

De acceptatie van systemen voor herbruikbare verpakkingen voor afhaalmaaltijden en -dranken vergemakkelijken

Kostenevaluatie van de overstap van eenmalige verpakkingen naar een systeem voor herbruikbare verpakkingen voor afhaalmaaltijden en -dranken en evaluatie van de noodzakelijke beleidsmaatregelen

Samenvatting

September 2024



Verslag voor



Zero Waste Europe (ZWE) is het Europese netwerk van gemeenschappen, lokale leiders, experts en 'change agents' die werken aan een beter gebruik van hulpbronnen en de eliminatie van afval in onze samenleving. Wij pleiten voor duurzame systemen; voor het herontwerpen van onze relatie met hulpbronnen; en voor een wereldwijde verschuiving naar rechtvaardigheid op milieugebied, waarbij een rechtvaardige overgang naar nul-afval wordt versneld ten gunste van mensen en de planeet.

www.zerowasteeurope.eu



Zero Waste Europe is dankbaar voor de financiële steun van de Europese Unie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit materiaal ligt uitsluitend bij de auteur. Het weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de mening van de hierboven vermelde financier. De financier kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik dat eventueel wordt gemaakt van de informatie die erin is vevat.

Dankwoord

We willen de gemeente Aarhus en TOMRA bedanken voor hun bijdrage en inbreng in deze studie.

Foto omslag: *New European Reuse Alliance en haar leden*

Projectteam

Andy Grant

Michael Kirk-Smith

Lucien Joseph

Jessica Fairbrother

Eleanor Lewis

Louis Gray

Steven Watson

Goedgekeurd door

Andy Grant

(projectdirecteur)

Eunomia Research & Consulting Ltd
37 Queen Square
Bristol
BS1 4QS
United Kingdom

Tel +44 (0)117 9172250

Fax +44 (0)8717 142942

Web www.eunomia.eco

Aanbevelingen



Fernando Rodríguez-Mata, directeur-generaal bij de New European Reuse Alliance

Als pioniers van een toekomst waarin herbruikbare verpakkingen mainstream worden, moeten we een gelijk speelveld creëren met alternatieven voor eenmalig gebruik. Dit begint met het erkennen van de verborgen en geëxternaliseerde kosten van eenmalig gebruik, die vaak genegeerd worden door beleidsmakers en lokale overheden. Vervolgens moeten we het principe 'de vervuiler betaalt' adequaat toepassen, zodat producenten verantwoordelijk worden voor het dragen van de volledige kosten van het einde van de levensduur van de verpakkingen die ze op de markt brengen. Dit rapport is uniek omdat het licht werpt op de kosten van zowel herbruikbare als wegwerpverpakkingen voor zes van de meest voorkomende soorten meeneemverpakkingen. De resultaten zijn ondubbelzinnig: we hebben beleid nodig dat de voorwaarden en stimulansen biedt om over te stappen op goed ontworpen hergebruiksystemen, zodat hun volledige milieu- en economische potentieel wordt benut.



Marta Longhurst, Plastic-initiatief, Ellen MacArthur Stichting

Hergebruik speelt een cruciale rol bij het realiseren van een circulaire economie en biedt een van de grootste kansen om de plasticvervuiling terug te dringen. Tegelijkertijd levert het voordelen op voor de economie en creëert het banen in de hele waardeketen. We hebben met plezier bijgedragen aan dit rapport door ons perspectief te delen en de bevindingen te beoordelen. Het levert verder bewijs dat oplossingen voor hergebruik ter vervanging van wegwerpverpakkingen in de sector van afhaalmaaltijden en -dranken de uitstoot van broeikasgassen kunnen verminderen en schetst een aantal beleidsinterventies die essentieel zijn om de economische aspecten te laten werken. Dit rapport moet bedrijven, beleidsmakers en financiële instellingen meer vertrouwen geven om actie te ondernemen en herbruikbare meeneemverpakkingen verder en sneller op te schalen om de voordelen van deze oplossingen te realiseren.

plastic change

Louise Lerche-Gredal, Managing Director bij Plastic Change

Plastic is diep geworteld in het consumentisme en de gemakcultuur van het moderne leven. Het massale gebruik van plastic heeft geleid tot plasticvervuiling die ons milieu, onze biodiversiteit, ons klimaat en onze gezondheid aantast. De enige manier om de gevolgen van plastic te beperken is door de vraag naar plastic te verminderen. Als we overstappen van eenmalig gebruik op hergebruik van onze producten, verminderen we de noodzaak om nieuwe grondstoffen aan de planeet te onttrekken en verminderen we de negatieve gevolgen van de toenemende productie van plastic. Maar, zoals in het rapport wordt aangegeven, we moeten rekening houden met de verborgen kosten van eenmalig gebruik en we hebben politieke interventie nodig als we de ecologische en economische voordelen van hergebruiksystemen willen maximaliseren.

Samenvatting

Hoewel voedsel- en drankverpakkingen een belangrijke rol kunnen spelen bij het veilig houden van voedsel voor consumenten en het voorkomen van voedselverspilling, heeft de groei in het gebruik van wegwerpverpakkingen in de afgelopen decennia geleid tot grootschalige milieueffecten door de winning van hulpbronnen, het gebruik van grondstoffen en de bijbehorende koolstofuitstoot en door het afval van verpakkingen. Volgens gegevens van de Europese Commissie is de totale hoeveelheid verpakkingsafval (d.w.z. voor alle verpakte producten) die in de EU wordt verbruikt, van 2010 tot 2021 met 16,4 miljoen ton gestegen – een stijging van 24,2%.¹ Zoals Zero Waste Europe onlangs stelde ²:

“... ondanks enorme wetgevende en financiële inspanningen is recycling, hoe noodzakelijk ook, in hoge mate ontoereikend gebleken om het probleem aan te pakken. In tijden van energie- en grondstoffenschaarste zijn efficiënte preventie- en hergebruikmaatregelen de enige opties die de waarde van materialen behouden en afval en kosten voor overheden verminderen, terwijl ze innovatie en ondernemerschap stimuleren.

Afhaalmaaltijden en -dranken zijn een van de sectoren waar verpakkingsafval het meest is toegenomen, waardoor het voor veel belanghebbenden zowel een dringend probleem is om op te lossen als een kans om te grijpen.”

In de hele EU groeit de belangstelling voor het verminderen van verpakkingsafval van afhaalmaaltijden en -dranken door verpakkingen voor eenmalig gebruik te vervangen door herbruikbare en hervulbare alternatieven. We moeten echter nog zien dat herbruikbare verpakkingssystemen worden omarmd door de industrie voor afhaalmaaltijden en -dranken in het algemeen. Hergebruik is namelijk nog niet mainstream en dergelijke systemen bereiken geen significante marktacceptatie (d.w.z. het aandeel van de verkoop van meeneemverpakkingen die zijn opgenomen in een systeem voor herbruikbare verpakkingen).

De vereisten die zijn uiteengezet in de aangenomen Verordening voor Verpakkingen en Verpakkingsafval (PPWR) kunnen de verdere acceptatie van systemen voor hergebruikverpakkingen in heel Europa stimuleren. Krachtens deze verordening zijn einddistributeurs van afhaalmaaltijden en -dranken verplicht om consumenten de keuze te bieden tussen herbruikbare verpakkingen binnen een systeem voor hergebruik en eenmalige meeneemverpakkingen.³ De PPWR bevat ook de eis dat einddistributeurs er vanaf 2030 naar moeten streven om 10% van de afhaalmaaltijden en -dranken aan te bieden in formaten van herbruikbare verpakkingen. Aangezien de eis echter alleen een ‘streven naar’ behelst, is het geen bindende doelstelling. De PPWR stelt ook dat het stimuleren van verkopers van eten en drinken om herbruikbare verpakkingen aan te bieden een manier is om bij te dragen aan het behalen van de verpakkingreductiedoelstellingen van de EU (de PPWR vereist dat lidstaten de hoeveelheid verpakkingsafval per hoofd van de bevolking verminderen met 5% in 2030, 10% in 2035 en 15% in 2040, gebaseerd op de niveaus van 2018). De meer ambitieuze lidstaten en steden kunnen ervoor kiezen om verder te gaan dan de vereisten van de PPWR bij het stimuleren van grootschaliger acceptatie van herbruikbare verpakkingssystemen om positieve milieuresultaten te versnellen.

¹ Statistieken verpakkingsafval, Europese website, bekeken op 02/09/2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics

² Zero Waste Europe (2023), Blauwdruk voor het harmoniseren van de invoering van verpakkingen voor afhaalmaaltijden en -dranken in Europa, beschikbaar op: <https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2023/10/RSVP-Reuse-Blueprint-October-2023.pdf>

³ De aangenomen PPWR-tekst bevat verplichtingen voor zowel hergebruik als navulling. Hoewel deze concepten verwant zijn, zijn het afzonderlijke concepten en zou navullen geen deel uitmaken van een verpakkingssysteem voor hergebruik zoals bedoeld in dit rapport. Om deze reden wordt navullen in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Dit rapport onderzoekt de kosten van meeneemverpakkingen voor eenmalig gebruik en hergebruik en onderzoekt de beleidsinstrumenten die waarschijnlijk de marktacceptatie van herbruikbare verpakkingssystemen zullen stimuleren. De studie vergelijkt specifiek de kosten voor verkopers van afhaalmaaltijden en -dranken en de maatschappij in het algemeen, gerelateerd aan wegwerpverpakkingen, met de kosten gerelateerd aan het invoeren van een systeem voor herbruikbare verpakkingen. In de context van dit rapport omvat de 'maatschappij in het algemeen' ook leden van het publiek die, hoewel ze geen consumenten of verkopers van afhaalmaaltijden en -dranken zijn, toch worden beïnvloed door de kosten van wegwerpverpakkingen en systemen voor herbruikbare verpakkingen.

Vervolgens worden de kosten vergeleken van gelijkwaardige verpakkingen voor eenmalig gebruik (inclusief papier en plastic) en herbruikbare verpakkingen. Aangezien de uitkomsten van deze vergelijkingen afhankelijk zijn van een aantal belangrijke aannames met betrekking tot de kosten, onderzoekt de studie ook de gevoeligheden rond deze aannames. Het onderzoek gaat na of de kostenverschillen tussen wegwerp- en hergebruikverpakkingssystemen een barrière of stimulans vormen voor de marktacceptatie. Ten slotte wordt het rapport afgesloten met voorstellen voor aanvullende beleidsmaatregelen die individuele lidstaten, regio's en steden kunnen nemen om de overgang naar hergebruik te vergemakkelijken. Het onderzoek richtte zich op zes verpakkingsformaten: schalen, dozen voor pizza, hamburgers en sushi, en bekertjes voor warme en koude dranken voor de Europese steden Aarhus (Denemarken) en Berlijn (Duitsland). Aangenomen wordt dat de resultaten toepasbaar zijn op veel andere vergelijkbare Europese steden.

Belangrijkste bevindingen

In een stabiele situatie met een marktpenetratie van ~85% (wat in dit rapport een 'geëvolueerd scenario' wordt genoemd) en zonder ondersteunende fiscale beleidsmaatregelen, zal een systeem voor hergebruikverpakkingen de verkopers van afhaalmaaltijden, en dus de consumenten van afhaalmaaltijden, waarschijnlijk meer kosten dan de optie voor eenmalig gebruik. Het verschil in nettokosten varieert per formaat, waarbij sommige formaten die gemakkelijker af te wassen en te vervoeren zijn (zoals bekertjes) bijna kostenneutraal zijn voor de optie hergebruik, en andere (zoals pizzadozen) aanzienlijk meer kosten.

Eenmalig gebruik is echter slechts relatief goedkoop omdat de externe milieueffecten die ermee gepaard gaan momenteel niet in de prijs zijn meegenomen – dit zijn de kosten voor het opruimen van afval, afvalvervuiling en koolstofimpact. Deze externe kosten worden gedragen door de samenleving als geheel, en worden dus betaald door een bredere groep burgers dan de verkopers van afhaalmaaltijden en -dranken. Aangezien de externe kosten van wegwerpverpakkingen hoger zijn dan de hogere kosten voor verkopers om over te schakelen op een verpakkingssysteem voor hergebruik, wegen de kostenvoordelen van de omschakeling voor de maatschappij als geheel op tegen de hogere kosten voor verkopers.

Er zijn beleidsmaatregelen nodig om de acceptatie van effectieve systemen voor hergebruikverpakkingen te stimuleren en te vergemakkelijken, die zowel milieu- als economische voordelen opleveren voor de maatschappij. Aangezien de acceptatie van hergebruik noodzakelijk is om het verbruik van eenmalige meeneemverpakkingen en de daarmee gepaard gaande negatieve milieueffecten te verminderen, is het redelijk om bij het ontwerpen van de vereiste beleidsmaatregelen rekening te houden met de milieukosten die door de samenleving worden gedragen. Dit kan worden gedaan door gebruik te maken van fiscale instrumenten zoals belastingen, heffingen of aangepaste heffingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) om de kosten van wegwerpverpakkingen te wijzigen en de huidige externe effecten te internaliseren (d.w.z. afvalopruiming, afvalvervuiling en koolstofimpact), waardoor een gelijk speelveld ontstaat voor herbruikbare verpakkingen om te concurreren met wegwerpverpakkingen.

Duitsland heeft fiscale beleidsmaatregelen genomen in de vorm van UPV-heffingen op verpakkingen voor eenmalig gebruik. De resultaten van deze studie tonen aan dat dergelijke vergoedingen de kosten van eenmalige meeneemverpakkingen voor sommige formaten (zoals bekertjes en schaalpjes) waarschijnlijk in die mate zullen verhogen dat een systeem van hergebruikverpakkingen voor meeneemverpakkingen naar verwachting relatief lagere kosten voor verkopers – en dus voor consumenten – met zich mee zal brengen. Het is interessant om op te merken dat, hoewel is aangetoond dat de UPV-tarieven in Duitsland waarschijnlijk zullen leiden tot lagere kosten voor systemen voor hergebruikverpakkingen dan voor wegwerpverpakkingen, we nog niet hebben gezien dat hergebruikssystemen in Duitsland een hoge marktpenetratie bereiken. Dit geeft misschien aan dat het effect van dit soort fiscale ingrepen op de kosten van verkopers op zichzelf onvoldoende is om een hoge mate van marktpenetratie van systemen voor hergebruikverpakkingen mogelijk te maken.

Om de prestaties van systemen voor hergebruikverpakkingen te optimaliseren en ervoor te zorgen dat ze efficiënt en gebruiksvriendelijk zijn voor zowel verkopers als consumenten van afhaalmaaltijden en -dranken, moet het beleid ook gericht zijn op het vaststellen van systeemdoelstellingen, zoals minimale retour- en rotatiepercentages, minimale vereisten voor de dekking van inzamelpunten, minimale en maximale statiegeld-/boetebedragen, een vereiste dat geld uit niet-ingewisselde boetes/statiegeld binnen het hergebruikverpakkingssysteem blijft en garanties voor de hygiënische veiligheid van het systeem. Het nastreven van dergelijke doelstellingen zou helpen om interoperabiliteit tussen regio's te garanderen en zou de betrokkenheid voor zowel verkopers als consumenten vereenvoudigen.

In het begin, naarmate systemen voor hergebruikverpakkingen worden getest, uitgerold en vervolgens verbeterd, en terwijl de marktpenetratie met ~20% relatief laag is (wat in dit rapport een 'evoluerend scenario' wordt genoemd), moeten overheden en industrie dergelijke doelstellingen op vrijwillige basis overeenkomen. Naarmate de systemen zich echter verder ontwikkelen en een grotere marktpenetratie bereiken, zou het gepast worden om doelstellingen in wetgeving vast te leggen als minimumnormen en -vereisten.

Hoewel fiscale maatregelen gericht op meeneemverpakkingen voor eenmalig gebruik noodzakelijk zijn in de beginfase van een systeem voor hergebruikverpakkingen, is het onzeker of ze op zichzelf voldoende zijn om een geëvolueerd scenario te bereiken, en dus kan het wettelijk vastleggen van verplichte, tijdgebonden doelstellingen – met zinvolle sancties als de doelstellingen niet worden gehaald – nodig zijn om ~85% marktpenetratie en de hoogst mogelijke niveaus van hergebruik te bereiken. Vervolgens, als en alleen als de doelstellingen niet worden gehaald, kan het nodig zijn om maatregelen in te voeren die het op de markt brengen van eenmalige meeneemverpakkingen verbieden. Het zou belangrijk zijn om duidelijk aan de industrie te communiceren dat, in eerste instantie, verplichte streefcijfers zouden worden ingevoerd als de gewenste prestatieniveaus niet werden gehaald en vervolgens, in tweede instantie, dat een verbod op eenmalig gebruik zou worden ingevoerd als de streefcijfers niet werden gehaald. Dit zou alle spelers in het systeem stimuleren om te werken aan een hoge marktpenetratie van herbruikbare verpakkingen.

Andere ondersteunende maatregelen die op zichzelf waarschijnlijk geen significant effect op de marktpenetratie zullen hebben, maar die nuttige voorbeelden van goede praktijken zijn die in alle beleidsscenario's zouden moeten worden opgenomen, zijn onder andere een verbod op wegwerpverpakkingen voor afhaalmaaltijden en -dranken voor consumptie ter plaatse, een mandaat dat de standaardverpakkingsoptie voor het serveren van afhaalmaaltijden en -dranken herbruikbare verpakkingen moeten zijn en eisen voor minimumniveaus van training van verkooppersoneel over hergebruik.

