

Vergaderjaar 2024–2025

28 694

Verpakkingsbeleid

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 158

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2025

Zoals voorgeschreven in de wetgeving zijn de regels voor statiegeld geëvalueerd. Met deze brief ontvangt de Kamer het verslag van de evaluatie. Daaruit blijkt dat statiegeld een succes is. Sinds de invoering van statiegeld op plastic flessen en op blikjes is het aantal flessen en blikjes dat in het zwerfafval belandt met ongeveer 70% gedaald. De apart ingezamelde materialen worden hoogwaardig gerecycled, waardoor van de kostbare grondstoffen nieuwe plastic flessen en blikjes kunnen worden gemaakt. 80% van consumenten geeft desgevraagd aan statiegeld een (heel) goed idee te vinden.

Tegelijkertijd is duidelijk dat het nog beter kan én moet. De inzameling blijft al enkele jaren achter bij het wettelijke minimumpercentage van 90%. Consumenten ervaren belemmeringen om hun statiegeldverpakkingen in te leveren, zoals een tekort aan innameapparaten met lange rijen tot gevolg. En er is onduidelijkheid over welke flessen wel of niet onder het systeem vallen. Deze zaken aanpakken en het zo snel mogelijk behalen van de 90% inzameling is met de inwerkingtreding van de EU Verpakkingenverordening extra belangrijk geworden. Uit die verordening volgen namelijk vergaande nieuwe verplichtingen, tenzij we aantonen dat we met het statiegeldsysteem dat we nu hebben vóór 1 januari 2029 90% inzamelen.

Wel realiseer ik me dat een inzameldoelstelling van 90% uitdagend is. Toch moet ik constateren dat deze doelstelling sinds 2022 van kracht is en dat de regels ook nageleefd moeten worden. In het kader van het handhavingstraject van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft Verpact een plan van aanpak opgesteld om de doelstelling zo snel mogelijk te gaan halen. Het vergroten van het aantal innamepunten is hier een belangrijk onderdeel van. Ik roep Verpact op om een maximale inzet te plegen om zo snel mogelijk de doelstelling te behalen. In de tussentijd kijk ik op basis van de evaluatie welke verdere verbeteringen van de regelgeving hieraan kunnen bijdragen.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie en de voorziene vervolgstappen. In de bijlage bij deze brief is een gedetailleerde weergave van alle vervolgstappen en overwegingen te vinden. Daarnaast is het evaluatierapport van onderzoeksbureau *CE Delft* bijgevoegd bij deze brief.

Met de evaluatie is ook voldaan aan de motie Kostić¹ die verzocht om verschillende punten daarin mee te nemen. Deze zaken zijn in het evaluatierapport beschreven.

Effectiviteit en doelmatigheid statiegeldregeling

Het evaluatierapport maakt duidelijk dat in 2023 74 gewichtsprocent van alle flessen is ingezameld. Dit betekent dat van de ruim 57 miljoen kilogram aan plastic flessen die in 2023 op de Nederlandse markt werden gebracht met statiegeld, meer dan 42 miljoen kilogram weer is ingezameld. De inname van flessen via het statiegeldsysteem levert een zuivere recycleroom op die het mogelijk maakt er weer nieuwe flessen van te maken. De recycling die hiermee wordt gerealiseerd, levert een CO₂-winst op van ongeveer 77kton per jaar. Daarnaast is het aantal plastic flessen en blikjes dat in het zwerfafval belandt met ongeveer 70% gedaald sinds de invoering van statiegeld. Hier heeft de statiegeldregeling een duidelijk positief effect voor Nederlanders. De statiegeldregeling doet dus dat waarvoor het is ingevoerd: het verminderen van zwerfafval en het stimuleren van recycling. Daarmee is de statiegeldregeling doelmatig en effectief.

Verbeteren inzameling

De evaluatie wijst ook op een aantal knelpunten bij de uitvoering van de statiegeldregeling. Zoals bekend wordt het minimale inzameldoel van 90% niet gehaald. De onafhankelijke toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), is hiervoor een handhavingstraject gestart. In het rapport wordt een aantal verbeteropties genoemd die kunnen bijdragen aan een betere inzameling. De belangrijkste beleidsopties uit het evaluatierapport zijn:

- Flessen voor sappen en zuivel ook onder de statiegeldplicht brengen. Nu vallen ze daar niet onder, maar ze tellen wel mee voor de inzamel-doelstelling van 90%;
- Meer innamepunten creëren door verkooppunten voor te schrijven de flessen en blikjes ook weer in te nemen, een zogenaamde inname-plicht;
- Een hoger statiegeldbedrag hanteren om consumenten te overtuigen meer flessen en blikjes weer in te leveren.

In de evaluatie is geconstateerd dat sapflessen nu al voor een groot deel op vrijwillige basis worden ingezameld via het statiegeldsysteem, zonder dat dit tot onoverkomelijke praktische problemen leidt. Dit leidt tot de vraag of de uitzondering voor sap nog nodig is. Ook het verpakkend bedrijfsleven is voorstander van het opnemen van sapflessen in het statiegeldsysteem. Door alle sapflessen te betrekken wordt het bovendien voor consumenten duidelijker op welke flessen statiegeld zit. Daarom zal ik overwegen of het nodig is om de uitzondering voor sap te behouden of dat die kan komen te vervallen.

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 303 benoemde punten: proces van totstandkoming statiegeldregeling; juridische kwaliteit en handhaafbaarheid van de statiegeldwet en de doelstellingen; en transparantie en verplichte rapportages over geldstromen en niet geïnd statiegeld.

Voor zuivel ligt dit anders. Hier spelen diverse praktische bezwaren waardoor een statiegeldverplichting niet voor de hand ligt. Tegelijkertijd vallen zuivelflessen wel onder de inzameldoelstelling en moeten deze dus wel worden ingezameld. Daarom zal voor deze flessen nader worden onderzocht hoe de inzameling kan worden verbeterd. Dit moet uiteraard in goed overleg met betrokken bedrijven en ik voer daarom ook al gesprekken hierover met hen.

Daarbij wil ik producenten meer ademruimte geven om toe te werken naar een toekomstbestendig systeem. Om die reden ben ik voornemens de ILT een aanwijzing te geven om bij de handhaving van de 90% inzameldoelstelling alleen de flessen te betrekken die nu in het statiegeldsysteem zitten. Deze aangepaste handhaving zou dan gelden tot duidelijk is hoe om zal worden gegaan met sap- en zuivelflessen in de regelgeving. Dit betekent dat Verpact 90% inzameling moet bereiken, maar dat dit uitsluitend gaat over de flessen waarover statiegeld wordt geheven. Ik reken erop dat Verpact deze ruimte goed benut om zich voor te bereiden op het moment dat de inzameldoelstelling weer geldt over alle flessen.

Wat betreft de voorgestelde beleids optie om een innameplicht in te voeren, kan worden geconstateerd dat er zowel maatschappelijk als bij het verpakkend bedrijfsleven draagvlak lijkt te zijn om in de statiegeldregeling verkooppunten een rol te geven bij de inname. Het is echter van belang eerst nader te onderzoeken hoe dit kan worden vormgegeven zodat het bijdraagt aan een fijnmazig en toegankelijk innamesysteem dat het voor consumenten makkelijker maakt om flessen en blikjes in te leveren. Tegelijkertijd is het van belang disproportionele lasten voor (kleine) ondernemers te voorkomen. Daarom zullen opties worden verkend waarbij bijvoorbeeld kan worden gekeken naar winkelloppervlakte, of het gericht opnemen van een beperkt aantal specifieke verkooppunten, of oplossingen op locaties waar veel consumenten langskomen.

Ook in een eventuele situatie met een innameplicht blijft de verantwoordelijkheid voor het statiegeldsysteem bij Verpact liggen, als normadressaat. Daarbij hecht ik eraan te benoemen dat een eventuele toekomstige opname van een innameplicht in de regelgeving, niet afdoet aan mijn verwachting dat Verpact ook tot die tijd haar uiterste best doet de inzameldoelstelling zo snel als mogelijk te behalen en het consumentengemak te blijven vergroten, door verdere uitbreiding van het aantal inzamelpunten. In dat kader worden ook gemeenten en andere derde partijen opgeroepen om in gesprek te gaan met Verpact om inzamelpunten te realiseren, met name op drukbezochte locaties zoals binnensteden.

Ten slotte zal ik geen opvolging geven aan de beleids optie om het minimum statiegeldbedrag te verhogen. Uit het consumentenonderzoek in het evaluatierapport is op te maken dat het verhogen van het statiegeldbedrag met 5 of 10 cent slechts een beperkte bijdrage levert aan het verhogen van het inzamelpercentage. Een hoger statiegeldbedrag heeft pas een beduidend effect op het inzamelpercentage als dit echt veel hogere bedragen zijn. Daar staat echter tegenover dat dit een grote ingreep is in het dagelijks leven van consumenten in een tijd waar al veel zorgen zijn over de betaalbaarheid van producten. Dit wordt nu niet proportioneel geacht en ik zal het minimum statiegeldbedrag dus niet verhogen.

Verbeteren regelgeving

Uit de evaluatie blijkt ook dat bij sommige verkooppunten plastic flessen en blikjes verkocht worden zonder statiegeld, terwijl deze wel onder de

statiegeldplicht vallen. Dit is oneerlijk voor de winkels waar plastic flessen en blikjes wel met statiegeld verkocht worden. Bovendien is het verwarrend voor de consument. Deze onwenselijke situatie zal worden verholpen door de beleidsoptie uit het evaluatierapport op te volgen en het niet langer mogelijk te maken voor verkooppunten om statiegeld-flessen en -blikjes te verkopen zonder statiegeld. Dit zal ook de handhaving vergemakkelijken.

Het rapport stelt dat op dit moment niet is bepaald in de statiegeldregeling hoe er met niet geretourneerd statiegeld moet worden omgegaan. Er zal vervolgonderzoek worden gedaan naar of en hoe in de statiegeldregeling een bepaling opgenomen kan worden over niet geïnd statiegeld, zoals bijvoorbeeld het wettelijk verplichten van transparantie over de financiën en investeringen in het verbeteren van de inzameling (wat Verpact overigens in de praktijk al doet).

Neveneffecten

Via de media en andere kanalen zijn signalen gekomen dat statiegeld ook ongewenste neveneffecten kan hebben. Dit betreft bijvoorbeeld:

- Een vermeende toename van zwerfafval doordat mensen statiegeldverpakkingen uit prullenbakken halen;
- Een vermeend verschuivingseffect doordat producenten hun producten in andere verpakkingen (bijv. drankenkartons) verpakken om niet onder de statiegeldverplichting te vallen.

De evaluatie concludeert dat de toename van zwerfafval door opengedoken prullenbakken vooral in grote steden voorkomt en op drukbezochte plekken. Het is natuurlijk vervelend dat er op deze plekken overlast optreedt voor gemeenten en burgers. Het is belangrijk om deze problematiek lokaal aan te pakken, waarbij het aan Verpact en gemeenten is om samen tot werkbaar en goede oplossingen te komen. Bij een goed werkend statiegeldsysteem waarbij er meer inzamelpunten op de juiste plekken zijn, valt te verwachten dat het aantal opengedoken prullenbakken daalt.

Wat betreft het tweede punt, op basis van de huidige cijfers wordt geen significant verschuivingseffect naar verpakkingen zonder statiegeld waargenomen. Dit vereist op dit moment daarom geen nadere opvolging, maar wordt wel ook in de toekomst in de gaten gehouden.

Tot slot

Het is zeer positief dat het evaluatierapport laat zien dat de statiegeldreggeving de beoogde doelen, om zwerfafval te verminderen en recycling te stimuleren, behaalt. Tegelijkertijd geeft het rapport scherp zicht op wat er beter moet. Daarom zal, zoals in bovenstaande brief en de bijlage uiteengezet, de regelgeving op een aantal punten worden gezien.

Daarbij zal ik goed contact onderhouden met belanghebbenden en ook het consumentengemak scherp in het oog houden. De Tweede Kamer wordt in het eerste kwartaal van 2026 geïnformeerd over de resultaten van de onderzoeken naar zuivelflessen en de innameplicht en eventuele volgende stappen.

Op deze manier zetten we de volgende stap naar minder rommel op straat, meer hoogwaardige recycling van waardevolle grondstoffen en een circulaire verpakkingenketen.

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

Inhoudsopgave

Huidige statiegeldregelgeving in het kort	6
Belangrijkste Europese regelgeving rondom statiegeld	7
Conclusies evaluatie	8
Beleidsreactie op verbeteropties uit evaluatie	10
1. Reikwijdte van het statiegeldsysteem	10
2. De rol van verkooppunten in het statiegeldsysteem	12
3. Minimum statiegeldbedrag niet omhoog	13
4. Statiegeld dat door consument is betaald, maar niet geïnd	14
5. Europees statiegeldlogo	15

Deze bijlage geeft een gedetailleerde weergave van: de huidige regelgeving voor statiegeld; Europese regelgeving rondom de inzameling van en statiegeld op plastic flessen en blikjes; de conclusies van de evaluatie ten aanzien van effectiviteit en doelmatigheid; en de beleidsopties ter verbetering van de regelgeving.

Huidige statiegeldregelgeving in het kort

De statiegeldverplichting is opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen (hierna: Bbv)² en de Regeling beheer verpakkingen (hierna: Rbv)³. In artikel 16 van het Bbv is opgenomen dat de passages relevant voor statiegeld geëvalueerd worden⁴.

Sinds 1 juli 2021 moet er in Nederland op plastic flessen voor frisdrank en water statiegeld in rekening gebracht worden. Hiervoor werd er wel al statiegeld geheven op grote plastic flessen. Sinds 2023 geldt hetzelfde voor alle drankblikjes.

Producenten en importeurs (hierna: producenten) moeten statiegeld in rekening brengen en terugbetalen als de consument de flessen en blikjes weer inlevert. Producenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor het inrichten, bekostigen en functioneren van het statiegeldsysteem en geven hieraan uitvoering via de producentenorganisatie Verpact, waaronder ook Statiegeld Nederland valt.

Naast deze verplichting om statiegeld te heffen op plastic flessen en blikjes, staat het producenten vrij ook statiegeld te heffen op andere drankverpakkingen. Zo mogen producenten bijvoorbeeld vrijwillig statiegeld heffen op plastic sap- en zuivelflessen⁵. Ongeveer 70% van de plastic flessen met sap zijn nu vrijwillig onderdeel van het statiegeldsysteem. Ook mag er op andere drankverpakkingen statiegeld geheven worden. Producenten doen dit bijvoorbeeld voor een deel van de glazen bierflesjes, waarbij € 0,10 in rekening wordt gebracht per fles en € 1,50 per krat. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2024-01-01>

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037392/2024-01-01>

⁴ Artikel 16 Bbv stelt dat er een verslag van de doeltreffendheid en effecten van artikelen 5a, 6, 6a en 12 naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. In deze brief betreft het de evaluatie van artikelen 6a, 6b en 12 inzake de inzameldoelstelling en het heffen van statiegeld. 6b is toegevoegd voor de volledigheid van de statiegeldregeling.

⁵ Als er water of suiker is toegevoegd aan het pure sap, valt deze onder de statiegeldverplichting via «water» of «frisdrank».

Tabel 1: In onderstaande tabel is per drankverpakkingstype aangegeven of er statiegeld op zit. Het type drankverpakking staat in de linker kolom aangegeven. In de rechter kolom is aangegeven of op dat type drankverpakking statiegeld wordt geheven, vrijwillig of verplicht.

Type drankverpakking	Verplicht of vrijwillig statiegeld
Grote plastic flessen voor frisdrank en water (1 t/m 3 liter)	Systeem sinds 1991. Verplicht in Bbv sinds 2021. Minimum statiegeldbedrag: € 0,25.
Kleine plastic flessen voor frisdrank en water (tot 1 liter)	Verplicht sinds 2021. Minimum statiegeldbedrag: € 0,15.
Grote en kleine plastic flessen voor sap (t/m 3 liter)	Geen statiegeldplicht. Sommige flessen vrijwillig onderdeel statiegeldsysteem (groot € 0,25; klein € 0,15).
Grote en kleine plastic flessen voor zuivel (t/m 3 liter)	Geen statiegeldplicht. Vrijwillige deelname is in theorie mogelijk maar wordt geen gebruik van gemaakt i.v.m. praktische overwegingen.
Blikjes voor alle dranken (t/m 3 liter)	Verplicht sinds 2023. Minimum statiegeldbedrag: € 0,15. Hier vallen ook de blikjes met sap en zuivel onder.
Glazen bierflesjes	Geen statiegeldplicht. Op een deel van de bierflesjes wordt vrijwillig € 0,10 statiegeld geheven ten behoeve van hergebruik.
Knijpverpakkingen drankenkartons	Geen statiegeldplicht en wordt niet gedaan.

Naast de verplichting om statiegeld te heffen, moeten producenten ook 90% van alle plastic flessen (dus ook sap- en zuivelflessen) en blikjes die op de markt worden gebracht weer inzamelen. Voor flessen geldt dat 5% uit niet gescheiden inzameling⁶ mag komen en voor blikjes geldt dat 10% uit niet gescheiden inzameling⁶ mag komen. De rest moet dus gescheiden ingezameld⁷ worden, via het statiegeldsysteem of een andere vorm van gescheiden inzameling. Het is aan het verpakkend bedrijfsleven om te komen tot de juiste mix van maatregelen om 90% van de plastic flessen in te zamelen, zowel die met als zonder statiegeld.

Belangrijkste Europese regelgeving rondom statiegeld

In de evaluatie en bij het bepalen van de vervolgstappen is rekening gehouden met Europese wet- en regelgeving rondom plastic flessen en drankblikjes. De huidige statiegeldregelgeving is Nederlands beleid. Sindsdien zijn er ook verschillende Europese doelstellingen vastgesteld voor plastic flessen en blikjes.

De Single Use Plastics richtlijn (SUP-richtlijn) stelt de volgende doelen en eisen voor plastic flessen:

- Vanaf 2025 moet 77% van de plastic flessen ingezameld worden.
- Vanaf 2029 moet 90% van de plastic flessen ingezameld worden.
- Vanaf 2025 moeten PET-flessen 25% gerecycled plastic bevatten.
- Vanaf 2030 moeten PET-flessen 30% gerecycled plastic bevatten.

De Verpakkingenverordening (Packaging and Packaging Waste Regulation; hierna PPWR) stelt de volgende doelen en eisen:

1. Vanaf 2029 moet 90% van de plastic flessen ingezameld worden. Net als in de nationale statiegeldregelgeving, vallen hier sap- en zuivelflessen ook onder.

⁶ Voorwaarde voor deze stroom is dat deze van dezelfde recyclingkwaliteit is als de stroom die gescheiden wordt ingezameld.

⁷ Gescheiden inzameling betekent dat plastic flessen en blikjes apart worden ingezameld, zonder ander afval. In de praktijk gaat dit via statiegeld, maar andere methoden van gescheiden inzameling zijn ook toegestaan. PMD valt hier niet onder, omdat hierin ook ander afval dan plastic flessen en blikjes zit.

2. Vanaf 2029 moet 90% van de blikjes ingezameld worden. Dit is een aparte doelstelling van de plastic flessen en niet een gecombineerde doelstelling.
3. Vanaf 2029 zijn in alle EU-lidstaten statiegeldsystemen verplicht voor plastic flessen en blikjes. Onder dit statiegeldsysteem zijn plastic flessen en blikjes voor de volgende producten uitgezonderd:
 - Wijnbouwproducten (druivenwijn)
 - Producten die vergelijkbaar zijn met wijnbouwproducten (bijv. appelwijn)
 - Gedestilleerde dranken
 - Zuivelproducten
4. Het staat lidstaten vrij om verdergaande eisen te stellen, als dit gaat om het type verpakking (anders dan drankflessen en -blikjes), het materiaal van de verpakking (anders dan plastic of metalen drankverpakkingen) of het product dat in plastic flessen of blikjes zit. Voor dit laatste punt, het product, is expliciet verwezen naar de in beginsel uitgezonderde producten.
5. Tenzij een al bestaand statiegeldsysteem uiterlijk 1 januari 2029 90% van alle flessen en blikjes inzamelt, moet het verplichte statiegeldsysteem voldoen aan bepaalde minimeisen, zoals:
 - Alle verkooppunten moeten plastic flessen en blikjes innemen. Ook kleine verkooppunten.
 - Innamepunten bij de grensregio's moeten ook plastic flessen en blikjes uit andere landen innemen.

Conclusies evaluatie

1. Effectiviteit statiegeldregeling: wat gebeurt er in de praktijk?

In 2023 werd er meer dan 57 miljoen kilogram aan plastic flessen op de Nederlandse markt gebracht. Als onderdeel van de statiegeldregelgeving zamelden producenten in 2023 meer dan 42 miljoen kilogram plastic flessen weer in. In het evaluatierapport is te lezen dat sinds 2021 de hoeveelheid ingezamelde flesjes groeit, er meer flessen en blikjes gerecycled worden en er minder flessen en blikjes in het zwerfafval worden gevonden. De inname van flessen via het statiegeldsysteem levert een zuivere recyclestroom op die het mogelijk maakt er weer nieuwe flessen van te maken⁸. De recycling die hiermee wordt gerealiseerd, levert een CO₂-winst op van ongeveer 77kton per jaar. Daarnaast is het aantal plastic flessen en blikjes dat in het zwerfafval belandt met ongeveer 70% gedaald sinds de invoering van de statiegeldregelgeving. Hier heeft de regelgeving een duidelijk positief effect gehad. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de statiegeldregelgeving dus doet waarvoor deze er is gekomen: het verminderen van zwerfafval en het stimuleren van recycling.

Tegelijkertijd is het duidelijk dat de uitvoering van het statiegeldsysteem, waarvoor producenten en importeurs verantwoordelijk zijn, beter moet en kan. De wettelijk verplichte inzameldoelstelling van 90% voor plastic flessen is sinds 2022, het eerste jaar waarover de doelstelling van kracht was, niet behaald. In 2023 bedroeg het inzamelpercentage 74%⁹.

⁸ De aparte inname van flessen via het statiegeldsysteem levert een zuivere recyclestroom van PET op. PET is het plastic waarvan de flessen gemaakt zijn. Door strenge voedselveiligheidseisen is deze zuivere stroom PET belangrijk voor de haalbaarheid van de hoogwaardige recycling. Zonder, is de kans om van ingeleverde flessen nieuwe flessen te maken veel lastiger.

⁹ De 74% is opgebouwd uit 69% via gescheiden inzameling en 5% via niet gescheiden inzameling. In de praktijk wordt gescheiden ingezameld via uitbetalende innamepunten en donatiebakken. De niet gescheiden inzameling gaat veelal via het PMD.

Prognoses¹⁰ wijzen erop dat de inzameldoelstellingen voor plastic flessen en blikjes ook in 2024 naar verwachting niet wordt gehaald. Een lager inzamelpercentage betekent ook dat er meer betaald statiegeld niet terugkomt bij de consument, omdat de consument het statiegeld niet terugkrijgt als de verpakking niet wordt ingeleverd.

In het kader van de evaluatie zijn consumenten gevraagd hoe zij de statiegeldregelgeving en het statiegeldsysteem ervaren. Hieruit blijkt dat er veel draagvlak is voor statiegeld. Van de ondervraagden geeft 80% aan statiegeld een (heel) goed idee te vinden en 62% is voorstander van (gedeeltelijke) uitbreiding van statiegeld naar andere drankverpakkingen, zoals drankenkartons en knijpverpakkingen. Wel ervaren consumenten drempels bij het inleveren van hun flessen en blikjes. Hierbij wordt bijvoorbeeld genoemd dat innameapparaten buiten werking zijn, flessen en blikjes geweigerd worden, er beperkte inname mogelijkheden zijn voor grote hoeveelheden en er een gebrek is aan innamepunten op verschillende plekken (met name voor flessen en blikjes onderweg, buiten de supermarkt).

2. (Mogelijke) neveneffecten statiegeld

Het evaluatierapport besteedt ook aandacht aan een aantal zaken die worden gesignaleerd als mogelijke onbedoelde bijeffecten van statiegeld, zoals het vermeende extra zwerfafval door opengebroken vuilnisbakken en -zakken en vermeende vermindering van statiegeld door over te stappen op verpakkingen zonder statiegeld. Het rapport stelt dat opengebroken prullenbakken een lokaal probleem zijn, dat met name speelt in grote steden en op drukbezochte locaties. Voor de locaties waar dit speelt, is dit begrijpelijk een probleem. Maar het is belangrijk dat het evaluatierapport constateert dat dit een kleinschalig, en hopelijk oplosbaar, bijeffect is van een verder goed functionerend systeem. Gezien de beperkte omvang en lokale aard van het probleem, is besloten om hierover op dit moment geen gerichte bepaling op te nemen in de regelgeving¹¹. In antwoord op Kamervragen is eerder aangegeven dat Verpact en gemeenten hierover in gesprek moeten gaan om samen tot werkbare oplossingen te komen¹².

Wat betreft mogelijke verschuivingen naar andere drankverpakkingen zoals drankenkartons en knijpverpakkingen door de statiegeldplicht stelt het evaluatierapport dat op basis van de huidige cijfers geen grote verschuiving te zien is. Een minderheid van de consumenten geeft aan vaker verpakkingen zonder statiegeld te kopen in plaats van kleine plastic flessen of blikjes¹³. Producenten zeggen geen noemenswaardige verschuiving in de verkoopcijfers te zien. Uit de landelijke monitoring van het zwerfafval door Rijkswaterstaat in opdracht van het ministerie blijkt dat het aantal drankenkartons en knijpverpakkingen die in het zwerfafval gevonden zijn, afgelopen jaren ongeveer gelijk bleef¹⁴. In het licht van deze bevindingen, de niet behaalde inzameldoelstelling en de praktische implicaties, is besloten dat het nu niet opportuun is een statiegeldplicht

¹⁰ <https://www.verpact.nl/nl/actueel/persbericht-reactie-inzameling-statiegeldflessen-en-blikjes-blijft-stijgen-innameplicht>

¹¹ Evaluatierapport komt hier ook niet op terug.

¹² Antwoorden Kamervragen over grote lasten onder dwangsom voor drankenproducenten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹³ 11% van de consumenten geeft aan vaker grote plastic flessen te kopen in plaats van kleine plastic flessen. 11% van de consumenten geeft aan vaker drankenkartons te kopen in plaats van kleine plastic flessen. De exacte hoeveelheid van «vaker» wordt niet geduid, maar deze percentages staan hoogstwaarschijnlijk niet gelijk aan de exacte marktverschuiving.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/25/bijlage-3-resultaten-monitoring-drankverpakkingen-in-het-zwerfafval-1e-helft-2024>

op andere soorten drankverpakkingen toe te voegen. De beschikbare capaciteit moet de komende periode gericht worden op het zo snel mogelijk behalen van de 90% inzameldoelstelling. Mocht er in de toekomst aanleiding zijn statiegeld uit te breiden naar andere drankverpakkingen, geeft het merendeel van de consumenten aan hier voorstander van te zijn. De aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat er alsnog significante verschuivingen naar andere drankverpakkingen plaatsvinden, of dat deze verpakkingen fors toenemen in het zwerfafval.

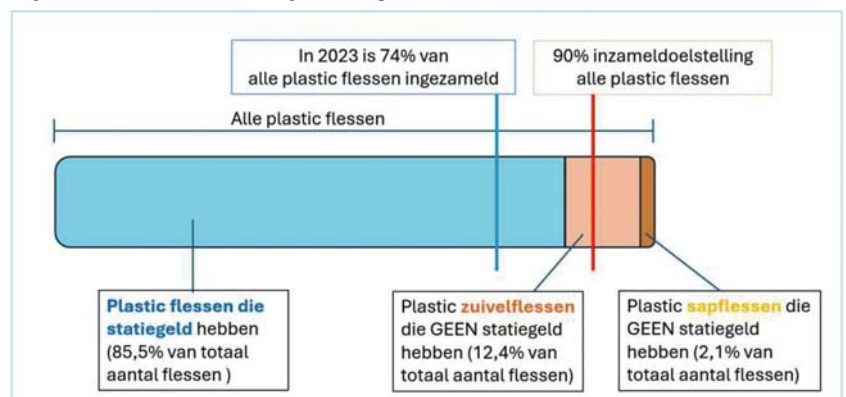
Beleidsreactie op verbeteropties uit evaluatie

Om de effectiviteit van het statiegeldbeleid te verbeteren worden in het rapport verschillende beleidsopties genoemd, die elk kunnen bijdragen aan het verminderen van plastic flessen en blikjes in het zwerfafval en het verhogen van het inzamelpercentage. Deze opties zijn ook op juridische haalbaarheid onderzocht. Voor een nadere beschrijving van deze beleidsopties wordt verwezen naar het volledige rapport in de bijlage bij deze brief. Op basis van de inzichten en beleidsopties uit het rapport, zijn vervolgstappen geformuleerd die hieronder beschreven en toegelicht worden.

1. Reikwijdte van het statiegeldsysteem

Op dit moment geldt er geen statiegeldplicht voor plastic flessen met sap en zuivel. Deze flessen tellen echter wel mee voor de 90% inzameldoelstelling. Producenten kunnen wel vrijwillig meedoen aan het statiegeldsysteem. Kijkend naar de hoeveelheid plastic sap- en zuivelflessen zal hoe dan ook actie ondernomen moeten worden om de inzameling van deze flessen te verbeteren, om het inzameldoel van 90% te bereiken.

Afbeelding 1: In onderstaande afbeelding is een schematische weergave gemaakt van de impact die plastic flessen met sap en zuivel op het inzamelpercentage hebben. Er geldt een 90% inzameldoelstelling voor alle plastic flessen. In 2023 zijn 74% van alle flessen weer ingezameld. 85,5% van alle plastic flessen valt onder het statiegeldsysteem. 12,4% van alle flessen zijn plastic zuivelflessen zonder statiegeld. 2,1% van alle flessen zijn plastic sapflessen zonder statiegeld. De grote van de vakken is bepaald aan de hand van de percentages.



Plastic sapflessen: overwegen deze onder de statiegeldplicht te brengen

Uit de evaluatie blijkt dat op dit moment 2,1% van alle plastic flessen een sapfles zonder statiegeld is. Dit zijn niet alle sapflessen, omdat ongeveer 70% van de producenten van sapflessen ervoor kiest vrijwillig statiegeld te heffen, om de inzameling van sapflessen te bevorderen. Ook geldt dat sommige sappen statiegeldplichtig zijn omdat er water of suiker aan is

toegevoegd¹⁵. Dit kan verwarrend zijn voor de consument, omdat sommige sapflessen wel en andere geen statiegeld hebben. Dit kan weer leiden tot frustratie bij consumenten op het moment van inleveren, omdat de flessen zonder statiegeld niet geaccepteerd worden terwijl de verwachting is dat een plastic fles statiegeld heeft.

Verpact geeft als vertegenwoordiger van de producenten aan voorstander te zijn van een statiegeldplicht op sap vanwege de inzameldoelstelling van 90%. De ervaring met sapflessen die nu al vrijwillig onder het systeem vallen, laat zien dat dit kan zonder grote praktische problemen. Tot slot is het goed te vermelden dat het op basis van de Europese Verpakkingenverordening vanaf 2029 verplicht wordt om een statiegeldsysteem te hebben, ook voor flessen met sap.

Om bovenstaande redenen zal ik overwegen de uitzondering voor sapflessen te schrappen.

Plastic zuivelflessen: vervolgonderzoek naar beste manier van inname

De impact van plastic zuivelflessen op de inzameldoelstelling is groot, want op dit moment is 12,4% van alle plastic flessen een zuivelfles zonder statiegeld.

Eerder zijn mogelijke hygiëneproblemen bij de innamepunten en vervuiling bij het recyclen redenen geweest om geen statiegeldplicht voor zuivel te implementeren. Om diezelfde redenen is ook in de Europese Verpakkingenverordening zuivel uitgezonderd van een statiegeldplicht. Wel staat in deze verordening expliciet dat zuivel onder bepaalde voorwaarden toegevoegd mag worden, als dit nodig is voor het behalen van de 90% inzameldoelstelling.

In het evaluatierapport staat dat in Duitsland, waar plastic zuivelflessen sinds 2024 statiegeld hebben, de hygiëneproblemen bij de innamepunten meevallen door het goed schoonhouden van de innameapparatuur. Daarnaast is hygiëne ook in Noorwegen, waar eveneens statiegeld op plastic zuivelflessen zit, geen probleem. Daarbij wordt overigens gesteld dat hierbij mogelijk ook een rol speelt dat het volume zuivel in die landen beperkt is. Het is dus sterk de vraag of dit in Nederland net zo probleemloos zou zijn, kijkend naar de grote hoeveelheid plastic zuivelflessen in ons land. Daarnaast stelt het evaluatierapport dat Duitsland sinds de toevoeging van zuivel aan het systeem wel problemen ervaart met vervuilde plastic stromen, doordat zuivel vaak in andere type plastic (PS/HDPE) flessen zit dan bijvoorbeeld frisdrank (PET). Dit bemoeilijkt het recyclen of vraagt om aanpassingen in het sorteer- en recyclingproces. Uit het evaluatierapport wordt duidelijk dat statiegeld op zuivelflessen mogelijk is, maar om veel aanpassingen vraagt en dat de mogelijke neveneffecten groot kunnen zijn.

Om bovengenoemde redenen wordt er op dit moment geen statiegeldverplichting opgenomen voor plastic flessen met zuivel in het Bbv. Aangezien deze flessen echter wel onder de inzameldoelstelling van 90% vallen, zal de inzameling wel moeten verbeteren. Daarom zal er vervolgonderzoek gedaan worden naar de beste manier om zuivelflessen in te zamelen. In het onderzoek zal gekeken worden of er in het Bbv genoeg ruimte is voor producenten om zuivelflessen in te zamelen buiten het statiegeldsysteem om¹⁶, of wijzigingen in de statiegeldregeling nuttig of nodig zijn, en zo ja

¹⁵ Het wordt dan gezien als frisdrank of water, waar een statiegeldplicht voor geldt.

¹⁶ Op dit moment zijn gescheiden inzameling via andere routes dan statiegeld en tot 5% niet gescheiden inzameling mogelijk.

in welke vorm. De verwachting is dat het onderzoek in het eerste kwartaal van 2026 naar de Kamer kan worden gestuurd.

2. De rol van verkooppunten in het statiegeldsysteem

Momenteel liggen alle verantwoordelijkheden voor de uitvoering, inrichting en bekostiging van het statiegeldsysteem bij de producenten en importeurs. Verkooppunten hebben in de praktijk een belangrijke rol binnen het functioneren van het statiegeldsysteem, maar deze is niet juridisch vastgelegd. In het evaluatierapport wordt voorgesteld om verkooppunten een juridisch toegeschreven rol te geven bij zowel de verkoop als inname van statiegeldverpakkingen.

Geen verkoop van statiegeldplichtige flessen en blikjes zonder statiegeld

Uit de evaluatie blijkt dat bij sommige verkooppunten plastic flessen en blikjes verkocht worden zonder statiegeld, terwijl hier wel een statiegeldplicht voor geldt. Dit zijn vaak plastic flessen en blikjes die zijn geproduceerd voor een andere markt en zijn geïmporteerd uit het buitenland. Dat is onwenselijk. Het is immers niet in lijn met de statiegeldregelgeving, oneerlijk voor winkels die wel netjes statiegeldflessen en -blikjes verkopen en verwarrend voor de consument. Hoewel hierop gehandhaafd kan worden via de producenten en importeurs, stelt de ILT dat dit relatief lastig is. Het evaluatierapport stelt daarom voor om verkooppunten te verplichten om statiegeld te heffen.

Het is echter voor de uitvoering en voor de handhaafbaarheid veel makkelijker om dit te regelen via een verbod op de verkoop van plastic flessen en blikjes zonder statiegeld, als hiervoor een statiegeldplicht geldt. Hierbij blijft de verantwoordelijkheid om statiegeld te heffen bij de producent liggen, maar is het voor verkooppunten duidelijk dat ook zij zich hieraan te houden hebben. Hierdoor kan de ILT direct handhaven bij het aantreffen van een overtreding.¹⁷ Het Bbv zal als zodanig worden aangepast.

Vervolgonderzoek voor innameplicht

Een veelgenoemde beleidsoptie rond statiegeld is een verplichting voor verkooppunten van producten in statiegeldverpakkingen, om de verpakkingen ook in te nemen. In het kort wordt dit een innameplicht genoemd.

Het evaluatierapport geeft aan dat een innameplicht bevorderlijk is voor het consumentengemak, omdat het zou leiden tot veel meer innamepunten en dus bijdraagt aan een fijnmazig innamesysteem. Daarmee zou het tevens bijdragen aan een hoger inzamelpercentage, aangezien consumenten in het consumentenonderzoek aangaven de afstand tot een innamepunt belangrijk te vinden. Dit zou ook de rijen voor statiegeldmachines in supermarkten kunnen doen afnemen, aangezien er meer alternatieven zijn voor consumenten. Wel constateert het evaluatierapport dat in andere landen waar een innameplicht geldt, de meeste verpakkingen nog altijd in de supermarkt worden ingeleverd.

In het evaluatierapport wordt aangegeven dat uit de besprekingen met belanghebbenden die als onderdeel van de evaluatie hebben plaatsgevonden, er brede steun blijkt te zijn voor de invoering van een innameplicht, bijvoorbeeld onder producenten, maatschappelijke organisaties, en

¹⁷ Dit verbod verbiedt niet de eventuele import van plastic flessen en blikjes zonder statiegeld, maar beoogt dat verkooppunten hun plastic flessen en blikjes met statiegeld verkopen zoals het hoort. Voor het heffen van statiegeld zijn in de praktijk verschillende mogelijkheden.

gemeenten. Wel zijn er verschillende beelden over de beste vorm en reikwijdte van zo'n plicht. Ook is bekend dat verkooppunten die nu niet innemen (zoals bioscopen, bouwmarkten en benzinestations), afhoudend staan tegenover zo'n plicht.

Gelet op de brede steun voor het principe en het verwachte positieve effect op het innamepercentage, ligt het voor de hand om zo'n verplichting in de regelgeving op te nemen. Wel is het van belang daarbij goed oog te hebben voor de genoemde aspecten zoals reikwijdte, vorm en praktische aspecten. Daarbij moet zeker ook oog zijn voor de praktische uitvoerbaarheid en financiële gevolgen voor (kleine) ondernemers. Er zal daarom een vervolgonderzoek worden gedaan om beter in kaart te brengen welke opties er zijn voor de inrichting van een innameplicht en welke gevolgen die hebben voor verschillende belanghebbenden. Daarbij worden ook de belangen van verschillende sectoren, zoals in de evaluatie ook al benoemd, meegewogen. In het vervolgonderzoek wordt ook gekeken of en hoe er voorwaarden gesteld moeten worden aan verkooppunten, zoals het evaluatierapport ook voorstelt, omdat sommige inzamelpunten eerder drempels opwierpen¹⁸ voor de inlevermogelijkheden van statiegeldverpakkingen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, kan een keuze worden gemaakt of en hoe een innameplicht in de regelgeving wordt opgenomen. De verwachting is dat het onderzoek in het eerste kwartaal van 2026 naar de Kamer kan worden gestuurd.

Een eventuele toekomstige implementatie van een innameplicht doet niet af aan de verwachting dat Verpact ook tot die tijd haar uiterste best doet de inzameldoelstelling zo snel als mogelijk te behalen en het consumentengemak te blijven vergroten, door verdere uitbreiding van het aantal inzamelpunten. Daarnaast worden ook gemeenten en andere derde partijen opgeroepen om in gesprek te gaan met Verpact om inzamelpunten te realiseren op drukbezochte locaties, zoals binnensteden.

3. Minimum statiegeldbedrag niet omhoog

Volgens het evaluatierapport kan een hoger statiegeldbedrag bijdragen aan een hogere inleverbereidheid bij consumenten. Tegelijkertijd geeft 70% van de consumenten in het consumentenonderzoek aan niet beïnvloed te worden door de hoogte van het statiegeldbedrag. Van de overige respondenten geeft 21% aan dat vergelijkbare bedragen als die nu gehanteerd worden (€ 0,15 voor blikjes en kleine plastic flessen en € 0,25 voor grotere plastic flessen) genoeg prikkel geven. Slechts 7% geeft aan dat zij een financiële prikkel boven de € 0,25 nodig hebben om hun statiegeldverpakkingen in te leveren.

Daarnaast geven de ondervraagden aan dat veel andere zaken belangrijker of net zo belangrijk zijn voor hun inleverbereidheid. Zo worden de volgende punten vaker als belangrijk gezien dan de hoogte van het statiegeldbedrag: goedwerkende innameapparaten (dus niet defect/storing), kortere rijen (door voldoende innameapparaten of bulkmachines) en meer inlevermogelijkheden buiten de supermarkt.

Ook blijkt uit het evaluatierapport dat het huidige statiegeldbedrag voor plastic flessen en blikjes in Nederland in lijn is met bedragen in andere Europese landen, ook als er wordt gecorrigeerd voor koopkracht. Daarnaast wordt in sommige landen 90% inzameling gehaald met een lager statiegeldbedrag.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/07/beantwoording-kamervragen-van-kent-sp-over-het-bericht-supermarkt-rommelt-weer-met-statiegeld-winkelontkent>

Het verhogen van het statiegeldbedrag zou kunnen bijdragen aan een verbetering van het inzamelpcentage¹⁹. De exacte verbetering is sterk afhankelijk van de hoogte waarmee het statiegeld eventueel wordt verhoogd. Een verhoging naar € 0,25 cent geeft een kleinere verbetering dan een verhoging naar € 0,50. Per cent verhoging is de bijdrage aan het inzamelpcentage relatief klein. Dit betekent dat grotere impact op het inzamelpcentage pas gemaakt kan worden vanaf de hogere bedragen. Daar staat tegenover dat dit een grote(re) ingreep is in het dagelijks leven van consumenten in een tijd waar al veel zorgen zijn over de betaalbaarheid van producten²⁰.

Om bovengenoemde redenen wordt een verhoging van het minimum statiegeldbedrag nu niet proportioneel geacht. Het minimum statiegeldbedrag wordt dus niet verhoogd²¹. Voor nu zal de focus liggen op de maatregelen rondom de scope en de rol van verkooppunten, evenals de verantwoordelijkheid van Verpact om maatregelen te treffen om de norm te behalen.

4. Statiegeld dat door consument is betaald, maar niet geïnd

Wanneer consumenten hun plastic flessen en blikjes niet inleveren, krijgen zij het statiegeld dat zij hebben betaald niet terug. Het evaluatie-rapport geeft aan dat op dit moment er over de jaren sinds de invoering van statiegeld in totaal ongeveer een half miljard aan statiegeld niet geïnd door de consument. Ter illustratie: in 2024 is € 132 miljoen aan statiegeld niet geïnd door de consument en van 2021 tot en met 1 april 2024 was dit € 374 miljoen.

In eerdere berichtgeving is aangegeven dat wat betreft de transparantie en verplichtingen rondom dit niet geïnd statiegeld²², dit wordt meege-nomen in het doorontwikkeltraject voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)²³. Daarnaast is aan Verpact gevraagd of zij op vrijwillige basis hierover willen rapporteren. Hieraan heeft Verpact opvolging gegeven in april 2024²⁴ en februari 2025²⁵. Verpact geeft aan dat het geld in het systeem blijft en dat zij dit geld investeren in het verbeteren van het statiegeldsysteem, bijvoorbeeld in de uitrol van aanvullende innameapparaten.

In de evaluatie is gekeken naar wat hierover wordt gezegd in de statiegeldregelgeving. Daaruit blijkt dat op dit moment niet bepaald is (in het Bbv en Rbv) hoe producenten met niet-geretourneerd statiegeld moeten omgaan en dat dit kan leiden tot een lagere producenten bijdrage aan het statiegeldsysteem.

¹⁹ Dit is een uitspraak over het betaalde statiegeld en het terugkrijgen daarvan. Er is niet onderzocht wat het eventuele effect van een extra terugbetaling, zoals benoemd in Kamerstuk 32 852-338, voor effect heeft. Mogelijk stijgt dan de inleverbereidheid meer.

²⁰ Bij een extra terugbetaling, zoals benoemd in Kamerstuk 32 852-338, speelt dit argument in mindere mate omdat de consument geen extra statiegeld betaalt bij de aanschaf van flessen of blikjes.

²¹ Dit is geen verhoging van het wettelijk minimum statiegeldbedrag. Het staat producenten en importeurs hierbij alsnog vrij het statiegeld bedrag te verhogen indien zij dit nodig achten.

²² Naar aanleiding van de motie Kostić

²³ De brief in reactie op de motie: Kamerbrief met reactie op motie Kostić over statiegeldregelgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. Kamervragen waarin dit nogmaals is benadrukt: Antwoorden Kamervragen over grote lasten onder dwangsom voor drankenproducenten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

²⁴ Verpact: Statiegeld in Nederland, een toelichting_1.pdf

²⁵ Verpact: VRP_Factsheet_update_statiegeld_feb25_03

In het evaluatierapport wordt de suggestie gedaan om een verpakkingenbelasting naar Noors model in te voeren als flankerend beleid, om een financiële prikkel te geven een zo hoog mogelijk inzamelpercentage te behalen. Hierbij wordt er een belasting geheven die gekoppeld is aan het inzamelpercentage. Hoe minder plastic flessen en blikjes er worden ingezameld, hoe hoger de belasting.

De verpakkingenbelasting is als flankerend beleid lastig in te regelen in het bestaande Bbv en de Rbv. Dit vraagt om een apart juridisch traject. Daarnaast is niet in beeld gebracht wat de voor- en nadelen en eventuele verdere effecten van een dergelijke maatregel zijn. Om die reden is er gekozen deze beleidsoptie op dit moment niet op te pakken. Wel zal er vervolgonderzoek worden gedaan naar of en hoe in de statiegeldregeling iets kan worden opgenomen over niet-geïnd statiegeld, zoals bijvoorbeeld het wettelijk verplichten van transparantie over de financiën wat Verpact nu in de praktijk al doet) en het wettelijk verplichten van de investering in het functioneren van het systeem (wat Verpact nu in de praktijk al doet).

5. Europees statiegeldlogo

In het evaluatierapport wordt tevens voorgesteld om tot een Europees of meertalig statiegeldlogo te komen. Dit punt wordt reeds geadresseerd in de Europese Verpakkingenverordening, waarin is vastgesteld dat er een Europees statiegeldlogo komt dat geharmoniseerd is in alle lidstaten²⁶. De punten die in het evaluatierapport benoemd worden, zullen meegenomen worden in de feedback richting de Europese Unie in het ontwerpen van het statiegeldlogo.

²⁶ PPWR artikel 12