

# Naar handhaving van preventiebeleid bij verpakkingen

Case 2: Plastic flessen voor wasverzachter

Opdrachtgever: Recycling Netwerk Benelux  
Onderzoeksperiode: september - oktober 2019  
Publicatiedatum: **concept** d.d. 20 oktober 2019

Robbert van Duin  
Armande van Duin

Bureau **B&G**

## INHOUD

§ 1. De wettelijke verplichting	2
§ 2. De aanpak van preventie bij plastic verpakkingen voor wasverzachters	3
§ 3. Resultaten van onderzoek naar plastic 750 ml flessen voor wasverzachters	6
§ 4. Resultaten van onderzoek naar plastic literflessen voor wasverzachters	7
§ 5. Resultaten van nader onderzoek naar glazen flessen voor gedistilleerde drank	9
§ 6. Wat te doen ?	12
Bijlage A De ondraaglijke traagheid van het milieubeleid; afvalpreventie bij verpakkingen	14
Bijlage B Resultaten van beperkt veldonderzoek naar glazen flessen voor gedistilleerde dranken	19

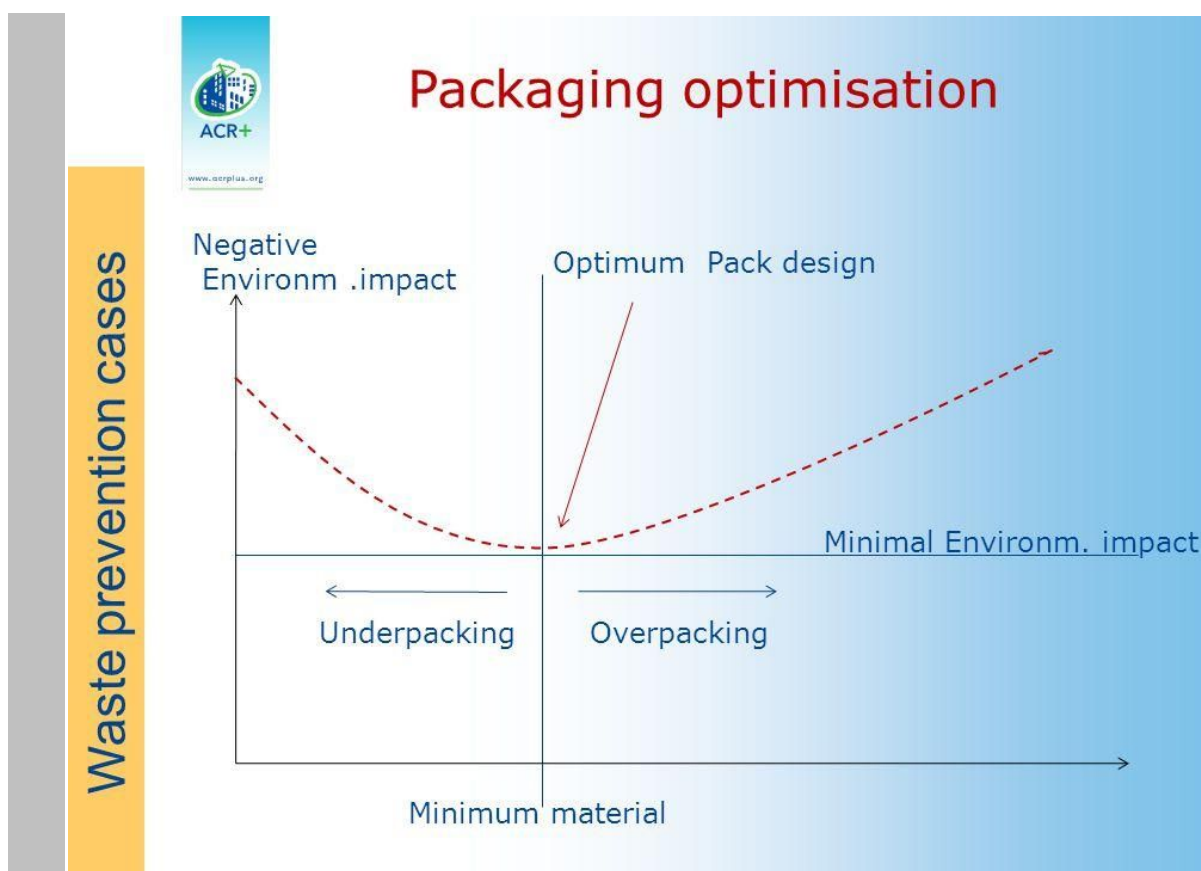
## § 1. De wettelijke verplichting

Sinds 1994 dienen verpakkingen te voldoen aan de zogenaamde essentiële eisen die zijn opgenomen in richtlijn 94/62/EG.

De eerste eis van deze richtlijn is de preventie-eis die stelt<sup>1</sup>:

Verpakking moet zodanig worden vervaardigd dat volume en gewicht van de verpakking worden beperkt tot de minimale hoeveelheid die nodig is om het vereiste niveau van veiligheid, hygiëne en aanvaardbaarheid voor het verpakte produkt en voor de consument te handhaven.

Een plastic fles voor wijn of gedistilleerde drank kent dus een optimaal gewicht; glazen flessen voor een bepaalde drank zouden niet sterk in gewicht mogen verschillen!



<sup>1</sup> Zie Bijlage II.1 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:31994L0062>

## **§ 2. De aanpak van preventie bij plastic verpakkingen voor wasverzachters**

In een eerdere notitie beschreven wij in zijn algemeenheid "de ondraaglijke traagheid van het milieubeleid" bij afvalpreventie bij verpakkingen (Bijlage A).

In aanvulling daarop gaan wij hieronder in op de gang van zaken bij de beleidsaanpak van afvalpreventie bij specifiek plasticverpakkingen voor wasverzachters.

### **2.1. Onvoldoende resultaten tijdens de convenantenperiode (1991-2006)**

Voorafgaand aan het Verpakkingenbesluit zijn alleen in het eerste Convenant Verpakkingen concrete afspraken gemaakt over verpakkingen van wasverzachters. Het ging daarbij uitsluitend over het realiseren van afvalpreventie door producthergebruik.

#### **AFSPRAKEN OVER VERPAKKINGEN VAN WASVERZACHTERS - 1<sup>E</sup> Convenant Verpakkingen**

- a) Het aanbieden van wasverzachters in geconcentreerde vorm in navulverpakkingen, met het doel binnen één jaar 1/3 van alle wasverzachters in navulverpakking te verkopen (besparing verpakkingsmateriaal: 500.000 kg). [Bijlage I.C.1.]

Geconstateerd kan worden dat er weinig is terecht gekomen van de voorgenomen aanpak. Daarvoor worden soms wat curieuze redenen aangevoerd. Wat betreft de afspraak over het invoeren van navulverpakkingen voor wasverzachters stelde de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten NVZ in haar laatste brancheverduurzamingsplan<sup>2</sup>:

"Tijdens het convenant verpakkingen zijn navulsystemen in Nederland geïntroduceerd, maar geen succes geworden. Door de chemische regelgeving zijn er restricties op dit soort verpakkingen. Het navulkarton voor bijvoorbeeld wasverzachters zou te veel gaan lijken op levensmiddelen-verpakkingen. Daarnaast speelde de geringe consumentenacceptatie een rol."

Bron: Brancheplan Duurzaam Verpakken 2015-2018; NVZ en NCV; 9-11-2015; pag. 11

In zijn algemeenheid kan worden vastgesteld dat de fabrikanten van zeepmiddelen destijds plastic als verpakkingsmateriaal hebben omarmd. Voor wasmiddelen werd nagenoeg volledig afgestapt van waspoeders in kartonnen dozen; deze werden vervangen door vloeibaar wasmiddel in plastic flacons. Daarnaast werden ook steeds meer verschillende soorten reinigingsmiddelen in plastic flessen op de markt gezet.

### **2.2. Onvoldoende handhaving van het Verpakkingenbesluit (vanaf 2006)**

Na het aflopen van het derde Convenant Verpakkingen werd -per 1 januari 2006- het zogenaamde "Besluit beheer verpakkingen en papier en karton" van kracht, met daarin een expliciete preventieverplichting.

Artikel 3a verplichtte de producent of importeur tot het nemen van maatregelen die er op gericht zijn dat **zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal wordt gebruikt**.

Ook het huidige zogenaamde "Verpakkingenbesluit", het Besluit Beheer Verpakkingen 2014, geeft expliciet zo'n preventie-verplichting:

<sup>2</sup> [https://www.nvz.nl/files/4814/4974/4935/Brancheplan\\_verpakkingen\\_cosmetica\\_en\\_zeepbranche\\_2015-2018\\_definitief.pdf](https://www.nvz.nl/files/4814/4974/4935/Brancheplan_verpakkingen_cosmetica_en_zeepbranche_2015-2018_definitief.pdf)

### Artikel 3

1. Het is verboden om een verpakking die niet voldoet aan bijlage II van de richtlijn verpakkingen in de Europese Unie op de markt aan te bieden of met dat doel voorhanden te hebben.
2. Onverminderd het eerste lid is een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2016-01-01/?VergelijkMet=BWBR0035711%3fg%3d2015-01-01%26v%3d0>

Nadat het Verpakkingenbesluit in 2006 van kracht was geworden kreeg handhaving van de preventieverplichting pas na enkele jaren enige serieuze aandacht: in de eindfase van de regeerperiode 2006-2010. Door de VROM-Inspectie werd toen het deelproject "Preventie verpakkingen" opgezet als onderdeel van een project "voor toezicht en handhaving in de gehele keten waarin (kunststof)verpakkingen worden geproduceerd, geleverd, gebruikt, afgedankt en verwerkt".

Voorafgaand aan daadwerkelijk onderzoek werden voorjaar 2010 door de VROM-inspectie eerst twee expertmeetings georganiseerd met vertegenwoordigers van de branche, de producentenorganisaties, wetenschappers en maatschappelijke vertegenwoordigers. Recycling Netwerk heeft daar wederom benadrukt dat te zware verpakkingen zouden moeten worden geweerd op basis van vergelijkend onderzoek.

In samenwerking met RIVM<sup>3</sup> werd vervolgens door de VROM-Inspectie een benchmark-onderzoek uitgevoerd, waarbij gewichten van verpakkingen van verschillende merken van gelijksoortige artikelen met elkaar werden vergeleken<sup>4</sup>. De aandacht werd evenwel niet zozeer gericht op plastic ("kunststofverpakkingen"), maar vooral op glas en karton.

Hoewel de onderzoeksresultaten wezen op een groot perspectief voor een preventiegerichte aanpak bij glazen (wijn)flessen<sup>5</sup> is geen vervolgonderzoek gedaan naar bijvoorbeeld plastic flessen. Beleid gericht op afvalpreventie bleef ook verder achterwege. In 2010 begon een nieuwe regeerperiode en werd wat betreft verpakkingen de aandacht gericht op een nieuwe Raamovereenkomst met afspraken over recycling van verpakkingsafval, maar zonder enige afspraak over afvalpreventie.

Sindsdien is afvalpreventie "aan de markt overgelaten" .....<sup>6</sup>

<sup>3</sup> RIVM Briefrapport 609021109/2010; Steekproef vergelijking van de massa's van wijnflessen en cornflakesdozen

<sup>4</sup> VROM-Inspectie; Benchmark eenvoudige productverpakkingen; 16 mei 2011; pag. 4

<sup>5</sup> Een gewichtsbesparing van 100 gram op de gemiddelde wijnfles werd haalbaar geacht; wat zou leiden tot een jaarlijkse afvalpreventie van 50 miljoen kilo glasafval.

<sup>6</sup> Recycling Netwerk heeft op het terrein van verpakkingen en verpakkingsafval al eerder vastgesteld dat 'overlaten aan de markt' niet of gebrekkig werkt. Ook het uitblijven van serieuze actie op het gebied van afvalpreventie werd meermaals aan de orde gesteld. Najaar 2018 werd door Recycling Netwerk aan de milieu-inspectie gevraagd om nader onderzoek naar de gewichtsreductie bij wijnflessen. Dit keer -nog- niet met een formeel en uitgewerkt handhavingsverzoek, maar door het aanbieden van een kistje wijn aan de milieu-inspectie. Het kistje bevatte drie recent bij Jumbo en Albert Heijn aangeschafte flessen wijn die in het onderzoek uit 2010 in de **top-10 van zwaarste flessen** stonden. Twee van de drie flessen waren nog steeds even zwaar!

In vervolg hierop werd het afgelopen jaar een handhavingsverzoek gedaan gericht op te zware glazen flessen voor gedestilleerde drank (bijna 90% van de 65 onderzochte flessen bleek meer dan 25% zwaarder dan nodig). De procedure loopt nog.

### **2.3. Relevante initiatieven vanuit de sector**

Al tijdens de looptijd van het eerste verpakkingenconvenant werd door de wasmiddelen-branche een studie uitgevoerd naar de belasting van het milieu door verpakkingen van wasverzachters en mogelijke verbeteringen.

In april 1994 werd door de NVZ gerapporteerd over te verwachten resultaten van verschillende scenario's<sup>7</sup>. De studie werd verricht om vast te stellen of zou moeten worden overgeschakeld van eenmalige op meermalige verpakkingen. De eindconclusie (pag. 89) was "dat de overgang van een (geoptimaliseerde) éénmalige verpakking op een meermalige verpakking (fabrieksnavulstelsel) niet leidt tot eenduidig minder schade voor het milieu.

De destijds beschreven optimalisatie van het éénmalige verpakkingssysteem behelsde concentratie van de wasverzachter met een factor drie en de overschakeling op een lichtgewicht 0,5 literfles (voor 30 wasbeurten) van slechts 25,5 gram plastic en 10 gram karton.

Nu, 25 jaar later, kan echter worden geconstateerd dat deze "geoptimaliseerde éénmalige verpakking" nog steeds niet is ingevoerd. De huidige wasverzachter is weliswaar meer geconcentreerd, maar gemiddeld slechts met een factor twee. De meeste flessen wasverzachter (voor zo'n 30 wasbeurten) hebben nu een inhoud van 750 ml en geen 500 ml. En de meeste van deze flessen wegen nu meer dan 50 gram, waarmee het gaat om ruim twee keer zoveel plastic verpakkingsmateriaal als bij de lichtgewicht 500 ml fles die gold als referentie in de studie van 1994.

De afgelopen jaren zijn door de NVZ enkele brancheverduurzamingsplannen<sup>8</sup> opgesteld, waarin wordt beschreven welke verduurzamingsaanpak van de branche mag worden verwacht. Wat betreft afvalpreventie worden deze plannen echter weinig concreet: volstaan wordt met verwijzing naar plannen van de Europese brancheorganisatie AISE<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dr.J.A.S.J. Razenberg, Resultaten van de milieustudie voor de verpakkingssystemen van wasgoedverzachters, uitgevoerd door de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten, april 1994 [systeembeschrijving op p. 17 e.v.]

<sup>8</sup> Het meest recent is: <https://www.kidv.nl/9112/brancheplan-nvz-geactualiseerd.pdf?ch=DEF>

<sup>9</sup> De in het brancheverduurzamingsplan opgegeven verwijzing (<https://www.aise.eu/our-activities/sustainable-cleaning-78/resource-efficiency-packaging.aspx>) leidt bovendien naar een 'page not found'

### § 3. Resultaten van onderzoek naar plastic 750 ml flessen voor wasverzachters

De meest voorkomende verpakking van wasverzachter is de 750 ml PET-fles, met meestal een PP-dop. In een aantal gevallen wordt een HDPE-fles gebruikt, waarbij het dan vaak gaat om "gebruik van gerecycleerd verpakkingsmateriaal".

Ons onderzoek laat zien dat sprake is van het gebruik van relatief zware plastic flessen én van forse onderlinge gewichtsverschillen met veel "overgewicht".

#### **AH en Jumbo-flessen zijn 30 tot 50% lichter dan de flessen van Robijn en Silan**

Allereerst worden hieronder de onderzoeksresultaten weergegeven van de onderzochte flessen, waarbij duidelijk wordt dat de veel verkochte flessen van de merken Robijn en Silan zo'n 30% tot 50% zwaarder zijn dan de flessen van de supermarktketens AH en Jumbo.

<b>Plastic flessen wasverzachter - 750 ml</b>					
	<b>MERK</b>	<b>PRODUCT</b>	<b>soort plastic</b>	<b>gewicht volle fles ( in gram )</b>	<b>gewicht verpakking ( in gram )</b>
1	Jumbo	Midnight Flower	PET	783,1	40,1
2	AH	Lentefris	PET	788,6	42,3
3	Jumbo	Ecologisch	PET	795,8	43,7
4	At Home	Sensitive Sweet Baby	PET	789,8	46,1
5	Frosch	ecological Aloe Vera	HDPE	799,1	49,0
6	De Beste	Lavendelpassie	PET	803,3	49,3
7	Doussy	Moments of Sweetness	PET	795,4	50,6
8	Neutral	Parfumvrij	HDPE	807,3	51,5
9	Robijn	Silk & Soft	PET	801,1	54,2
10	Robijn	Silk & Soft	PET	801,1	54,2
11	Silan	Lavendelgeluk	PET	776,6	54,8
12	Sodasan	Lavendel	HDPE		56,3
13	Robijn	Creations Orchidee	PET	792,7	57,8
14	Seepje	Natuurlijk	R-HDPE		84,7
		tot 10% overgewicht			
		10 tot 20% overgewicht			
		20 tot 30% overgewicht			
		30 tot 40% overgewicht			
		40 tot 50% overgewicht			
		ruim 100% overgewicht			

#### **Het preventiepotentieel**

In deze categorie plastic flessen is het perspectief voor gewichtsreductie groot. Er kan al tientallen procenten worden bespaard op het plastic verpakkingsmateriaal voor deze flessen bij een 'soepele' handhaving van de preventieverplichting. Daarbij zou de plastic fles bijvoorbeeld maximaal 10% meer mogen wegen dan de lichtste fles die op de markt is gezet.

Maar daar hoeft het niet bij te blijven! De sector frisdranken en waters geeft hierbij het goede voorbeeld met 750 ml PET-flessen van onder de 30 gram. Een doorslaggevende reden voor thans minstens 35% zwaardere PET-flessen voor wasverzachter hebben wij niet gevonden. Tegen deze achtergrond schatten wij het totale preventiepotentieel bij adequate handhaving in deze categorie op dertig tot vijftig gewichtsprocent.

#### §4. Resultaten van onderzoek naar plastic literflessen voor wasverzachters

Het achttal literflessen wasverzachter dat wij hebben onderzocht laat iets minder grote onderlinge gewichtsverschillen zien, waarbij het echter nog steeds gaat om een relevant preventiepotentieel.

<b>Plastic flessen wasverzachter - 1 l</b>					
	<b>MERK</b>	<b>PRODUCT</b>	<b>soort plastic</b>	<b>gewicht volle fles ( in gram )</b>	<b>gewicht verpakking ( in gram )</b>
1	Sendil	Morning Freshness	PET	1055,2	<b>49,5</b>
2	Sensa	4x geconcentreerd	PET	1.065,1	49,6
3	Una	morgendauw	PET	1.051,4	52,1
4	Silan	Lavendelgeluk	PET	1.047,4	55,0
5	Ecover	Appelbloesem & Amandel	HDPE	1.062,9	59,4
6	Ecover	Under the Sun	HDPE	1.070,2	61,9
7	Dreft	Ultimate Care	PET	1.095,5	64,0
8	Attitude	Little Ones / Wildflower	HDPE		98,0
		tot 10% overgewicht			
		10 tot 20% overgewicht			
		20 tot 30% overgewicht			
		30 tot 40% overgewicht			
		40 tot 50% overgewicht			
		circa 100% overgewicht			

#### **Het preventiepotentieel**

Gelet op het flesgewicht van andere PET-flessen van 1 liter is ook ten opzichte van de lichtste 1 liter PET-flessen voor wasverzachter nog een gewichtsreductie van tientallen procenten een realistische mogelijkheid. En daarbij geeft niet alleen de drankensector het goede voorbeeld<sup>10</sup>. Ook in andere sectoren troffen wij 1 liter PET-flessen aan van rond de 30 gram, dus zo'n 40% lichter dan de lichtste wasverzachter-fles van 1 liter<sup>11</sup>.

Al met al schatten wij voor deze categorie het totale preventiepotentieel bij adequate handhaving op tenminste veertig gewichtsprocent.

<sup>10</sup> De 1 liter PET-fles Hero fruitsap weegt bijvoorbeeld 32,x gram

<sup>11</sup> bijvoorbeeld een 1 liter PET-fles terpentine van SEL Chemie (32,7 gram) en een 1 liter PET-fles schoonmaakzijn van Groenland (26,4 gram)



## §5. Naar een norm voor het flesgewicht voor wasverzachters

De verplichting om zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal te gebruiken kan het eenvoudigst worden gehandhaafd met behulp van specifieke normen ten aanzien van het maximaal gewicht van plastic flessen voor vloeistoffen en andere verpakkingen. Indien nodig kan zo'n norm toegespitst worden op specifieke categorieën, met bijvoorbeeld onderscheid naar volume en product-inhoud. Voor wasverzachters lijkt dat echter niet nodig.

### Optie 1: maximaal 6 gram verpakkingsmateriaal per 100 ml wasverzachter

In ons onderzoek zijn in totaal dertig plastic flessen wasverzachter met een volume van 500 tot 1.000 ml in beschouwing genomen. Daarbij is gebleken dat op de huidige markt het verpakkingsgewicht primair bepaald wordt door de (marketing)keuze van de producent en dat het soort plastic<sup>12</sup> en zelfs het volume van de fles veel minder bepalend zijn.

Plasticflessen wasverzachter - 0,5 tot 1 l						
MERK	PRODUCT	inhoud	soort plastic	gewicht	verpakking	
		in ml		in gram		in gram per 100 ml product
1	Sendil	Morning Freshness	1.000	PET	49,5	5,0
2	Sensa	4x geconcentreerd	1.000	PET	49,6	5,0
3	Una	morgendauw	1.000	PET	52,1	5,2
4	Jumbo	Midnight Flower	750	PET	40,1	5,3
5	Silan	Lavendelgeluk	1.000	PET	55,0	5,5
6	AH	Lentefris	750	PET	42,3	5,6
7	Jumbo	Ecologisch	750	PET	43,7	5,8
8	Ecover	Appelbloesem & Amandel	1.000	HDPE	59,4	5,9
9	AH	Wilde Bloemen & Amber	500	PET	30,2	6,0
10	At Home	Sensitive Sweet Baby	750	PET	46,1	6,1
11	Ecover	Under the Sun	1.000	HDPE	61,9	6,2
12	Lenor	Smaragd & Ivoor Bloem	711	PET	44,5	6,3
13	Dreft	Ultimate Care	1.000	PET	64,0	6,4
14	Frosch	ecological Aloe Vera	750	HDPE	49,0	6,5
15	De Beste	Lavendelpassie	750	PET	49,3	6,6
16	Doussy	Moments of Sweetness	750	PET	50,6	6,7
17	Neutral	Parfumvrij	750	HDPE	51,5	6,9
18	Robijn	Silk & Soft	750	PET	54,2	7,2
19	Lenor	Pure Care Zachte Omhelzing	650	PET	47,7	7,3
20	Silan	Lavendelgeluk	750	PET	54,8	7,3
21	Robijn	Magnolia	680	PET	51,0	7,5
22	Sodasan	Lavendel	750	HDPE	56,3	7,5
23	Ecover	Get nature on your side	946	HDPE	72,2	7,6
24	Silan	Lavendelgeluk	700	PET	54,1	7,7
25	Robijn	Creations Orchidee	750	PET	57,8	7,7
26	Robijn	Fuchsia Passion	870	PET	71,2	8,2
27	Silan	Supreme Elegance	600	PET	55,4	9,2
28	Attitude	Little Ones / Wildflower	1.000	HDPE	98,0	9,8
29	Robijn	Deluxe midnight blossom	600	PET	61,0	10,2
30	Seepje	Natuurlijk	750	R-HDPE	84,7	11,3
		onder de norm van 6,0 gram per 100 ml				
		tot 10% boven de norm				
		10 tot 20% boven de norm				
		20 tot 30% boven de norm				
		meer dan 30% boven de norm				

<sup>12</sup> De gemiddelde HDPE-fles (vaak grotendeels van gerecycled materiaal) is wel zwaarder dan de gemiddelde PET-fles, maar er zijn ook HDPE-flessen die behoren tot de lichtere flessen in de categorie van 750 ml flessen

De voorgaande tabel laat zien dat plastic flessen voor wasverzachter in de praktijk kunnen voldoen aan een norm van maximaal 6,0 gram verpakkingsmateriaal per 100 ml. Zowel plastic flessen van 1.000 ml kunnen hier aan voldoen, als flessen van 750 ml en 500 ml. Desgewenst zou de norm licht kunnen worden verhoogd in geval van gebruik van een substantieel aandeel gerecycled plastic.

Zeventig procent van de onderzochte plastic flessen wasverzachter voldoet thans niet aan deze norm. Gewichtsreductie vergt echter niet veel innovatie, gezien ook het –veel- lagere flesgewicht dat gebruikelijk is in andere sectoren (geschetst in de voorgaande paragrafen).

**Optie 2: maximaal 35 gram verpakkingsmateriaal per 30 was(verzachter)beurten**

Bijna alle flessen wasverzachter vermelden dat de inhoud geschikt is voor een x aantal standaard wasbeurten, meestal met een getal rond de dertig. Door het maximaal verpakkingsgewicht te relateren aan het aantal per fles geleverde wasbeurten wordt de dienst die wordt geleverd met een fles wasverzachter centraal gesteld.

<b>Plastic flessen wasverzachter - 0,5 tot 1 l</b>							
	MERK	PRODUCT	inhoud	soort plastic	aantal wasbeurten	gewicht verpakking	
			in ml			in gram	in gram per 30 wasbeurten
1	Sensa	4x geconcentreerd	1.000	PET	67	49,6	22,2
2	AH	Wilde Bloemen & Amber	500	PET	33	30,2	27,5
	NVZ	lichtgewicht referentiefles (cf. LCA/1992 )	500	HDPE	30	35,5	35,5
4	Una	morgendauw	1.000	PET	40	52,1	39,1
5	Jumbo	Midnight Flower	750	PET	30	40,1	40,1
6	Silan	Lavendelgeluk	1.000	PET	40	55,0	41,3
7	Jumbo	Ecologisch	750	PET	30	43,7	43,7
8	AH	Lentefris	750	PET	27	42,3	47,0
9	Frosch	ecological Aloe Vera	750	HDPE	31	49,0	47,4
10	Lenor	Smaragd & Ivoor Bloem	711	PET	28	44,5	47,7
11	Dreft	Ultimate Care	1.000	PET	40	64,0	48,0
12	De Beste	Lavendelpassie	750	PET	30	49,3	49,3
13	Doussy	Moments of Sweetness	750	PET	30	50,6	50,6
14	Ecover	Appelbloesem & Amandel	1.000	HDPE	33	59,4	54,0
15	Robijn	Silk & Soft	750	PET	30	54,2	54,2
16	Lenor	Pure Care Zachte Omhelzing	650	PET	26	47,7	55,0
17	Ecover	Under the Sun	1.000	HDPE	33	61,9	56,3
18	Robijn	Magnolia	680	PET	27	51,0	56,7
19	Neutral	Parfumvrij	750	HDPE	27	51,5	57,2
20	Robijn	Creations Orchidee	750	PET	30	57,8	57,8
21	Silan	Lavendelgeluk	700	PET	28	54,1	58,0
22	Sendil	Morning Freshness	1.000	PET	25	49,5	59,4
23	Silan	Lavendelgeluk	750	PET	27	54,8	60,9
24	Robijn	Deluxe midnight blossom	600	PET	30	61,0	61,0
25	Ecover	Get nature on your side	946	HDPE		72,2	
26	Silan	Supreme Elegance	600	PET	24	55,4	69,3
27	Attitude	Little Ones / Wildflower	1.000	HDPE	40	98,0	73,5
28	Sodasan	Lavendel	750	HDPE	21	56,3	80,4
29	Seepje	Natuurlijk	750	R-HDPE	30	84,7	84,7
30	At Home	Sensitive Sweet Baby	750	PET	11	46,1	125,7
		lichter dan de lichtgewicht referentiefles					
		tot 25% zwaarder dan de lichtgewicht referentiefles					
		25-50% zwaarder dan de lichtgewicht referentiefles					
		50-75% zwaarder dan de lichtgewicht referentiefles					
		> 75% zwaarder dan de lichtgewicht referentiefles					

Bovenstaande tabel laat zien dat van de dertig onderzochte flessen wasverzachter er slechts twee beter scoren dan het in 1994 (!) door de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten in plaats van een navulsysteem voorgestelde wasverzachtersysteem met lichtgewicht fles.

Destijds -25 jaar geleden- is afgezien van het navulstelsel vanwege dit 'vergelijkbare alternatief'. Het ging daarbij om een alternatief dat werd gepresenteerd als haalbaar tijdens het eerste Convenant Verpakkingen, met een lichtgewicht fles van 35,5 gram bestaande uit 70% plastic en 30% karton.

Tegen deze achtergrond is een gewichtsnorm van maximaal 35 gram voor een 'full-plastic' fles voor 30 wasbeurten zeker te rechtvaardigen.

Ruim negentig procent van de onderzochte plastic flessen wasverzachter voldoet thans niet aan deze norm. Gewichtsreductie vergt niet veel innovatie, gezien ook het -veel- lagere flesgewicht dat gebruikelijk is in andere sectoren (geschetst in de voorgaande paragrafen). Om aan deze norm te gaan voldoen ligt het ook in de rede dat verdergaande concentratie van wasverzachter wordt ingevoerd. Daarbij is het wel de vraag of dat daadwerkelijk 1-op-1 leidt tot gebruik van minder flessen, aangezien de standaard-dosering iets anders is dan de feitelijke dosering door de gebruiker. Deze optie tot gewichtsvermindering zorgt daarmee voor het meest onzekere resultaat.

***Optie 3: een maximaal gewicht voor deze plastic flessen (tussen de 30 en 40 gram)***

Veel plastic flessen voor andere vloeistoffen dan wasverzachters wegen in de categorie 0,5 tot 1,0 liter minder of weinig meer dan 30 gram. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de lichtste fles wasverzachter maar liefst 40,1 gram weegt.

Tegen die achtergrond is het te rechtvaardigen om voor deze categorie wasverzachterflessen een maximale gewichtsnorm vast te stellen van tussen de 30 en 40 gram per fles. Deze optie tot gewichtsvermindering is de meest simpele en gemakkelijkst handhaafbare optie.

## **§6. Conclusies**

Onderzoek naar de mogelijkheden van preventie van verpakkingsafval in de sector wasverzachters leidt tot de volgende conclusies:

1. Nagenoeg alle wasverzachter wordt verpakt in plastic flessen van 0,5 tot en met 1 liter, meestal PET-flessen (soms HDPE-flessen) met een PP-dop.
2. Alle aangetroffen plastic flessen voor wasverzachter zijn onbegrijpelijk veel zwaarder dan plastic flessen die worden toegepast voor het verpakken van eenzelfde hoeveelheid water, sap, schoonmaakzijn of terpentijn. Zelfs op de lichtste fles voor wasverzachter zou tenminste 30% plastic kunnen worden bespaard
3. De meeste van de 30 onderzochte plastic flessen zijn bovendien ook nog tientallen procenten zwaarder dan de lichtste fles voor eenzelfde (of zelfs grotere) hoeveelheid wasverzachter.
4. Van de 22 aangetroffen flessen van 750 ml en 1 liter heeft de helft een "overgewicht" van 20% tot 50% en is 10% ongeveer twee keer zo zwaar als de lichtste fles met dezelfde inhoudsmaat.
5. De supermarktketens Jumbo en AH verpakken hun wasverzachter in de lichtste flessen van 750 ml. Daar tegenover zijn de veel verkochte 750 ml flessen van Robijn en Silan 30% tot 40% zwaarder.
6. Negen van de 30 onderzochte plastic flessen wegen 5 tot 6 gram per 100 ml verpakt product. Veertig procent van de flessen is meer dan 20% zwaarder dan een norm van 6 gram per 100 ml zou toelaten.
7. Het verpakkingsgewicht per 30 wasbeurten (standaarddosering) is slechts bij twee van de dertig onderzochte plastic flessen minder dan het "lichtgewicht-fles-verpakkingsysteem" dat 25 jaar geleden (!) door de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten werd ingebracht als alternatief voor de -niet ingevoerde- meermalige verpakking.
8. Het verpakkingsgewicht per 30 wasbeurten is voor driekwart van de flessen 25% meer dan het in 1994 voorgespiegelde verpakkingsysteem en voor ruim de helft van de flessen is het huidige verpakkingsgewicht per 30 wasbeurten 50% tot 125% meer.
9. Het overall-preventiepotentieel bij plastic flessen voor wasverzachters is naar schatting:
  - tenminste 20% bij handhaving van de preventieverplichting in relatie tot de huidige lichtste plastic fles voor wasverzachter (maximaal 10% meer);
  - bijna 50% bij handhaving van de preventieverplichting in relatie tot de thans op de markt gebrachte lichtste plastic flessen voor diverse vloeistoffen (idem).
10. De geschiedenis van het preventiebeleid (zie bijlage A) leert dat zonder adequaat beleid en handhaving volstrekt onvoldoende resultaten worden boekt.

## **BIJLAGE A. De ondraaglijke traagheid van het milieubeleid**

- **Afvalpreventie bij verpakkingen**

Afvalpreventie is al zo'n 40 jaar het meest verwaarloosde uitgangspunt van het milieubeleid.

### **1. Afvalpreventie in de jaren tachtig**

Preventie heeft sinds 1979 in het Nederlandse afvalstoffenbeleid de hoogste prioriteit (boven hergebruik, verbranden en storten van afvalstoffen). Het heeft echter nog bijna tien jaar geduurd voordat -onder druk van jaarlijks terugkerende kamer moties en een ongevraagd advies van de toenmalige milieuraad (CRMH)- de eerste beleidsstappen werden gezet: *Eind jaren tachtig werd een algemene preventiedoelstelling geformuleerd voor de totale hoeveelheid afval en een aantal preventiedoelstellingen voor specifieke 'prioritaire' afvalstromen, zoals verpakkingsmaterialen.*

### **2. Afvalpreventie onder de Convenanten voor verpakkingen: de periode 1991-2006**

Hoewel preventie de hoogste beleidsprioriteit had, heeft het afvalstoffenbeleid zich de afgelopen decennia primair gericht op het voorkomen van storten, op de zorg voor energieopwekking met meer afvalverbrandingscapaciteit en op inzameling ten behoeve van recycling van een aantal geselecteerde ('prioritaire') afvalstromen.

Voor de diverse soorten verpakkingsmateriaal werd tussen 1991 en 2006 een drietal convenanten afgesloten, waarin onder meer afspraken waren opgenomen m.b.t. de te realiseren hoeveelheid preventie van verpakkingsafval.

#### ***Het eerste Convenant Verpakkingen***

In het eerste Convenant Verpakkingen werd concreet afgesproken "*de hoeveelheid (in Kton) nieuw op de markt te brengen verpakkingen uiterlijk in het jaar 2000 te brengen onder het niveau van de hoeveelheid (in Kton) van diezelfde verpakkingen in het referentiejaar 1986.*" Ook werd de resultaatverplichting opgenomen om het aantal Kton op de markt gebrachte verpakkingen in 1997 met minimaal 3% te verminderen ten opzichte van 1991 (artikel 4.3). Daarnaast werden verdergaande inspanningsverplichtingen voor de verpakkende industrie afgesproken: 10% minder in 1997 t.o.v. 1991 en 10% minder in 2000 t.o.v. 1986. De diverse fotoboeken met voorbeelden van geslaagde preventiemaatregelen konden evenwel niet verhullen dat in 1997, toen werd overgestapt op het tweede Convenant Verpakkingen, de hoeveelheid verpakkingsafval niet was afgenomen, maar juist was toegenomen. Het ging daarbij volgens het RIVM<sup>13</sup> om een forse **toename van ruim 15%** (t.o.v. 1986).

#### ***Convenant Verpakkingen II***

Het Convenant Verpakkingen had een looptijd tot 1 januari 2001 (art. 26) met tussentijdse evaluaties in 1994 en 1997, waarin zou worden gezien of de inspanningsverplichtingen op het gebied van afvalpreventie konden worden omgezet in resultaatsverplichtingen (art. 23). In tegenstelling daarmee werd het Convenant Verpakkingen echter al per 15 december 1997 vervangen door het tweede Convenant Verpakkingen. Dit convenant werd gepresenteerd als een noodzakelijke update in relatie tot de implementatie van nieuwe Europese regelgeving, met meer binding van (branche-organisaties uit) het bedrijfsleven. Feitelijk behelsde het echter vooral ook een forse afzwakking van met name de afspraken over afvalpreventie en producthergebruik. Ook werden er geen afspraken meer opgenomen over concreet te treffen maatregelen.

---

<sup>13</sup> RIVM-analyse verpakkingsafval in 1996; pag. 2 en 3.

De preventieverplichting werd in het tweede Convenant Verpakkingen sterk afgezwakt door herdefiniering van de afgesproken afvalpreventie. De preventieverplichting werd nu gedefinieerd in termen van een 10%-reductie t.o.v. de hoeveelheid verpakkingen die er geweest zou zijn wanneer deze net zo sterk was gegroeid als het BNP<sup>14</sup>. Deze verhullende kunstgreep impliceerde dat tussen 1997 en 2002 zou kunnen worden voldaan aan de 10% preventie-afspraken ..... met een toename van het verpakkingsafval met 10%. En dat ondanks de eerdere toename van de hoeveelheid verpakkingsafval met ruim 15%.

Uitgaande van deze kunstgreep berichtte de Commissie Verpakkingen in haar jaarverslag<sup>15</sup> over 2001: "Met een preventieresultaat van 27% voldoet het bedrijfsleven ruimschoots aan de voor 2001 afgesproken preventieverplichting van tenminste 10% (ten opzichte van de hoeveelheid in 1986 die is gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het bruto binnenlands product." Verder lezen leert echter dat de gemonitorde hoeveelheid verpakkingsafval feitelijk was gestegen naar 2.582 kton, precies **10% meer** dan de uitgangshoeveelheid van 1986.

### **Convenant Verpakkingen III**

Hoewel er bij de afloop van het tweede Convenant Verpakkingen van de zijde van de overheid weinig animo was voor een derde convenant kwam het er eindelijk toch nadat een nieuw kabinet was aangetreden. Na een soort 'convenantloos tijdperk' wat betreft o.a. afvalpreventie werden uiteindelijk in december 2002 de handtekeningen gezet. De algemene preventieverplichting voor verpakkingen werd ook in dit convenant gekoppeld aan de BNP-groei. Ditmaal werd echter niet meer gesproken over 10% preventie ten opzichte van die BNP-groei. De preventieverplichting behelsde een beperking van de groei van het verpakkingenverbruik tot 2/3 van de BNP-groei (tussen 1999 en 2005). Feitelijk was dit een minder zware verplichting dan "10% preventie t.o.v. de BNP-groei", tenzij de gemiddelde BNP-groei boven de 6% uit zou komen (wat uiterst onwaarschijnlijk was). Uiteindelijk concludeerde de Commissie Verpakkingen na afloop van de convenantsperiode<sup>16</sup>: "**De preventiedoelstelling is niet gerealiseerd.** Het BBP is in de periode vanaf 1 januari 1999 tot 31 december 2005 met 12,2 procent gestegen. De hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen is in deze periode met **10,4 procent gestegen**. Dat is ruim 2 procentpunten boven de overeengekomen toelaatbare toename van de hoeveelheid verpakkingen."

### **Gehannes met de monitoring**

Bij het vergelijkenderwijs hanteren van de gepresenteerde cijfers moet overigens nog wel worden bedacht dat deze monitoringcijfers veelal een -veel- te positief beeld geven en een **onderschatting van de toename** van het verpakkingsafval. Dat heeft meerdere oorzaken:

- Allereerst kan worden opgemerkt dat valide monitoring van afvalpreventie al vanaf het begin van het preventiebeleid nauwelijks aandacht heeft gekregen. In 1997 concludeerde de Algemene Rekenkamer<sup>17</sup> wat dit betreft dat "het ministerie nog onvoldoende inzicht heeft in het bereiken van de algemene preventiedoelstelling en de door de Rekenkamer onderzochte doelstellingen voor prioritaire afvalstoffen." De Rekenkamer wees er daarbij op dat (bijna tien jaar na het vastleggen van de preventiedoelen !) het van belang is "dat de bestaande discrepantie wordt weggenomen tussen de geformuleerde doelen enerzijds en de beschikbare monitoring-gegevens over afvalstoffen en methoden om afvalpreventie te bepalen anderzijds."

<sup>14</sup> Kanttekening: Juist voor verpakkingenverbruik is het onzinnig om een 1-op-1 relatie te leggen met de BNP-groei. Verpakkingen worden voor het grootste deel gebruikt voor voedingsmiddelen en dranken. BNP-groei (in termen van valuta) impliceert uiteraard niet eenzelfde groei van het aantal kilo's voeding en het aantal liters drank dat op de markt wordt gezet.

<sup>15</sup> Commissie Verpakkingen - Jaarverslag 2001; oktober 2002; pag. 7 en 11

<sup>16</sup> Commissie Verpakkingen - Jaarverslag 2005; oktober 2006; pag. 10

<sup>17</sup> Algemene Rekenkamer; Afvalpreventie; § 5; mei 1997; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25375-2.html>

De Haagse verslaggevers van dagblad Trouw vatten het als volgt samen<sup>18</sup>: "Toetsbare doelstellingen ontbreken en informatie over de hoeveelheid afval en de milieuschade van afvalstoffen is er niet."

- Daarbij moet worden bedacht dat de opzet van de monitoring van verpakkingsafval een onderhandelingsresultaat was en geen feitelijke meting. Besloten werd zich te baseren op een inventarisatie van opgaven van op de markt gebrachte verpakkingen door een selectie van bedrijven ..... en deze te extrapoleren tot een totaalschatting.

Tot halverwege de jaren negentig werd deze totaalschatting van de input van verpakkingen nog wel vergeleken met de totale output van verpakkingen via de relevante afvalstromen. Uit de jaarlijkse rapportages van RIVM hierover bleek telkens weer eenzelfde soort discrepantie als de Algemene Rekenkamer ook constateerde.

Voor het 2<sup>e</sup> Convenant Verpakkingen werd vervolgens maar afgesproken dat een Commissie Verpakkingen de jaarlijkse rapportages zou gaan verzorgen en niet het RIVM. Deze commissie klaagde weliswaar vaak over de "onvoldoende dekkinggraad" achter de opgegeven hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen (m.n. bij plastic verpakkingen), maar richtte zich verder volledig op de monitoring van gescheiden ingezameld verpakkingsafval en ging verder voorbij aan de discrepanties die bijvoorbeeld bleken uit de grote stroom verpakkingsafval in het huishoudelijk restafval.

Het gevolg: Tot op de dag van vandaag is de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen die wordt gerapporteerd (ook in de betreffende beleidsstukken) beduidend kleiner dan de totale hoeveelheid verpakkingsafval die wordt gemeten in de hiervoor relevante afvalstromen.

- Tot slot is relevant de impact van de vele "correcties" op de monitoring:
  - De jaarverslagen van de Commissie Verpakkingen gaven ieder jaar weer een correctie op de gepresenteerde monitoringresultaten uit voorgaande jaarverslagen. Daarbij bleken de cijfers (m.n. in 'afrekenjaren') later vaak toch wat minder positief dan eerder gedacht. Zo werden bijvoorbeeld de monitoringsresultaten voor 2001 later<sup>19</sup> weer naar boven toe gecorrigeerd en wel tot 2.785 kton, wat niet 10%, maar 19% meer was dan de uitgangshoeveelheid in 1986.
  - Ook werd de monitoringsystematiek tijdens de convenantenperiode meermalen herzien. Bepaalde soorten verpakkingen werden daarbij weggedefinieerd als verpakking. Het meest pregnante voorbeeld hiervan zijn de vuilniszakken, die verantwoordelijk waren<sup>20</sup> voor meer dan 10% van de vastgestelde hoeveelheid plastic verpakkingsafval in 1986. [Desondanks werd overigens voor plastic verpakkingen nooit voldaan aan de preventieverplichting; in 2005 werd zelfs volgens de opgave van de Commissie Verpakkingen<sup>21</sup> bijna 30% meer plastic verpakkingen op de markt gezet dan in 1986.]

<sup>18</sup> <https://www.trouw.nl/home/rekenkamer-ministerie-weet-niet-hoe-afvalberg-kleiner-moet-worden~af2a8516/>

<sup>19</sup> Commissie Verpakkingen – Jaarverslag 2003; oktober 2004; pag. 8

<sup>20</sup> Bureau B&G – Analysedocument Deelproject Kunststof Verpakkingen; juni 1990; Samenvatting - pag. 1

<sup>21</sup> Commissie Verpakkingen – Jaarverslag 2005; oktober 2006; pag. 30

### **3. Afvalpreventie in de Raamovereenkomsten onder het Verpakkingenbesluit**

Een jaar vóór het afsluiten van het 3<sup>e</sup> Convenant Verpakkingen werd -op 17 december 2001- het 'Ontwerp-Besluit beheer verpakkingen en papier en karton' gepubliceerd in de Staatscourant. Volgens dit ontwerpbesluit zou de producent en importeur ondermeer verplicht worden tot het treffen van preventiemaatregelen die ertoe leiden "dat de gewichtshoeveelheid in Nederland van door de producent of importeur nieuw op de markt gebrachte verpakkingen in het jaar 2005 is afgenomen met ten minste 10 gewichtsprocent ten opzichte van de hoeveelheid verpakking welke door hem nieuw in het jaar 1999 op de markt is gebracht, gecorrigeerd voor de ontwikkeling van zijn omzet." (art. 3.2)

Met de vervanging van het kabinet-Kok door het kabinet-Balkenende ging er in 2002 echter een andere wind waaien die ook effect had op de beleidsaanpak van afval(preventie) en verpakkingen. Het zou nog jaren duren voor er een Verpakkingenbesluit werd ingevoerd en de bovengenoemde concrete preventieverplichting uit het ontwerpbesluit was daarin geschrapt.

Wel bleef de algemene preventieverplichting voor producenten en importeurs gehandhaafd: "De producent of importeur neemt maatregelen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid van verpakkingen ..... die er in ieder geval op gericht zijn dat (a.) zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal wordt gebruikt" (art. 3.1.a).

Daarmee werd de preventieverplichting voor de (individuele) producent en importeur om zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal te gebruiken per 1 januari 2006 een feit.

De geschrapte kwantitatieve preventieverplichting (10%-reductie) was zeer concreet en goed controleerbaar. Aan de handhaafbaarheid van de kwalitatief geformuleerde preventie-verplichting werd en wordt evenwel sterk getwijfeld.

Recycling Netwerk is echter van mening dat ook de overgebleven kwalitatieve preventie-verplichting ("zo weinig mogelijk") in een -beperkt- aantal gevallen wel degelijk goed controleerbaar en redelijk eenvoudig handhaafbaar is. Dat geldt met name in gevallen waarin producenten of importeurs verpakkingen op de markt brengen die beduidend zwaarder zijn dan de verpakkingen gebruikt door concurrenten. (Uiteraard geldt dit dan uitsluitend voor verpakkingen van hetzelfde materiaal en met dezelfde inhoud.)

Al voordat het Verpakkingenbesluit in werking trad heeft Recycling Netwerk hier nadrukkelijk op gewezen en ook diverse concrete voorbeelden aangedragen<sup>22</sup>. Vanuit het toenmalige milieuministerie werden echter andere prioriteiten gelegd binnen het verpakkingenbeleid: vooral op controle van de aansluiting bij een algemeen verbindend verklaard Afvalfonds Verpakkingen en verder op -afspraken over- gescheiden inzameling. Wat betreft afvalpreventie is de VROM-Inspectie de eerste jaren van het Verpakkingenbesluit niet verder gekomen dan een wat halfslachtige briefwisseling met een supermarktketen (over te zware plastic melk-verpakkingen).

#### **Raamovereenkomst 1: de periode 2008-2012**

Onder het regime van het Verpakkingenbesluit werd eind juli 2007 de vereiste overeenkomst tussen milieuministerie, 'het' bedrijfsleven en de VNG afgesloten. Feitelijk was dit het vierde convenant over verpakkingen: de zogenaamde "Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012".

In tegenstelling tot de voorgaande convenanten stond in deze raamovereenkomst echter geen enkele afspraak over reductie van de hoeveelheid verpakkingen. De woorden afvalpreventie en preventie komen er zelfs in het geheel niet meer in voor.

<sup>22</sup> Driedaagse workshop Implementatie Verpakkingenbesluit van de VROM-inspectie; najaar 2005



De preventieverplichting ten aanzien van verpakkingen is daarmee volledig een zaak van de individuele producent en importeur en van overheidscontrole en -handhaving op de betreffende "essentiële eis" van het Verpakkingenbesluit. Toen bijna zes jaar na het van kracht worden van het Verpakkingenbesluit door de VROM-Inspectie werd gecontroleerd op de naleving van de essentiële eisen werd evenwel het volgende geconcludeerd<sup>23</sup>:

<b>NALEIVING ESSENTIELE EISEN VERPAKKINGEN – VROM-INSPECTIE 2011</b>	
<b><u>Reductie verpakkingsgewicht</u></b> (uit §3 Conclusies)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reductie van verpakkingsgewicht vindt alleen bij een beperkt aantal producten plaats en is dan meestal kostprijs gestuurd (minder verpakkingsmateriaal betekent een goedkoper product).</b></li> <li>• <b>De regelgeving met betrekking tot het verplicht reduceren van verpakkingsgewicht is vaak onbekend.</b></li> <li>• <b>Een systematische aanpak op minimalisatie van verpakkingsgewicht ontbreekt.</b></li> </ul>	

### **Raamovereenkomst 2: de periode 2013-heden**

Ook de daarnavolgende raamovereenkomst, met een looptijd van 2013 tot 2023, bevat geen afspraken over afvalpreventie en het verminderen van de hoeveelheid verpakkingen. Afvalpreventie krijgt dan alleen nog aandacht als één van de uitgangspunten die door een kennisinstituut zou moeten worden gehanteerd bij het opstellen van een verduurzamingsagenda (art. 3.2.a.).

Vastgesteld kan worden dat de preventieverplichting ten aanzien van verpakkingen een zaak is van de individuele producent en importeur, zowel gezien de tekst van het Verpakkingen-besluit (art. 3.1.a.), als gezien de tekst van de geformuleerde Raamovereenkomsten.

Sinds 1 januari 2006 is de rijksoverheid op dit punt dus ook ongebonden door afspraken met organisaties van het bedrijfsleven<sup>24</sup> waar het gaat om controle en handhaving op de preventieverplichting bij verpakkingen.

<sup>23</sup> VROM-Inspectie; Naleving essentiële eisen verpakkingen; 30 november 2011; pag. 14

<sup>24</sup> Aangenomen dat er naast de raamovereenkomst niet een geheime afspraak over afvalpreventie is gemaakt (zoals er eerder ook een side letter naast een verpakkingenconvenant bleek te bestaan).