

Vergaderjaar 2024–2025

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 307

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2025

Op 13 december 2024¹ heb ik de Kamer met een brief geïnformeerd over de evaluatie van de reductiemaatregelen in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik en welke opvolging hierbij wordt voorzien. Op 19 december 2024 heeft de Kamer tijdens het commissiedebat circulaire economie (Kamerstuk 32 852, nr. 334) aandacht besteed aan deze Kamerbrief. Er waren met name vragen over specifieke definities rond de papieren/kartonnen drinkbeker met een kunststof laagje. Tijdens dit debat is een brief toegezegd met een nadere technische en juridische toelichting op kunststof bекers en bakjes voor eenmalig gebruik.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op de Europese Single-Use Plastics (SUP) Richtlijn, de implementatie van deze Richtlijn in Nederlandse regelgeving, en de nieuwe Europese Verpakkingenverordening. Ik licht in de brief toe dat de koffiebekers zoals besproken in het debat, een kunststofproduct voor eenmalig gebruik zijn zoals beschreven in de SUP Richtlijn. Ook geef ik aan dat er zeker raakvlakken zijn tussen de SUP Richtlijn en de Verpakkingenverordening, maar dat de Verpakkingenverordening niet de definities of uitgangspunten van de bestaande SUP Richtlijn wijzigt.

Europese Single-Use Plastics Richtlijn

Op 5 juni 2019 is de Europese SUP Richtlijn gepubliceerd². In deze Richtlijn zijn verschillende maatregelen vastgesteld om de impact op het milieu van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik te verminderen. Daartoe zijn voor verschillende producten verschillende maatregelen vastgesteld, variërend van marktrestricties en ontwerpver-

¹ Kamerstuk 30 872, nr. 303

² Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik op het milieu, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?uri=CELEX:32019L0904>.

eisten, tot markeringsvoorschriften en een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Zo is er sinds 2021 voor kunststof rietjes, bordjes en bestek een Europees handelsverbod van kracht, en voor kunststof doppen en deksels geldt sinds 2024 de vereiste dat deze vastzitten aan de drankverpakking.

Reductiedoelstelling bekers en bakjes voor eenmalig gebruik

Voor bekers en bakjes die kunststof bevatten en eenmalig gebruikt worden is onder meer opgenomen dat lidstaten verplicht zijn om nationale maatregelen te nemen om tot «een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering» van deze bekers en bakjes te komen. Met die maatregelen moet in iedere lidstaat in 2026 een meetbare kwantitatieve vermindering zijn bereikt in het gebruik van deze producten ten opzichte van 2022. Deze reductieverplichting voor lidstaten is opgenomen in artikel 4 van de Richtlijn. Deze verplichting en het daartoe nemen van nationale maatregelen geldt dus ook voor Nederland als lidstaat.

De Richtlijn geeft richtingen aan voor nationale maatregelen. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld de vorm aannemen van nationale doelstellingen voor consumptievermindering, maatregelen om ervoor te zorgen dat de eindconsument bij verkooppunten herbruikbare alternatieven vindt, en economische maatregelen zoals ervoor zorgen dat verkooppunten kunststof bekers en bakjes voor eenmalig gebruik niet gratis aan de eindconsument aanbieden. Ook kunnen lidstaten marktbeperkingen opleggen om ervoor te zorgen dat deze producten vervangen worden door alternatieven die herbruikbaar zijn of geen kunststoffen bevatten en zo te voorkomen dat eenmalige producten die kunststof bevatten als zwerfafval eindigen.

De betreffende passages uit de SUP Richtlijn stuur ik mee als bijlage bij deze brief.

Definitie van kunststofproduct in de SUP Richtlijn

In het commissiedebat circulaire economie werd gevraagd naar de definitie van een SUP, of de Nederlands term: een kunststofproduct voor eenmalig gebruik. Aansluitend was de vraag of in Nederland bepaalde producten als SUP worden gekenmerkt, terwijl deze producten niet onder de reikwijdte van de SUP Richtlijn zouden vallen. Ik licht allereerst toe welke definitie in de SUP Richtlijn wordt gehanteerd, waarna ik concludeer wat dit betekent voor de koffiebekers zoals besproken in het commissiedebat.

De SUP Richtlijn bevat de definitie van «kunststofproduct voor eenmalig gebruik» die lidstaten voor de reikwijdte van deze Richtlijn moeten hanteren. Dit is:

«Een product dat **geheel of gedeeltelijk** van kunststoffen is gemaakt en **niet werd bedacht, ontworpen of in de handel gebracht** om **binnen zijn levensduur meerdere cycli te maken door te worden teruggestuurd naar een producent om opnieuw gevuld te worden of opnieuw gebruikt te worden voor het doel waarvoor het gemaakt was**».

De in de SUP Richtlijn benoemde producten voor eenmalig gebruik, zoals bekers en bakjes, vallen onder de SUP Richtlijn indien zij geheel of gedeeltelijk van kunststof zijn gemaakt. De SUP Richtlijn bevat geen drempel voor het kunststofgehalte van een product voor eenmalig gebruik. Dit betekent dat een product voor eenmalig gebruik dat kunststof

bevat onder de SUP Richtlijn valt, ongeacht de hoeveelheid kunststof. Ook als dit slechts een kleine hoeveelheid kunststof is. Bekers en bakjes op basis van papier en karton waarop een kunststoflaag of -coating is aangebracht (bijvoorbeeld het gangbare koffiebekertje) zijn gedeeltelijk van kunststof gemaakt en vallen daarom onder de SUP Richtlijn. Een volledig papieren of kartonnen verpakking (bijvoorbeeld een pizzadoos zonder kunststoflaag) valt daarentegen niet onder de SUP Richtlijn.

Op 7 juni 2021 heeft de Europese Commissie Richtsnoeren³ gepubliceerd met daarin een nadere toelichting op de SUP Richtlijn. Hierin wordt een nadere toelichting gegeven op de definitie van «kunststofproduct voor eenmalig gebruik», waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan producten op basis van papier of karton. In de bijlage zijn de relevante delen van de Richtsnoeren bij de SUP Richtlijn meegestuurd.

Reductiemaatregelen in de Nederlandse Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

De Europese SUP Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁴, het Besluit beheer verpakkingen⁵ en de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁶.

In de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik is invulling gegeven aan het hierboven toegelichte artikel 4 van de SUP Richtlijn en de daarin vastgelegde verplichting om nationale maatregelen te treffen om te komen tot een «ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering» van kunststof bekertjes en bakjes voor eenmalig gebruik. De maatregelen moeten leiden tot een «meetbare kwantitatieve consumptievermindering» in 2026 ten opzichte van 2022. Nederland heeft deze verplichting ingevuld door in de Regeling enerzijds maatregelen voor consumptie ter plaatse (artikel 2.1) en anderzijds maatregelen voor consumptie onderweg (artikel 2.2) vast te stellen. Deze maatregelen sluiten aan bij de in de SUP Richtlijn genoemde richtingen. In de toelichting bij de Regeling is beschreven dat Nederland er met deze maatregelen naar streeft om het gebruik van kunststof bekertjes en bakjes voor eenmalig gebruik met 40% te verminderen in 2026 t.o.v. 2022.

Maatregelen bij consumptie ter plaatse

Voor consumptie ter plaatse heeft Nederland de reductieverplichting ingevuld met een verbod op wegwerpbekertjes en -bakjes die kunststof bevatten. Dit sluit aan bij de in de Richtlijn genoemde mogelijkheid om marktbeperkingen op te leggen die ervoor zorgen dat kunststof bekertjes en bakjes voor eenmalig gebruik worden vervangen door herbruikbare producten of producten die geen kunststof bevatten. Door het verbod op eenmalige kunststof bekertjes en bakjes wordt het gebruik van herbruikbare varianten de norm in onder andere kantoren, bedrijfskantines, en restaurants.

Op het verbod gelden enkele uitzonderingen. Voor zorginstellingen en gesloten instellingen (zoals gevangenissen) geldt het verbod niet overal. Vanwege het gevaar op kruisbesmettingen, hygiëne en veiligheid is in

³ Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0607%2803%29>.

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045257/2023-04-05>

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2024-01-01>

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046477/2024-01-01>

deze specifieke situaties het gebruik van wegwerpbekers en -bakjes die kunststof bevatten in sommige gevallen onvermijdelijk. Deze instellingen mogen per geval zelf beoordelen of het gebruik van wegwerpbekers en -bakjes die kunststof bevatten nodig is.

Daarnaast is een uitzondering op het verbod opgenomen voor situaties waar de overstap van wegwerp naar herbruikbaar complex is, zoals bij evenementen. De uitzondering houdt in dat een ondernemer eenmalige bekens en bakjes die kunststof bevatten mag aanbieden, als wordt voldaan aan twee voorwaarden:

- De bekens en bakjes worden ingezameld voor hoogwaardige recycling, waarbij een wettelijk vastgesteld inzamelpercentage wordt behaald (in 2024 was dit 75%, in 2025 80%, in 2026 85% en in 2027 en verder 90%);
- De ondernemer meldt zich bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en houdt een administratie bij over het behalen van bovenstaande voorwaarde.

Het kabinet heeft in de genoemde Kamerbrief Evaluatie en moties Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik aangegeven dat het de intentie is om de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik zo aan te passen dat de uitzondering wordt toegespitst op de gesloten evenementensector, waarvoor de uitzondering bedoeld was.

In de context van deze specifieke uitzondering in de Regeling is als definitie voor hoogwaardige recycling opgenomen dat een beker of bakje gerecycled wordt tot een voedselcontactmateriaal. Bij de formulering van deze definitie⁷ is aangesloten bij geldende Europese regelgeving voor voedselcontactmaterialen.

Zoals beschreven in de toelichting bij de Regeling kunnen in de praktijk – op dit moment – alleen producten van PET voldoen aan deze definitie van hoogwaardige recycling. Dit zijn bijvoorbeeld de doorzichtige kunststof bier- en frisdrankbekers die op festivals gebruikt worden. Samengestelde verpakkingen van papier/karton met een laagje kunststof kunnen – op dit moment – niet aan deze definitie voldoen. Dit betekent dat de uitzondering niet geldt voor papieren/kartonnen bekens met een laagje kunststof, zoals de in het debat besproken koffiebeker.

Europese Verpakkingenverordening

In het Commissiedebat werd ook verwezen naar de nieuwe Verpakkingenverordening en bepaalde definities die daarin staan. Op 16 december 2024 is de nieuwe Europese Verpakkingenverordening (Packaging and Packaging Waste Regulation; PPWR) vastgesteld⁸. Deze Verordening zal de huidige Verpakkingenrichtlijn, die in Nederland is geïmplementeerd in het Besluit beheer verpakkingen, vervangen. De Verpakkingenverordening gaat over alle verpakkingen. Denk daarbij aan transportverpakkingen, consumentenverpakkingen en verzendverpakkingen die gebruikt worden voor het bezorgen van online bestellingen. De Verpakkingenverordening is dus als het gaat om verpakkingen breder dan de SUP Richtlijn, die zich richt op bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik – waaronder een aantal soorten verpakkingen.

⁷ Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, hoofdstuk 1 Algemene bepalingen, Artikel 1.1 (begripsbepalingen), lid 1: «hoogwaardige recycling: nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot materialen of voorwerpen die in de handel mogen worden gebracht op grond van de bij artikel 3, eerste en tweede lid, artikel 4, tweede tot en met zesde lid, artikel 15, eerste, derde, vierde, zevende, achtste en negende lid, artikel 17 en de krachtens artikel 5, eerste lid, van verordening (EG) 1935/2004 gestelde voorschriften».

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/sustainable-packaging-council-signs-off-on-new-rules-for-less-waste-and-more-re-use-in-the-eu/>

Op 24 juni 2024 is de Kamer geïnformeerd over het onderhandelingsresultaat van de Verpakkingenverordening⁹. In deze Kamerbrief is aangegeven dat er raakvlakken zijn tussen de Verpakkingenverordening en de SUP Richtlijn. De Verpakkingenverordening verwijst op diverse plaatsen naar de SUP Richtlijn, om te verduidelijken dat maatregelen voortkomend uit beide wetten elkaar kunnen versterken. De Verpakkingenverordening vervangt de SUP Richtlijn dan ook niet. Ook heeft de Verpakkingenverordening geen rechtstreekse gevolgen voor de nationale maatregelen die lidstaten hebben getroffen ter implementatie van de SUP Richtlijn. Deze nationale maatregelen hebben voorrang op eventuele strijdige bepalingen in de Verpakkingenverordening.

Dit is nader toegelicht in overweging 180 van de Verpakkingenverordening, die is meegestuurd in de bijlage.

Definitie samengestelde verpakkingen

In het commissiedebat werd in relatie tot papieren/kartonnen bekertjes onder de SUP Richtlijn, een verband gelegd met de definitie van «samengestelde verpakking» in de Verpakkingenverordening. Volgens deze definitie is geen sprake van een samengestelde verpakking als een bepaald materiaal in de verpakking niet meer dan 5% van de totale massa van de verpakkingseenheid uitmaakt. In het kader van de Verpakkingenverordening worden papieren/kartonnen bekertjes met maximaal 5% kunststof dus niet als een samengestelde verpakking beschouwd voor de uit de Verpakkingenverordening volgende regels voor samengestelde verpakkingen.

In de overwegingen bij de Verpakkingenverordening is toegelicht dat de definitie van «samengestelde verpakkingen» in de Verpakkingenverordening, geen gevolgen heeft voor de SUP Richtlijn. Dit betekent dat ongeacht de definitie van samengestelde verpakkingen in de Verpakkingenverordening, verpakkingen voor eenmalig gebruik die gedeeltelijk van kunststof zijn gemaakt aan de vereisten van de SUP Richtlijn moeten voldoen, ook als deze niet meer dan 5% kunststof bevatten. Voor de toepassing van de SUP Richtlijn zijn de definities in de SUP Richtlijn dus leidend.

De papieren/kartonnen beker met maximaal 5% kunststof is daarmee, ondanks de definitie van «samengestelde verpakking» in de Verpakkingenverordening, nog steeds een kunststofproduct voor eenmalig gebruik dat valt onder de SUP Richtlijn, en waarvoor de reductieverplichting geldt (artikel 4).

Dit is opgenomen in overweging 13 en artikel 3 Definities, lid 1, punt 24 van de Verpakkingenverordening. Beide juridische teksten zijn opgenomen in de bijlage.

Uitvoering moties-Haverkort¹⁰

In de genoemde Kamerbrief Evaluatie en moties Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik is uiteengezet waarom het kabinet geen uitvoering geeft aan de moties-Haverkort met de verzoeken om de uitzondering uit te breiden naar papieren/kartonnen bekertjes en bakjes die maximaal 5% kunststof bevatten, en om de definitie van hoogwaardige recycling aan te passen.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3958

¹⁰ Kamerstuk 32 852, nrs. 278 en 279

Door de uitzondering uit te breiden naar papieren/kartonnen bekers en bakjes die maximaal 5% kunststof bevatten, zou de uitzondering veel breder komen te gelden dan waar deze voor was bedoeld. In de Kamerbrief is ook aangegeven dat de verzoeken in de moties niet handhaafbaar zijn voor de ILT. Daarnaast is uit de evaluatie gebleken dat een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering (waar de SUP Richtlijn lidstaten toe verplicht en die in Nederland is vertaald in de streefdoelstelling van 40% reductie) grotendeels zal worden bereikt doordat op locaties waar ter plaatse wordt geconsumeerd, wordt overgestapt naar herbruikbare bekers en bakjes. Een veel ruimere uitzondering, die voor die situaties ruimte geeft voor het gebruik van eenmalige bekers en bakjes met kunststof, zou dit resultaat teniet kunnen doen, waarmee de reductie-verplichting uit de SUP Richtlijn direct in het geding komt.

Voor wat betreft de motie om de definitie van hoogwaardige recycling aan te passen, geldt dat in de Kamerbrief Evaluatie en moties Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik is uiteengezet waarom het kabinet geen uitvoering geeft aan deze motie. In die brief is onder andere aangegeven dat de Verpakkingenverordening, en de definities daarin, over alle verpakkingen gaat, en dat de definitie in de nationale Regeling specifiek is toegespitst op eenmalige kunststof bekers en bakjes voor het specifieke geval dat bedrijven en organisaties gebruik maken van de uitzondering op het nationale verbod op het gebruik van deze wegwerp-producten bij consumptie ter plaatse.

De uiteindelijke definitie van «recycling van hoge kwaliteit» zoals die in de vastgestelde Verpakkingenverordening is opgenomen, is ter volledigheid meegestuurd in de bijlage.

Ter afsluiting

Met de maatregelen in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik geeft Nederland invulling aan de verplichting uit de SUP Richtlijn om nationale maatregelen te treffen om te komen tot een «ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering» van bekers en bakjes voor eenmalig gebruik die kunststof bevatten, waaronder ook papieren/kartonnen bekers met een kunststof laagje. Hiermee moet in 2026 ten opzichte van 2022 een meetbare kwantitatieve vermindering worden bereikt in het gebruik van deze bekers en bakjes. Deze maatregelen zijn nodig voor een juiste en volledige implementatie van de SUP Richtlijn. Er is dan ook geen sprake van een nationale kop.

Zowel de SUP Richtlijn als de Verpakkingenverordening hebben grote impact op producten die we de hele dag door tegenkomen. Van koffie-beker tot maaltijdverpakking tot flesje frisdrank. Ik kijk, en zal dat ook de komende jaren blijven doen, waar het mogelijk is om de regelgeving te verduidelijken en te zorgen dat iedereen – ondernemer en consument – weet wat hem of haar te doen staat. Zo bewegen we samen naar een circulaire verpakkingenketen.

Ik hoop dat de technische en juridische toelichting in deze brief de onduidelijkheid bij de Kamer wegneemt en eventuele vragen heeft beantwoord. Op 13 februari aanstaande staat een technische briefing gepland voor eventuele nadere toelichting vanuit het Ministerie van IenW.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

BIJLAGE

SUP Richtlijn: Artikel 4 Consumptievermindering

1. De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om tot een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering te komen van de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik, in overeenstemming met de algemene doelstellingen van het afvalbeleid van de Unie, met name afvalpreventie, die de trend van toenemende consumptie in aanzienlijke mate moet ombuigen. Met deze maatregelen wordt op het grondgebied van de lidstaat in 2026 een meetbare kwantitatieve consumptievermindering ten opzichte van 2022 bereikt van de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

De lidstaten stellen uiterlijk op 3 juli 2021 een overzicht op van de maatregelen die zij krachtens de eerste alinea hebben genomen, brengen dat ter kennis van de Commissie en maken dat openbaar. De in het overzicht vermelde maatregelen worden in de in artikel 11 bedoelde plannen of programma's verwerkt bij de eerste daaropvolgende actualisering van die plannen of programma's, overeenkomstig de desbetreffende wetgevingshandelingen van de Unie die op deze plannen of programma's van toepassing zijn, of in enig programma dat speciaal voor dat doel is opgesteld.

De maatregelen kunnen de vorm aannemen van nationale doelstellingen voor consumptievermindering, maatregelen om ervoor te zorgen dat de eindconsument bij verkooppunten herbruikbare alternatieven voor de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik vindt, economische maatregelen zoals ervoor zorgen dat verkooppunten kunststofproducten voor eenmalig gebruik niet gratis aan de eindconsument aanbieden, of overeenkomsten als bedoeld in artikel 17, lid 3. Om te voorkomen dat deze producten als zwerfafval eindigen door ervoor te zorgen dat deze producten vervangen worden door alternatieven die herbruikbaar zijn of geen kunststoffen bevatten, kunnen de lidstaten marktbeperkingen opleggen in afwijking van artikel 18 van Richtlijn 94/62/EG. Welke maatregel wordt toegepast, hangt af van de effecten op het milieu van die kunststofproducten voor eenmalig gebruik gedurende hun levenscyclus, ook wanneer ze als zwerfafval eindigen.

De krachtens dit lid vastgestelde maatregelen zijn proportioneel en niet-discriminerend. De lidstaten stellen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad (23), de Commissie van die maatregelen in kennis, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

Ter naleving van de eerste alinea van dit lid monitort elke lidstaat de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in de handel worden gebracht en de maatregelen ter vermindering van die producten, en brengt hij overeenkomstig lid 2 van dit artikel en artikel 13, lid 1, verslag uit aan de Commissie over de voortgang, met het oog op het vaststellen van bindende kwantitatieve doelstellingen voor consumptievermindering op EU-niveau.

2. De Commissie stelt uiterlijk op 3 januari 2021 een uitvoeringshandeling vast met de methode voor de berekening en de verificatie van de ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering van de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Die uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 16, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

SUP Richtlijn: deel A van de bijlage

Kunststofproducten voor eenmalig gebruik die vallen onder artikel 4 inzake consumptievermindering

1. drinkbekers, doppen en deksels inbegrepen;
2. voedselverpakkingen, d.w.z. containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen die:
 - a) bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen,
 - b) typisch vanuit de container worden geconsumeerd, en
 - c) gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding zoals bakken, koken of verwarmen, inclusief verpakkingen voor fastfood of andere maaltijden die gereed zijn voor onmiddellijke consumptie, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten.

Richtsnoeren bij SUP Richtlijn: 2.2.1. Kunststofgehalte: geheel of gedeeltelijk van kunststoffen gemaakt

De in de bijlage bij de richtlijn opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik vallen onder de richtlijn indien zij geheel of gedeeltelijk van kunststoffen zijn gemaakt, zoals gedefinieerd in artikel 3, punten 1 en 2. De richtlijn voorziet niet in een «de-minimis»-drempel voor het kunststofgehalte van een product voor eenmalig gebruik om te bepalen of dat product al dan niet onder de definitie van kunststofproduct voor eenmalig gebruik valt. Bijgevolg moet een kwalitatieve beoordeling worden uitgevoerd.

Bij de productie van veel materialen, waaronder niet-kunststoffen, worden polymeren die voldoen aan de definitie van kunststoffen in deze richtlijn, vaak gebruikt om specifieke materiaaleigenschappen te bereiken en het productieproces efficiënter te maken. Deze polymere materialen zijn vaak synthetische chemische additieven. Het gebruik van dergelijke polymere materialen, bijvoorbeeld als retentiemiddelen of bindmiddelen en technische hulpstoffen bij de productie van een materiaal dat op zich geen kunststof is, leidt er niet toe dat het product voor eenmalig gebruik dat uitsluitend van dat materiaal is gemaakt, als een gedeeltelijk van kunststoffen gemaakt product wordt beschouwd. Bij de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel voor de richtlijn (6) zijn met name producten op basis van papier en karton specifiek beoordeeld op het potentieel ervan om als duurzaam alternatief voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik te worden gebruikt. Daarbij is gebleken dat producten voor eenmalig gebruik op basis van papier en karton die uitsluitend zijn gemaakt van materialen op basis van papier en karton zonder kunststoflaag of -coating, in het licht van de bovenstaande overwegingen niet mogen worden beschouwd als kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de zin van de richtlijn.

Wanneer echter op het oppervlak van een materiaal op basis van papier of karton of een ander materiaal een kunststoflaag of -coating wordt aangebracht om bescherming tegen water of vet te bieden, wordt het eindproduct 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. Bijgevolg zijn producten voor eenmalig gebruik op basis van papier of karton met een kunststoflaag of -coating gedeeltelijk van kunststoffen gemaakt en vallen zij onder de richtlijn. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat drinkbekers op basis van papier en karton met een kunststoflaagje, in tegenstelling tot andere producten voor eenmalig gebruik op basis van papier en karton zonder kunststoflaag of -coating, in de effectbeoordeling

(7) niet zijn aangemerkt als alternatief, omdat zij niet kunststofvrij zijn. Deze interpretatie wordt bevestigd door het feit dat de vrijstelling voor coatings die oorspronkelijk in overweging 8 van het voorstel van de Commissie (8) was opgenomen, niet is overgenomen in de overeenkomstige overweging 11 van de richtlijn en evenmin elders in de richtlijn. De medewetgevers hebben op die manier het voornemen te kennen gegeven om producten die niet van kunststoffen zijn gemaakt en een kunststoflaag of -coating hebben, niet uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de richtlijn uit te sluiten. Overeenkomstig overweging 9 veroorzaken zowel grote als kleine kunststoffragmenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik aanzienlijke landvervuiling en bodemverontreiniging en kunnen zij in het mariene milieu terechtkomen, met negatieve gevolgen voor het mariene milieu. De opneming van deze producten in het toepassingsgebied van de richtlijn is derhalve niet alleen in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn, maar noodzakelijk om de effecten te voorkomen en te verminderen van bepaalde snel evoluerende consumptieartikelen die geheel of gedeeltelijk van kunststoffen zijn gemaakt en vaak als zwerfvuil eindigen dat een risico vormt voor met name voor de mariene ecosystemen, de biodiversiteit en de menselijke gezondheid. Dit is ook noodzakelijk om de doelstelling te bereiken om de overgang naar een circulaire economie met innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen waarin duurzame en niet-toxische herbruikbare producten en systemen voor hergebruik boven producten voor eenmalig gebruik worden verkozen, met als voornaamste doel de hoeveelheid gegenereerd afval te verminderen.

Een ander voorbeeld zijn drinkpakken die doorgaans zijn gemaakt van verschillende lagen papier, kunststof en in sommige gevallen aluminium die ervoor zorgen dat de drankverpakking over de nodige technische eigenschappen beschikt, met inbegrip van zuurstof- en waterbarrières. Drinkpakken zijn samengestelde drankverpakkingen (9) die uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen zoals blijkt uit de delen C, E en G van de bijlage en de overwegingen 12 en 18.

Verpakkingenverordening overweging 13

Voorts mag, indien een bepaald materiaal slechts een onbeduidend deel van een verpakkingseenheid, en in ieder geval niet meer dan 5% van de totale massa van de verpakkingseenheid, uitmaakt, die verpakkingseenheid niet als samengestelde verpakking worden beschouwd. De definitie van samengestelde verpakking in deze verordening mag verpakkingen voor eenmalig gebruik die gedeeltelijk van kunststof zijn gemaakt, ongeacht het drempelniveau, niet vrijstellen van de vereisten van Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad.

Verpakkingenverordening overweging 30

Recycling van hoge kwaliteit houdt in dat de gerecyclede materialen, op basis van hun behouden technische eigenschappen, kwalitatief gelijkwaardig of beter zijn dan het oorspronkelijke materiaal en kunnen worden gebruikt als een vervanging voor primaire grondstoffen voor verpakking of soortgelijke toepassingen. Het gerecyclede materiaal kan meerdere keren worden gerecycled. De inzameling van naar behoren gesorteerd verpakkingsafval is cruciaal om de productie van grondstoffen op basis van recycling van hoge kwaliteit mogelijk te maken. Het verschil tussen materiaalrecycling en recycling van hoge kwaliteit is dat bij materiaalrecycling het verpakkingsmateriaal tot materiaal wordt gerecycled, terwijl het verpakkingsmateriaal bij recycling van hoge kwaliteit wordt gerecycled tot materialen van een dusdanige kwaliteit dat die materialen kunnen worden

gebruikt in dezelfde kwaliteitsklasse voor verpakking of andere toepassingen waarbij de kwaliteit van het gerecyclede materiaal behouden blijft.

Verpakkingenverordening overweging 180

In deze verordening worden algemene regels vastgelegd die van toepassing zijn op alle verpakkingen. Niettemin moeten bepaalde kunststof producten voor eenmalig gebruik die onder Richtlijn (EU) 2019/904 *[SUP Richtlijn]* vallen, zoals kunststof draagtassen, drinkbekers, voedsel- en drankverpakkingen, met inbegrip van flessen, ook als verpakkingen worden beschouwd.

Richtlijn (EU) 2019/904 is ten opzichte van deze verordening een *lex specialis*. Indien Richtlijn (EU) 2019/904 in strijd zou zijn met deze verordening, heeft Richtlijn (EU) 2019/904 binnen haar toepassingsgebied voorrang.

Krachtens Richtlijn (EU) 2019/904 moeten de lidstaten maatregelen, waaronder marktbeperkingen, nemen om het gebruik van bepaalde kunststof producten voor eenmalig gebruik te verminderen. Die marktbeperkingen moeten gelden en voorrang hebben over eventuele strijdige bepalingen in deze verordening.

In deze verordening wordt voorzien in een beperking op het in de handel brengen van de in bijlage V, punt 3, vermelde kunststof producten, terwijl de lidstaten krachtens Richtlijn (EU) 2019/904 de nodige maatregelen kunnen nemen om het gebruik van die kunststof producten voor eenmalig gebruik te verminderen. Aangezien nationale uitvoeringsmaatregelen op grond van Richtlijn (EU) 2019/904 minder beperkend kunnen zijn dan een verbod op het in de handel brengen, moet deze verordening voorrang krijgen op Richtlijn (EU) 2019/904 met betrekking tot de producten die onder de definitie van verpakking vallen, teneinde de vermindering van kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik te stimuleren en de hoeveelheid kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik in het milieu te verminderen.

Bijgevolg moet het voor de lidstaten niet mogelijk zijn te voorzien in een uitzondering op het verbod in Richtlijn (EU) 2019/904 op het in de handel brengen van verpakkingen op basis van geëxpandeerd polystyreen. Om dit te weerspiegelen moet Richtlijn (EU) 2019/904 dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Verpakkingenverordening artikel 3 Definities, lid 1, punt 24:

«samengestelde verpakking»: een verpakkingseenheid van twee of meer verschillende materialen die deel uitmaken van het gewicht van het hoofdmateriaal van de verpakking en die niet handmatig van elkaar kunnen worden gescheiden en daarom een geheel vormen, tenzij één van de materialen een onbeduidend deel van de verpakkingseenheid en in geen geval meer dan 5% van de totale massa van de verpakkingseenheid uitmaakt, met uitzondering van etiketten, vernis, verf, inkt, kleefstoffen en lak; zulks onverminderd het bepaalde in Richtlijn (EU) 2019/904.

Verpakkingenverordening: artikel 3 Definities, lid 1, punt 41:

«recycling van hoge kwaliteit»: een recyclingproces dat gerecyclede materialen oplevert die qua behouden technische eigenschappen kwalitatief gelijkwaardig zijn aan de oorspronkelijke materialen, en die in de plaats van primaire grondstoffen worden gebruikt voor verpakking of

andere toepassingen waarbij de kwaliteit van het gerecyclede materiaal behouden blijft.