkingen. Met andere woorden, zo lang de verpakking van recycled of biobased plastics voldoet aan dezelfde criteria als virgin plastics, bijvoorbeeld over verboden chemische stoffen of het migreren van chemische stoffen uit de verpakking, dan is er niets aan de hand. Formeel worden ze als gelijkwaardig behandeld in de wet- en regelgeving. Deze hoofdbevinding geldt in het algemeen voor alle drie de productgroepen die we onderzochten: voedingsmiddelen, cosmetica/zeep en doe-het-zelfbouw (verpakking van verf/kitten). Deze conclusie komt voort uit het onderzoek naar de specifieke wet- en regelgeving voor deze producten en hun verpakking, en werd bevestigd in de interviews. We gaan nu wat dieper op elk van de drie productgroepen in.

##### *Voedingsmiddelen*

In de context van voedselproducten wordt verpakking vooral onder het wetgevingskader van voedselveiligheid behandeld. Europese Verordening 10/2011 bevat een technische lijst van stoffen die wel en niet zijn toegestaan in plastic verpakking die in contact met voedselproducten komt ('voedselcontactmaterialen').<sup>7</sup> De verordening stelt ook migratielimieten en voorschriften voor het beoordelen van de naleving van deze migratielimieten. In deze verordening wordt geen onderscheid tussen virgin en recycled plastic verpakking wordt gemaakt.

Met Verordening 178/2002 werd de EFSA opgericht.<sup>8</sup> Verordening 1935/2004 vereist dat verpakkingsproducenten die een nieuwe stof – en ook het bijbehorende productieproces – op de markt

---

<sup>6</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie van 16 januari 2018, COM/2018/028 final.

<sup>7</sup> Verordening (EU) nr. 10/2011 van de Commissie van 14 januari 2011 betreffende materialen en voorwerpen van kunststof, bestemd om met levensmiddelen in contact te komen, OJ L 12, 15.1.2011, p. 1–8.

<sup>8</sup> Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, OJ L 31, 1.2.2002, p. 1-24.



willen brengen eerst toelating van EFSA moeten krijgen (artikelen 8-11).<sup>9</sup> Volgens Verordening 282/2008 van de Commissie geldt deze plicht ook voor recycling processen die bij recycled plastic verpakking behoren (artikel 3).<sup>10</sup> De EFSA heeft al meer dan 50 autorisatie adviezen afgegeven over specifieke recycling processen. Daarnaast heeft de EFSA ook de verantwoordelijkheid voor het formuleren van algemene criteria m.b.t. de bescherming van voedselveiligheid en het gebruik van recycled plastic verpakking (artikel 29, Verordening 178/2002). De uitvoering van al deze direct bindende Europese regelgeving wordt in Nederland gefaciliteerd door op de Warenwet gebaseerde amvb's en ministeriële regelingen, met name het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen, en de Warenwetregeling verpakkingen en gebruiksartikelen.<sup>11</sup> Laatstgenoemde regeling beslaat 125 pagina's met enkele algemene eisen en per soort verpakking specifieke technische eisen. De algemene eisen betreffen bijvoorbeeld de eis dat materialen van geschikte technische kwaliteit en zuiverheid moeten zijn, en niet in grotere hoeveelheden mogen worden gebruikt dan strikt noodzakelijk gelet op het beoogde en te verwachten gebruik van de materialen en voorwerpen, alsmede maximale totale migratie-eisen. Het hoofdstuk met specifieke eisen voor kunststof verpakkingen sluit vooral aan op, en geeft aanvullende regels voor, de EU Verordening 10/2011 betreffende kunststoffen. De regeling geeft geen verdere specifieke regels voor gerecycleerde kunststoffen als bedoeld in EU Verordening 282/3008.

In deze context heeft de EFSA in 2011 een belangrijk algemeen advies gegeven over het gebruik van recycled PET in voedselverpakking (zie paragraaf 3.2 hieronder). Op basis van dit advies wordt gehandeld bij het toepassen van rPET (gerecycled PET) in voedselcontactmaterialen, zoals voedselverpakkingen.

De preambule van Verordening 178/2002 erkent het algemeen belang van het gebruik van recycled plastic in verpakking en artikel 5 geeft aan dat het toezicht van EFSA ook geldt voor recycled plastic. De algemene eisen waaraan verpakking van voedsel moet voldoen zijn (artikel 3 lid 1):

*1. Materialen en voorwerpen, inclusief actieve en intelligente materialen en voorwerpen, dienen overeenkomstig goede fabricagemethoden te worden vervaardigd, zodat zij bij normaal of te verwachten gebruik geen bestanddelen afgeven aan levensmiddelen in hoeveelheden die:*

- a) voor de gezondheid van de mens gevaar kunnen opleveren;*
- b) tot een onaanvaardbare wijziging in de samenstelling van de levensmiddelen kunnen leiden, of*
- c) tot een aantasting van de organoleptische eigenschappen van de levensmiddelen kunnen leiden.*

Er wordt dus wederom geen onderscheid gemaakt tussen virgin en recycled plastic verpakking. Maar in de uitvoering van deze wetgeving heeft de EFSA wel specifieke criteria ontwikkeld voor

---

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van de Richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG, OJ L 338, 13.11.2004, p. 4-17.

<sup>10</sup> Verordening (EG) nr. 282/2008 van de Commissie van 27 maart 2008 betreffende materialen en voorwerpen van gerecycleerde kunststof bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2023/2006, OJ L 86, 28.3.2009, p. 9-18.

<sup>11</sup> Besluit van 30 mei 2005, resp. Regeling van 14 maart 2014.

recycled plastics die als een duidelijke belemmering functioneren. Die belemmering wordt hieronder in paragraaf 3.2 verder uitgelegd.

Geconcludeerd kan dus worden dat ook voor de verpakking van voedsel geen onderscheid wordt gemaakt in de wetgeving tussen nieuw en gerecycled plastic. In de interviews werd bevestigd dat grootschalig gebruik van recyclelaat in voedselverpakkingen mogelijk en gebruikelijk is (zie het citaat uit één van onze interviews in onderstaand kader), zij het met grote verschillen tussen de diverse marktpartijen in deze sector. Hoewel de strengste wettelijke eisen voor voedselverpakkingen gelden (zie ook de belemmeringen behandeld in paragraaf 3.2 hieronder), wordt het zelfs hier mogelijk geacht om rond 70% van de massa van verpakking uit recyclelaat te maken.

*In onze frisdrankflessen zit meestal zo'n 50% gerecycled PET, net als in onze vruchtensapflessen. Vleesschaaltjes, waar bijvoorbeeld de hamburgers en schnitzels in liggen, bestaan voor 95% uit gerecycled PET. We hebben ook een convenience-schap, met veel grote en kleine maaltijdsalades; die bakjes zijn voor 80% gerecycled PET en we zijn aan het kijken of we dat verder op kunnen voeren. De notenbakjes en borrelbakjes, en aardbeienbakjes, zijn allemaal van tussen de 60 en 80 procent gerecycled PET gemaakt. In ons zuivelschap hebben we ook wat PET-verpakkingen, die zijn soms tot 100% gerecycled. De PET-stroom is dus behoorlijk circulair bij ons.*

Tekstkader: citaat uit interview met supermarktketen

### *Cosmetica en zeep*

Europese Verordening 1223/2009 stelt eisen aan de verpakking van cosmetische producten.<sup>12</sup> Artikel 3 vereist dat cosmetische producten "veilig zijn voor de volksgezondheid wanneer zij onder normale of redelijkerwijs te verwachten gebruiksomstandigheden worden aangewend". Voor de verpakking wordt het migreren van onbedoelde sporen van verboden stoffen van de verpakking naar het product getolereerd in zover dat het in overeenstemming is met artikel 3 (aldus artikel 17). Alvorens een cosmetisch product op de markt te brengen moet de verantwoordelijk persoon van het product een veiligheidsbeoordeling maken (artikel 10).

De specifieke richtsnoeren voor de vereiste veiligheidsbeoordeling zijn in het Uitvoeringsbesluit (2013/674/EU) uitgewerkt.<sup>13</sup> De Commissie vereist vooral informatie over het verpakkingsmateriaal dat in direct contact met het verpakte product komt om risico's i.v.m. de volgende factoren in kaart te brengen: interactie tussen het product en het verpakkingsmateriaal, barrière-eigenschappen van het verpakkingsmateriaal, en migratie van stoffen uit/naar het verpakkingsmateriaal (artikel 3.4.3). Er bestaan geen standaardprocessen voor het testen van interactie, geschiktheid en migratie risico's in de verpakking van cosmetische producten. Dit moet op basis van de interne kennis binnen het verpakkende of producerende bedrijf en ervaring van producenten worden beoordeeld (artikel 3.4.3).

<sup>12</sup> Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten, OJ L 342, 22.12.2009, p. 59-209.

<sup>13</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 25 november 2013 inzake richtsnoeren met betrekking tot bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende cosmetische producten, OJ L 315, 26.11.2013, p. 82-104.

Er wordt in het Uitvoeringsbesluit echter geen onderscheid gemaakt tussen virgin en recycled plastics in de verpakking.

Uit de interviews kwam dan ook naar voren dat deze regelgeving niet als een belemmering wordt gezien. Wel is opvallend dat verpakkingsproducenten zich verplicht voelen om cosmetica verpakkingen te produceren die aan voedselveiligheid normen voldoen. Deze zorg komt vooral op in verband met CMR stoffen (kankerverwekkende, mutagene en reproductietoxische stoffen). Het is echter niet juridisch noodzakelijk dat cosmetica verpakking aan voedselveiligheid normen voldoen. Weliswaar verwijst Verordening 1223/2009 naar voedselveiligheid normen en naar de European Food Safety Authority (EFSA) (zie hieronder), maar deze verwijzing betreft enkel de cosmetische producten zelf en niet de verpakking (artikel 15). Het zou wel kunnen zijn dat het gebruik van voedselveiligheid normen voor cosmetische verpakking als *good practice* binnen de industrie wordt gezien maar het is strikt genomen geen juridische verplichting. Je kunt dit classificeren als een overspecificatie van het verpakkingsmateriaal; er worden meer functionele eisen gesteld aan het verpakkingsmateriaal dan functioneel of juridisch gezien noodzakelijk.

Verder kwam uit de interviews naar voren dat (vermeende) consumentenwensen een rol spelen, bijvoorbeeld de wens om het product in een spierwitte verpakking te kopen (bijvoorbeeld wasmiddel voor de witte was).

#### *Doe-het-zelfbouw (verpakking van verf/kitten)*

Voor zover verf en kit gevaarlijke chemische stoffen bevatten, komen ze binnen de reikwijdte van Europese regelgeving betreffende chemische stoffen. Artikel 35 van Verordening 1272/2008 stelt de primaire eisen voor verpakking van producten die chemische stoffen bevatten:

1. *Verpakkingen die gevaarlijke stoffen of gevaarlijke mengsels bevatten, voldoen aan de volgende voorschriften:*
  - a) *de verpakking is zodanig ontworpen en uitgevoerd dat verlies van de inhoud wordt voorkomen, behalve als andere, specifiekere veiligheidsvoorzieningen zijn voorgeschreven;*
  - b) *het materiaal van verpakking en sluiting mag niet door de inhoud kunnen worden beschadigd of daarmee een gevaarlijke verbinding kunnen vormen;*
  - c) *de verpakking en sluiting moeten in alle onderdelen zo stevig en sterk zijn dat zij niet losraken en afdoende tegen elke normale behandeling bestand zijn;*
  - d) *verpakkingen die voorzien zijn van een herbruikbare sluiting, moeten zodanig zijn ontworpen dat de verpakking herhaalde malen opnieuw kan worden gesloten zonder verlies van inhoud.<sup>14</sup>*

Zoals duidelijk is, zijn er in artikel 35 geen verschillen in de juridische behandeling tussen virgin en recycled plastics in verpakkingen. Verder stelt lid 3 van artikel 35 dat verpakking die voldoet aan de eisen voor vervoer van gevaarlijke goederen door de lucht, over zee, over de weg, per spoor of over

---

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006, OJ L 353, 31.12.2008, p. 1-1355.

de binnenwateren wordt geacht aan de in lid 1 vermelde voorschriften te beantwoorden.<sup>15</sup> Eisen voor vervoer van gevaarlijke goederen over de weg worden in de *European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR)* van 1957 gesteld. Artikel 1.2.1 van de ADR Appendix geeft een definitie van recycled plastic stoffen ('*recycled plastics materials*') in de context van verpakking. Er zijn twee specifieke eisen op het gebruik van gerecycleerde plastic in verpakking van chemische stoffen. Ten eerste moet verpakking van recycelaat een bepaald label krijgen ('REC', Appendix Deel II, 6.1.3.10). Ten tweede, voor zover het *plastic drums, jerricans* en *plastic boxes* betreft is het geaccepteerde gebruik van recycled plastic afhankelijk van monitoring door een kwaliteitsmanagementsysteem (Appendix Deel II, 6.1.4.8.8 & 6.1.4.13). Deze vorm van monitoring is niet nodig voor virgin plastic verpakking. In het algemeen wordt echter recycled plastic expliciet geaccepteerd voor de verpakking van producten die gevaarlijke chemische stoffen bevatten:

*Plastics drums and jerricans*

*6.1.4.8.1: The packaging shall be manufactured from suitable plastics material and be of adequate strength in relation to its capacity and intended use. Except for recycled plastics as defined in 1.2.1, no used material other than production residues or regrind from the same manufacturing process may be used. The packaging shall be adequately resistant to ageing and to degradation caused either by the substance contained or by ultra-violet radiation. Any permeation of the substance contained in the package, or recycled plastics material used to produce new packaging, shall not constitute a danger under normal conditions of carriage.<sup>16</sup>*

Wij komen tot de conclusie dat deze specifieke eisen voor verpakkingen van recycled plastic niet als belangrijke juridische belemmeringen zijn aan te merken. Hooguit zou kunnen worden gesteld dat de regelgeving wat complex en verwarrend zou kunnen worden gevonden. Een eerdere studie over de recycling van kitkokers en het maken van kitkokers van recycled plastic heeft overigens ook geen juridische belemmeringen gevonden.<sup>17</sup> Het feit dat kitkokers maar heel beperkt worden gerecycled komt vooral doordat de resten kit in de verpakking de recycling verstoren en daardoor niet ingezameld, gesorteerd en gerecycled kunnen worden samen met overig kunststof verpakkingsafval van huishoudens. Aparte inzameling en sortering wordt als te kostbaar gezien.

Uit de interviews die wij hielden kwam naar voren dat in de sector het grootschalige gebruik van nieuw plastic materiaal voor de verpakking van verf en kit als een probleem wordt ervaren. Omdat lege verfemmers en kitkokers na gebruik als klein chemisch afval moeten worden ingeleverd en worden vernietigd ("de emmertjes maken hun laatste reis"), zouden deze verpakkingen bij uitstek geschikt zijn om plastics te gebruiken die aan het eind van hun levenscyclus zijn in plaats van virgin plastics, mits de kwaliteit dan nog sterk genoeg is. Al dan niet vermeende consumentenwensen ("witte latex moet in een spierwitte emmer") en schaalproblemen in individuele doe-het-zelf bedrijven lijken in de weg te staan aan het inzetten van recycelaat hier. Wel ziet de sector zelf dat hier een grote slag te maken is.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, art. 35(3).

<sup>16</sup> ADR Appendix Deel II, ECE/TRANS/275.

<sup>17</sup> Ingeborg Gort & Siem Haffmans, "Kitkokers in een circulaire economie: Eindrapport Ketenproject voor oplossingen van het kitkoer-probleem in de kunststofkringloop" (Ketenakkoord Kunststofkringloop en Afvalfonds Verpakkingen, 2017).

## Chemische recycling

KIDV legde ons tijdens het onderzoek een aanvullende vraag voor over de status van chemische recycling binnen de wetgeving. De Europees en Nederlandse wetgeving bevat tot dusver geen specifieke regels voor het gebruik van grondstoffen uit chemische recycling binnen de verpakkingindustrie, naast de wetgeving die geldt voor virgin grondstoffen. Volgens de preambule van Verordening 282/2008 zou plastic, gemaakt van grondstoffen afkomstig van een chemisch recyclingproces, als virgin plastic behandeld worden (overweging 6). Dat betekent dat de verpakkingen die gemaakt worden van grondstoffen afkomstig van een chemisch recyclingproces conform de regels van Verordening 10/2011 zouden moeten zijn. Ons lijkt derhalve formeel geen expliciete belemmering te bestaan voor het gebruik van plastic afkomstig van chemische recycling voor voedselverpakking. Dit zou alleen anders zijn indien de chemische karakteristieken niet meer binnen het wetgevingskader voor virgin plastic passen (m.a.w. niet op de EU-lijst voor toegestane monomeren en hulpstoffen uit Verordening 10/2011 genoemd staan). In dat geval zal EFSA moeten beoordelen of de grondstoffen afkomstig van het chemische recyclingproces toegepast mogen worden in plastics bedoeld voor gebruik in voedselverpakkingen. Dit is een technische kwestie die wij niet kunnen beoordelen.

### 3.2 Welke concrete juridische belemmeringen zijn er wél?

De EFSA heeft in lijn met artikel 10 van Verordening 1935/2004 advies uitgebracht over de voedselveiligheid van rPET, rHDPE en rPP. Het meest bekende algemeen advies (niet een autorisatie advies) stelt voor dat voor het gebruik van rPET bij voedselverpakkingen 95% van het recycled PET van voedselverpakking afkomstig moet zijn.<sup>18</sup> Volgens EFSA waarborgt deze maatregel dat er niet te veel gevaarlijke stoffen in de rPET verpakking komt. De productie van rPET met meer dan 5% recycleat van buiten de voedselsector is niet formeel uitgesloten maar zou *ad hoc* per geval (of echter per productieproces) geëvalueerd moeten zijn. Derhalve wordt 95% als indicator door de EFSA gebruikt om rPET productieprocessen te evalueren.<sup>19</sup> Een rPET producent zou rPET bestaande uit meer dan 5% niet-voedselverpakking kunnen produceren als hij aantoonde dat de verpakking in overeenstemming is met de hierboven behandelde regels over aanvaardbare hoeveelheden van ongewenste chemische stoffen, migratielimieten, etc.

Het advies voor rPET is het gemakkelijkst uitvoerbaar voor producenten van recycled plastic verpakking omdat PET bijna uitsluitend voor voedselproducten wordt gebruikt. Voor rHDPE is het EFSA-advies meer beperkend. Volgens een autorisatie advies<sup>20</sup> uit 2015 mag rHDPE slechts voor maximaal 30% van voedselverpakking worden gebruikt in het geval dat 99% van de rHDPE

---

<sup>18</sup> EFSA, "Scientific Opinion on the criteria to be used for safety evaluation of a mechanical recycling process to produce recycled PET intended to be used for manufacture of materials and articles in contact with food," EFSA Journal 2011, 9(7):2184.

<sup>19</sup> Zoals in de conclusie wordt uitgelegd: "In the case the above conditions are not fulfilled, the petitioner must provide further information to prove the safety of the process." Ibid, p. 17.

<sup>20</sup> Er bestaat geen algemeen advies van de EFSA over de productie van rHDPE, zoals wel het geval is bij rPET.

afkomstig is van voedselverpakking.<sup>21</sup> Dit komt doordat HDPE veel meer voor niet-voedselverpakking wordt gebruikt dan PET en dus hogere veiligheidsrisico's oplevert.

Het EFSA-advies blijft pragmatisch gericht op het evalueren van veiligheidsrisico's. Daardoor worden 'closed-loop' inzamel- en recyclingsystemen van PP en HDPE wel toegestaan voor voedselverpakkingen mits de oorspronkelijke verpakking aan de voedselveiligheid eisen voldeed. Dit wordt meerdere keren bevestigd door EFSA voor kratten die in contact met voedsel komen,<sup>22</sup> en geldt zowel voor kratten die 100% van recycled plastic zijn gemaakt als voor kratten die van een blend van recycled en nieuw plastic worden gemaakt. EFSA heeft ook positief autorisatie advies over het productie van PEF (een biobased concurrent van PET) voor voedselverpakking.<sup>23</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat de enige duidelijke juridische belemmering die wij hebben gevonden voortkomt uit de uitvoering van Europese voedselveiligheid regels door EFSA. De normen uit het EFSA-advies zijn echter indicators en *in principe* staat EFSA open voor het evalueren van andere productieprocessen die niet voldoen aan de 95% PET of 99% HDPE-regels. In dat geval is het de verantwoordelijkheid van de producent om te bewijzen dat hun proces voldoet aan de regels voor voedselveiligheid. In de praktijk, zo bleek uit onze interviews, wordt het advies van EFSA echter als bindend gezien.

### 3.3 Indirecte belemmeringen

Tijdens het onderzoek naar wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau die wellicht *directe* belemmeringen oplevert voor het gebruik van biobased en gerecyclede grondstoffen in plastic verpakking, zijn we ook op een aantal (potentieel) *indirecte* belemmeringen gestuit. Dit zijn belemmeringen die voortvloeien uit de juridische of economische context waarbinnen het gebruik van recycleerbare plastic opereert en daarop een impact hebben. Ook kunnen deze belemmeringen van *technische* aard zijn. Een voorbeeld van dit laatste is het hierboven geconstateerde probleem dat plastic verfmiddelen buiten het recycling proces komen te vallen omdat zij klein chemisch afval verpakken. Bij de afvalverwerking worden deze producten gecategoriseerd als KCA als er nog product in de verpakking zit of als grofvuil/restafval omdat de verpakking is vervuild door het product.<sup>24</sup>

In deze paragraaf signaleren wij de indirecte belemmeringen die voortvloeien uit de juridische en bestuurlijke context in kort bestek.

---

<sup>21</sup> EFSA, "Scientific Opinion on the safety assessment of the processes 'Biffa Polymers' and 'CLRrHDPE' used to recycle high-density polyethylene bottles for use as food contact material," EFSA Journal 2015, 13(2):4016.

<sup>22</sup> EFSA, "Scientific Opinion on the safety evaluation of the process 'CO.N.I.P.' used to recycle polypropylene and polyethylene crates for use as food contact material," EFSA Journal 2013, 11(4):3157; EFSA, "Scientific Opinion on the safety evaluation of the process 'Schoeller Arca Systems' used to recycle polypropylene and high-density polyethylene crates for use as food contact material," EFSA Journal 2013, 11(4):3187; EFSA, "Scientific Opinion on the safety evaluation of the process 'INTERSEROH Step 1' used to recycle polypropylene crates for use as food contact material," EFSA Journal 2012, 10(10):2912; EFSA, "Scientific Opinion on the safety evaluation of the process 'PP crates CHEP' used to recycle plastic for use as food contact materials," EFSA Journal 2010, 8(12):1929.

<sup>23</sup> EFSA, "Scientific Opinion on the safety assessment of the substance, furan-2,5-dicarboxylic acid, CAS No 3238-40-2, for use in food contact materials," EFSA Journal 2014, 12(10):3866.

<sup>24</sup> *Landelijk Afval Plan*, SP41, 42, 43. Beschikbaar via: <https://lap3.nl/sectorplannen/sectorplannen/verpakkingen-verf/>

*Producentenverantwoordelijkheid staat centraal bij de uitvoering maar dient 'smart' te worden vormgegeven*

Het Besluit beheer verpakking en verpakkingsafval 2014 implementeert de EU-Richtlijn 94/62/EG.<sup>25</sup> Het Besluit stelt een verbod vast op verpakkingen die niet voldoen aan bijlage II van de EU-Richtlijn<sup>26</sup> en vereist dat “verpakkingen zodanig ontworpen en vervaardigd worden dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen” (art. 3 lid 2 en 3). Het Besluit stelt ook de verantwoordelijkheid vast van producenten en importeurs voor de “gescheiden inname of de inname en na-scheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen” (art. 5 lid 1 en 2). Producentenverantwoordelijkheid vormt de kern van het verpakkingsbeleid en de uitvoering daarvan in Nederland. De gemaakte afspraken tussen de Rijksoverheid, het verpakkend bedrijfsleven en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn vastgelegd in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 - 2022 (zie hierover meer in de Bijlagen).

Via de Brancheplannen Duurzaam Verpakken (ondersteund door het KIDV) wordt bijvoorbeeld per branche gekeken hoe verpakkingen verduurzaamd kunnen worden; deze bottom-up benadering heeft als voordeel dat partijen direct betrokken zijn, know-how hebben en efficiencywinst kunnen boeken. Natuur & Milieu heeft vastgesteld dat het in de praktijk vervolgens lastig blijkt te zijn om individuele agenda's voldoende ambitieus en kwalitatief te maken.<sup>27</sup> Dit komt omdat de doelstellingen nog niet 'smart' zijn geformuleerd. Ook is niet duidelijk hoe afgedwongen gaat worden dat de 'achterblijvers' in een branche gedwongen worden de hoogst haalbare doelen te gaan halen als dat niet vanzelf gaat.<sup>28</sup> Deze zorg werd in de interviews bevestigd door een grote verpakkingsproducent.

Het Besluit of de uitvoering daarvan kent daarnaast geen beloningssysteem zoals in sommige andere lidstaten wel gehanteerd wordt om het gebruik van recyclaat te bevorderen (een optie waarvoor gepleit betreft het fiscaal stimuleren van het gebruik van secundaire materialen als grondstof). Wel zijn alleen producenten en importeurs die jaarlijks meer dan 50.000 kilogram aan verpakkingen op de Nederlandse markt brengen verplicht om een jaarlijkse afvalbeheerbijdrage te betalen aan de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (Afvalfonds Verpakkingen).<sup>29</sup> Met deze bijdrage bekostigt het Afvalfonds Verpakkingen de inzameling en recycling van verpakkingsafval en alle activiteiten zoals genoemd in de Raamovereenkomst. Het Afvalfonds Verpakkingen is voor het behalen van de recyclingdoelstelling mede afhankelijk van derden, maar dit laat onverlet dat zij eindverantwoordelijkheid draagt zoals bleek uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1994, L 365).

<sup>26</sup> Bijlage II 'Essentiële eisen betreffende de samenstelling het hergebruik en de terugwinning met inbegrip van de recycling van verpakking.'

<sup>27</sup> Zie hierover eveneens Natuur & Milieu, *Inzameling en recycling van verpakkingsafval een internationale vergelijking* (mei 2016 in opdracht van Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV)).

<sup>28</sup> Ibid., p.61.

<sup>29</sup> Deze verplichting is vastgelegd in de avv 'overeenkomst afvalbeheerbijdrage verpakkingen'.

<sup>30</sup> Raad van State, Afd. Bestuursrecht 23 januari 2019, zaak nr. 201708640/2/A1, JAF 2019/3, JOM 2019/326.

### *Gedecentraliseerde afvalscheiding*

Het Besluit beheer verpakking en verpakkingsafval laat de keuze of er brongescheiden of nagescheiden wordt, en voor welk verpakkingsmateriaal, aan de gemeenten. De gemeenten hebben hiertoe individuele afspraken gemaakt en contracten gesloten met inzamelaars en afvalverwerkingsbedrijven. Bij nascheiding maakt de consument geen onderscheid tussen afval, met uitzondering van glas en papier/karton of GFT-afval. Na de inzameling bij de consument wordt het restafval nagescheiden in een nascheidingsinstallatie. Kunststof verpakkingen worden vervolgens nog gesorteerd op verschillende soorten kunststoffen, zodat deze gerecycled kunnen worden. Bij bronscheiding, scheidt de consument thuis het afval hetgeen per materiaal kan verschillen. Plastic verpakkingen kunnen bijvoorbeeld via de P(M)(D) zak of bak worden gescheiden van andere afvalstromen en worden opgehaald door de gemeente of worden ingeleverd op een centraal punt. Hoewel de discussie welke scheidingsvorm de voorkeur verdient geen duidelijk uitkomst laat zien hebben verwerkers van kunststof verpakkingen een lichte voorkeur voor brongescheiden stromen. Volgens een onderzoek van Wageningen Universiteit leidt beter sorteren tot een kleinere uitgesorteerde stroom mix kunststoffen en doet meer verpakkingen bij hun eigen type kunststof terechtkomen in de mono-stroom.<sup>31</sup> De gedecentraliseerde aanpak van afvalscheiding die voor kunststof per gemeente kan verschillen lijkt dit in de weg te staan (hetgeen niet het geval is bij papier en glas, als gevolg van de kenmerken van deze verpakkingsmaterialen).

### *Statiegeld*

Het Besluit beheer verpakkingen 2014 bevat artikelen waarmee statiegeld op drankverpakkingen verplicht gesteld kan worden. Deze artikelen zijn nog niet in werking en hebben betrekking op alle drankverpakkingen. De invoering van statiegeld voor kleine flesjes (zoals bijvoorbeeld in Denemarken en Duitsland geldt) kan de gescheiden inzameling van PET en vervolgens recycling vergroten (en lijkt een prikkel te zijn tegen zwerfafval). In Nederland is er momenteel statiegeld op grote PET-flessen en op hervulbare bierflesjes en -kratten. Op 4 maart 2019 publiceerde Staatssecretaris van Veldhoven het concept Besluit maatregelen kleine kunststof drankflessen (kleiner dan 1 liter).<sup>32</sup> De conceptregelgeving verankert het doel van 90 procent recycling van de kleine plastic drankflessen in de wet om zodoende de inzameling en recycling op hoog niveau te realiseren. In lijn met het in de eerdere kamerbrief geuite voornemen om een wettelijke basis te scheppen voor een statiegeldstelsel voor kleine kunststof flessen voor water en frisdrank, zijn met dit wijzigingsbesluit de statiegeldartikelen aangepast. Met deze wijzigingen wordt echter nog geen statiegeld ingevoerd. Over het in werking treden van de artikelen over statiegeld wordt pas een besluit genomen als het bedrijfsleven in het najaar van 2020 niet heeft aangetoond dat voor kleine kunststof drankflessen de recyclingdoelstelling van 90% en de reductiedoelstelling

---

<sup>31</sup> M.T. Brouwer, E.U. Thoden van Velzen, 'Recyclebaarheid van verpakkingen op de Nederlandse markt Huishoudelijke knststof verpakkingen in sorteer producten onderzocht op recyclebaarheid en hoeveelheid' (2017, Rapport, 1782).

<sup>32</sup> Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in verband met het opnemen van een recycledoelstelling voor kleine kunststof drankflessen en het aanpassen van de artikelen over statiegeld op drankverpakkingen (Besluit maatregelen kleine kunststof drankflessen), Stcrt. 2019-9730.



van 70 tot 90% in het zwerfafval zijn behaald. De hoogte van het statiegeld zal overeenkomstig artikel 14 van het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

#### *Mogelijke schending mededingingsregels*

Het Europese en Nederlandse mededingingsbeleid zijn gericht op bescherming van consumentenbelangen door dominante machtsposities en kartelvorming van bedrijven tegen te gaan. Dit beleid kan op gespannen voet staan met de noodzakelijke samenwerking tussen bedrijven die gebruik willen maken van elkaars reststromen of anderszins effecten samenwerking proberen te bereiken voor het gebruik van recyclebaar plastic. Een voorbeeld hiervan is dat verschillen in gebruik van rPET tussen producenten zouden kunnen worden verkleind door het delen van *best practices*. Het gaat hier echter mogelijk om informatie die commercieel gevoelig kan zijn waardoor het delen van *best practices* op gespannen voet kan staan met de mededingingsregels betreffende kartelvorming.<sup>33</sup>

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in een visiedocument betreffende Mededinging en Duurzaamheid aangegeven dat duurzaamheidsinitiatieven op grond van artikel 6 van de Mededingingswet (Mw) en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kunnen worden gerechtvaardigd.<sup>34</sup> In sommige gevallen is het kartelverbod in het geheel niet op een duurzaamheidsafpraak van toepassing, bijvoorbeeld omdat het initiatief geen belangrijke invloed heeft op het concurrentieproces. Ook in gevallen waarin dat wel zo is kan een duurzaamheidsinitiatief gerechtvaardigd worden, vooral daar waar zichtbaar kan worden gemaakt dat deze initiatieven voor de consument voldoende keuzemogelijkheden laten bestaan. Maar ook wanneer dat niet zo is, omdat sprake is van zogenaamde marktdekkende duurzaamheidsafspraken, sluit de ACM niet uit dat 'met name wanneer daardoor een negatief extern effect wordt weggenomen op een wijze die de consumenten, nu en/of in de toekomst, ten goede komt' initiatieven in overeenstemming kunnen zijn met de vrijstellingscriteria van artikel 6 lid 3 Mw en artikel 101 VWEU.<sup>35</sup> Dit zal echter afhangen van de concrete omstandigheden van het geval waarbij de bewijslast ligt bij betrokken partijen van het duurzaamheidsinitiatief om na te gaan of hun afspraak in overeenstemming met het kartelverbod is. Kortom, de wet biedt ruimte voor samenwerking en uitwisseling van good practices indien deze gericht zijn op duurzaamheid.

#### **4. Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie**

Er zijn belangrijke ontwikkelingen in aantocht, deels technologisch, deels beleidsmatig. Technologische vooruitgang rond chemische recycling kan recycling aantrekkelijker maken, al lijken er nu nog veel verschillende processen te zijn die door verschillende marktpartijen worden ontwikkeld, waardoor nog veel onduidelijkheid bestaat over de grootschalige invoering van chemische recycling.

---

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld *Verduurzamingsplan FWS, Hoogst haalbare doelstelling R-PET, 2018-2022*.

<sup>34</sup> ACM, Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid (mei 2014), beschikbaar op het Internet via: [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/12930\\_visiedocument-mededinging-en-duurzaamheid-2014-05-09.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/12930_visiedocument-mededinging-en-duurzaamheid-2014-05-09.pdf)

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 6. Zie ook bijvoorbeeld: Stichting Papier Recycling Nederland, NMa zaak 3007 (2003).

Een belangrijke beleidsmatige ontwikkeling doet zich op EU-niveau met de vaststelling van een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie.<sup>36</sup> In de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie kondigt de Europese Commissie onder andere aan om recycling interessant te maken voor het bedrijfsleven door nieuwe voorschriften inzake verpakkingen te ontwikkelen zodat de recyclebaarheid van gebruikte kunststoffen wordt verbeterd, en zodat er een grotere vraag naar gerecycleerde kunststoffen ontstaat.<sup>37</sup> Om deze visie te verwezenlijken wordt in de strategie een ambitieus pakket maatregelen van de Unie voorgesteld. De maatregelen hebben betrekking op:

- een duidelijk regelgevingskader vaststellen voor kunststoffen met biologisch afbreekbare eigenschappen;
- producten ontwerpen met het oog op recycleerbaarheid;
- de vraag naar gerecycleerde kunststoffen stimuleren;
- kunststofafval in ons milieu voorkomen;
- betere en meer geharmoniseerde gescheiden inzameling en sortering;
- een duidelijk regelgevingskader vaststellen voor kunststoffen met biologisch afbreekbare eigenschappen;
- het groeiende probleem van microplastics;
- innovatie en investeringen in circulaire oplossingen stimuleren.

Een lijst van toekomstige EU-maatregelen om de strategie uit te voeren is opgenomen in Bijlage I van de mededeling. Hoewel deze Bijlage concrete maatregelen inclusief een tijdschema weergeeft zijn deze nog niet zodanig uitgewerkt om de implicaties voor het Nederlandse verpakingsbeleid hier te bespreken. Wel kan in het algemeen gesteld worden dat er een tendens is naar meer harmonisering en standaardisatie, bijvoorbeeld inzake de gescheiden inzameling en sortering van afval. Dit kan gevolgen hebben voor de opzet van het Nederlandse afval- en verpakingsbeleid dat gedecentraliseerd van aard is. Zo wordt bijvoorbeeld een toekomstige herziening van de Richtlijn verpakkingen en verpakingsafval aangekondigd om ervoor te zorgen dat uiterlijk 2030 alle kunststof verpakkingen die in de EU in de handel worden gebracht, hergebruikt of kosteneffectief gerecycleerd kunnen worden.<sup>38</sup>

De kunststofstrategie heeft recentelijk concreet geleid tot het aannemen van een richtlijn om zwerfvuil op zee aan te pakken.<sup>39</sup> Deze richtlijn heeft tot doel de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, in het bijzonder op het aquatisch milieu, en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en de overgang naar een circulaire economie met

---

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie van 16 januari 2018, COM/2018/028 final.

<sup>37</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie van 16 januari 2018, COM/2018/028 final.

<sup>38</sup> De huidige, sinds 2018 geldende, tekst van de Richtlijn Verpakkingen en verpakingsafval heeft als doelstelling voor 2030 een recyclingspercentage van 55% van kunststof verpakkingen, zie Artikel 6 lid 1 onder i.

<sup>39</sup> Richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, COM/2018/340 final - 2018/0172 (COD), aangenomen op 21 mei 2019. Bij het afsluiten van dit advies was de richtlijn nog niet in het EU Publicatieblad gepubliceerd. Voor de definitieve tekstversie, zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-11-2019-INIT/nl/pdf>.

vernieuwende bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen, en zo ook bij te dragen tot de efficiënte werking van de interne markt.<sup>40</sup> Voor ons onderzoek zijn de meest relevante maatregelen:

- een *verbod op geselecteerde producten voor eenmalig gebruik van kunststof* waarvoor alternatieven op de markt bestaan waaronder voedsel- en drankverpakkingen van geëxpandeerd polystyreen en alle producten van onder invloed van zuurstof afbreekbare kunststof;
- maatregelen voor het terugdringen van het verbruik van voedselverpakkingen en drinkbekers van plastic en *specifieke markering en etikettering van bepaalde producten*. De lidstaten dienen ervoor te zorgen ervoor dat bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in de handel worden gebracht, worden voorzien van een opvallende, duidelijk leesbare en onuitwisbare markering met informatie voor de consument over een of meer van de volgende zaken:
  - o passende manieren om het product te verwijderen of en verwijderingsmethoden die voor dit product vermeden moeten worden,
  - o de negatieve effecten op het milieu van ongepaste afvalverwijdering van de producten, of
  - o de aanwezigheid van kunststoffen in het product;
- een doelstelling om uiterlijk in 2029 90% van de *plastic drankflessen gescheiden in te zamelen* (77% in 2025), inclusief doppen en deksels. Om deze doelstelling te halen, kunnen de lidstaten onder andere statiegeldregelingen invoeren, of streefwaarden voor gescheiden inzameling vaststellen in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid;
- de doelstelling om vanaf 2025 25% *gerecyclede kunststof* in petflessen op te nemen, en vanaf 2030 30% in alle plastic drankflessen;
- *regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* voor de kosten voor het opruimen van afval (o.a. voor: voedsel- en drankcontainers, flesjes, kopjes, pakjes);
- ontwerpeisen voor de manier waarop doppen aan flessen worden bevestigd.

In de Richtlijn zijn in artikel 17 verschillende termijnen voor de omzetting van bepaalde maatregelen vastgesteld:

- de verbodsbepalingen en de markeringsplicht moeten in 2021 worden uitgevoerd;
- vanaf 2024 geldt voor drankverpakkingen tot 3 liter de verplichting dat doppen en deksels eraan moeten blijven vastzitten;
- de aanvullende verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden, afhankelijk van het product, tussen januari 2023 en 31 december 2024 van kracht.

Van belang is nog dat de Commissie richtsnoeren zal ontwerpen en uitvoeringshandelingen zal aannemen ter implementatie van de richtlijn. Tevens is van belang te benadrukken dat Nederland als geadresseerde van deze richtlijn als zodanig verantwoordelijk is voor de correcte implementatie.

---

<sup>40</sup> Ibid., Artikel 1.

## 5. Conclusie

De juridische belemmeringen voor het gebruik van biobased en gerecyclede grondstoffen in kunststof verpakkingen zijn beperkt. Alleen bij verpakking van voedsel (voedselcontactmaterialen) geldt een belangrijke beperking, namelijk dat het hiervoor gebruikte recycalaat *in principe* (afwijking is mogelijk) voor 95% afkomstig moet zijn uit voedselverpakkingen. Hiervoor is het dus noodzakelijk dat de inzameling en verwerking van voedselverpakking zo veel mogelijk een gesloten systeem vormt.

Individuele marktpartijen hebben dan ook al grote stappen gezet richting grootschalig gebruik van recycalaat in kunststof verpakkingen. Maar een veel bredere omschakeling van de hele markt naar het gebruik van recycalaat en biobased grondstoffen komt niet echt van de grond, zo lijkt het. Hiervoor is een aantal redenen, die deels met de markt te maken hebben (vermeende voorkeuren van de consument bijvoorbeeld, of zelf opgelegde eisen), en deels met de bredere organisatie van het afvalbeheer (door ons indirecte belemmeringen genoemd). Je zou kunnen stellen dat de regelgeving het gebruik van recycalaat en biobased grondstoffen niet belemmert, maar ook niet stimuleert.

Belangrijke veranderingen zijn aanstaande. Technologische vooruitgang rond chemische recycling kan recycling aantrekkelijker maken, al lijken er nu nog veel verschillende processen te zijn die door verschillende marktpartijen worden ontwikkeld, waardoor nog veel onduidelijkheid bestaat over de grootschalige invoering van chemische recycling. Een beleidsmatige ontwikkeling is het aangekondigde en deels al in gang gezette EU-beleid inzake kunststoffen in een circulaire economie. De op 21 mei 2019 aangenomen Richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu zal waarschijnlijk leiden tot een flinke toename van de hoeveelheid ingezamelde kunststof verpakking in de EU als geheel, wat een impuls kan geven aan het gebruik van recycalaat in kunststof verpakkingen. Vanaf 2029 moet 90% van de plastic drankflessen tot 3 liter gescheiden worden ingezameld (77% in 2025), inclusief doppen en deksels (die dan moeten vastzitten aan de flessen). Het lijkt erop dat in Nederland vooralsnog geen grote juridische veranderingen nodig zijn om aan deze verplichting te kunnen voldoen: uitbreiding van de statiegeldregeling tot alle drankflessen plus doppen ligt in de rede. De Europese Commissie heeft daarnaast echter ook een hergebruik- en recyclingsdoel van 100% voor alle kunststof verpakkingen per 2030 aangekondigd. Het is de vraag of realisering van dat doel mogelijk is zonder grondige heroverweging van het Nederlandse beleid, inclusief de decentrale organisatie van de inzameling.