

POSITION PAPER

Uitgebreide Producenten- verantwoordelijkheid als hefboom voor circulariteit

Lessen uit de praktijk van Fost Plus



Inleiding

De Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) legt vanaf 2030 bindende doelstellingen op aan alle EU-lidstaten voor onder andere recyclage, het gebruik van gerecycleerd materiaal en recyclage op schaal. Of lidstaten deze doelstellingen halen, hangt in grote mate af van hoe hun systemen voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV of PRO *Producer Responsibility Organisation*) zijn georganiseerd.

Een recente EUROPEN-studie¹ beargumenteert dat een unitaire UPV-organisatie per afvalstroom structurele voordelen biedt ten opzichte van een competitief model - niet omdat marktstructuur op zich bepalend is, maar omdat een single-PRO-model het makkelijker, sneller en goedkoper maakt om de ontwerpkeuzes te maken die wél overal bepalend blijken: **ecomodulatie, nationale dekking, sorteerinfrastructuur en financiële transparantie.**

In deze *position paper* gaan we aan de hand van concrete voorbeelden en cijfers dieper in op hoe Fost Plus als single PRO én Europese recyclagekoploper deze vier ontwerpkeuzes in haar werking inkapselt. Tegelijk identificeren we de uitdagingen die verdere actie vergen richting de horizon van 2030.

Sterktes van het Belgische systeem

Granulaire ecomodulatie: een financiële stimulans

Fost Plus hanteert een van de meest gedetailleerde ecomodulatie-tarieven van de EU: 16 afzonderlijke subcategorieën voor plastic verpakkingen alleen, elk met een eigen tarief per kilogram, gaande van €0,36/kg voor transparant kleurloze PET flessen en flacons tot €2,14/kg voor 'andere plastic folies'² en een ontradend tarief van €4,4 €/kg voor niet-recycleerbare plastic verpakkingen.

Deze differentiatie belooft goed recycleerbare verpakkingen, die compatibel zijn met de sorteer- en recyclagerealiteit.

De EUROPEN-studie toont aan dat de granulariteit van ecomodulatie de beste voorspeller is van recyclageprestaties³. Belangrijk is dat deze granulariteit slechts rendabel is wanneer ze samengaat met de operationele kost om de verschillende materiaalstromen ook effectief te scheiden en te verwerken. Een unitaire UPV-organisatie, met haar centrale regie over het volledige inzamel- en sorteertraject (zie hoger), kan dit inherent beter afstemmen dan een verzameling concurrerende operatoren die elk hun eigen tarievenlogica hanteren en aparte contracten afsluiten met operatoren.

100% nationale dekking: één sorteerboodschap, één inzamelwijze

Fost Plus garandeert 100% bevolkingsdekking, zowel in stedelijke als landelijke gebieden, met nationaal uniforme sorteerregels. Fost Plus sluit daarvoor contracten af met elk van de 36 afvalintercommunaal in België. Zij organiseren het afvalbeheer op het terrein; Fost Plus vergoedt hen voor de verpakkingsfracties. **Centraal contractbeheer biedt kwaliteitsgarantie van de ingezamelde materialen.**



De EUROPEN-studie kwantificeert dat belang van geografische dekking⁴: de 'rurale kloof' (een zwakkere dekking in landelijke gebieden dan in steden) is een van de grootste prestatieverschillen die de studie EU-breed vaststelt. Eén uniforme sorteerboodschap – ongeacht waar in het land een consument woont – verlaagt bovendien de drempel tot correct sorteergedrag en verbetert de sorteerkwaliteit aan de bron.

Dit wil echter niet zeggen dat Fost Plus geen kwalitatieve of kwantitatieve verschillen in inzameling ziet tussen stedelijke en landelijke gebieden. Contradictorisch genoeg loopt de Belgische curve omgekeerd. RURALE omgevingen met een dichtere concentratie aan klassieke (al dan niet samengestelde) tweedoudergezinnen en meer woonoppervlakte sorteren doorgaans meer en beter dan urbane omgevingen, met minder ruimte voor selectieve inzameling, meer doorstroom en meer eenoudergezinnen. Ook de taalbarrière en diversere culturele achtergrond in een grootstedelijke context spelen ongetwijfeld mee.

1 EPR system performance in the European Union (2026), commissioned by EUROPEN and CIRCPACK (Veolia) based on Eurostat Packaging waste statistics (2023 reporting period), PRO published financial and operational reports and CIRCPACK datasets on material-specific recycling rates.

2 Fost Plus UPV-Tarieven Verpakking 2027.

3 Landen met granulaire, formaat-specifieke tarieven behalen gemiddeld 73,9% recyclage, tegenover 64,5% bij systemen met een 'advanced' bonus-malusmodel en 57,4% bij systemen met louter op gewicht gebaseerde tarieven (Eurostat, 2023).

Robuuste sorteerinfrastructuur: 16 materiaalstromen uit de PMD-zak

Tussen 2019 en 2021 breidde Fost Plus de sorteerbodschap voor plastic verpakkingen uit. Niet alleen plastic flessen en flacons maar nagenoeg alle plastic verpakkingen worden sindsdien selectief ingezameld via de PMD-zak. Deze beslissing verminderde materiaalverlies en maakte een fijnmazigere scheiding van kunststoftypes mogelijk. Plastic als materiaalsoort ging van vier sorteerstromen naar maar liefst elf. Die vergaande sortering heeft een enorme impact op de kwaliteit van het recyclaat. **Hoe zuiverder de input in het recyclageproces (per polymeer), hoe zuiverder de output en hoe meer toepassingen binnen handbereik zijn.**

Ondertussen werd de sorteerinfrastructuur verder uitgebreid met technologie voor het capteren van klein aluminium. Ook aluminium drankencapsules vallen hier sinds 2023 onder, ter voorbereiding van hun nieuwe statuut als verpakking onder de PPWR.



Dit type infrastructuurinvestering — nationaal uitgerold, op één tijdslijn, volgens één specificatie over de zes sorteercentra — vergt centrale coördinatie. In een single-PRO-model kan dit besluit op één plaats genomen en gefinancierd worden; in een competitieve markt met meerdere operatoren moet eenzelfde uitrol worden afgestemd tussen concurrenten met uiteenlopende belangen, wat de snelheid en consistentie van zulke investeringen doorgaans vertraagt.

Financiële transparantie

Hoog-performante UPV-systemen maken de besteding van UPV-tarieven zichtbaar van inzameling tot verwerking. Dat is in België niet anders. Fost Plus scoort op de transparantie-index van de EUROPEN-studie het maximum (6 op 6) — coverage, methodologische openheid en rapporteringsfrequentie zijn alle drie volledig.

Systemen die 'hoog' scoren op deze index behalen gemiddeld 13,4 procentpunt meer recyclage dan systemen die 'laag' scoren (69,6% tegenover 56,2%). Nog opmerkelijker: de EUROPEN-studie stelt vast dat financiële transparantie in vrijwel de hele EU stopt bij de PRO zelf. Wat er met UPV-inkomsten gebeurt ná uitbetaling aan afvalbeheerders (intercommunes, sorteercentra, verwerkers) blijft doorgaans onzichtbaar.

België is hierop de expliciete uitzondering: formele contracten tussen Fost Plus en de intercommunes koppelen vergoedingen aan servicenormen en materiaalspecificaties. Er is dus een duidelijk zichtbare en contractueel vastgelegde link tussen recyclageresultaten en financiële vergoedingen.

Deze traceerbaarheid 'van inzameling tot verwerking' is doorgaans makkelijker haalbaar binnen één UPV-organisatie met een beperkt aantal contractuele relaties, dan in een markt met meerdere concurrerende PRO's die elk apart met afvalbeheerders onderhandelen.

4 Systemen met wijdverspreide, consistente selectieve inzameling in landelijke gebieden halen systematisch hogere recyclagepercentages: gemiddeld 82,6% voor glas en 76,6% voor metaal, tegenover respectievelijk 70,0% en 68,8% in systemen met beperktere netwerken (Eurostat, 2023).

Genomen hordes

Het Belgische systeem toont niet alleen structurele sterktes, maar ook een trackrecord van gerichte investeringen om knelpunten aan te pakken.



Inzameling en recyclage van flexibele plastic verpakkingen

Fost Plus rapporteert voor 2025 een recyclagegraad van 76% voor flexibele plastic verpakkingen — een cijfer dat aanzienlijk hoger ligt dan het EU-gemiddelde van 13,1% dat de EUROOPEN -studie voor 2023 optekent. Die discrepantie is niet onlogisch: **tussen 2023 en 2025 zette België sterk in op de uitgebreide sorteerboodschap voor plastic verpakkingen, met flexibele verpakkingen bovenaan.**

Inzamelen en sorteren zijn de eerste stappen. Rest nog de herintegratie van folierecyclaat in nieuwe (voedsel)verpakkingen. België neemt daar het Europese voortouw met enerzijds de opschaling van chemische recyclage en anderzijds pilootprojecten voor geavanceerde sortering op basis van digitale watermerken.

De missende link: recyclage van PolyAl

PolyAl is het plastic en aluminiumlaagje dat overblijft na de recyclage van drankkartons. Drankkartons ondergaan een specifiek

recyclageproces, dat verschilt van standaard papier-karton recyclage in de zin dat drankkartons door hun samenstelling langer in de verpulper blijven. De hoge kwaliteit vezels worden gerecupereerd en opnieuw ingezet. De recyclage van PolyAl, zo'n 25% in gewicht van het drankkarton, vergde echter een bijkomende stap. En wel eentje die niet alle recycleurs konden zetten. Met een recyclagepercentage van 77% (Fost Plus, 2025) kan België bogen op mooie resultaten – al hinken deze nog achterop de recyclageresultaten van de andere verpakkingsmaterialen.

De uitdaging vandaag zit in het verzekeren van continuïteit. Tussen 2024 en 2025 noteerde België opnieuw een daling met 4 procentpunten (van resp. 81% naar 77%), te wijten aan de beperkte afzet voor gerecycleerd PolyAl.



Design-for-Recycling-inspanningen stagneren door onzekerheid

Design-for-Recycling-ondersteuning door PRO's, doorgaans in de vorm van ecomodulatie, heeft een aantoonbaar effect op de recycleerbaarheid van verpakkingen. Tegelijkertijd komt het effect pas volledig tot uiting wanneer dit gepaard gaat met effectieve fysieke verwerkingscapaciteit (zie hoger).

Tussen 2019 en 2024 daalde het aandeel niet-recycleerbare verpakkingen in de Belgische winkelrekken van 20 kTon naar 7 kTon. Dit als gevolg van een dubbele aanpak: ecomodulatie om goed recycleerbare verpakkingen te stimuleren (zie hoger) in combinatie met advies en expertise aan leden. Daarin onderscheidt Fost Plus zich: **naast de financiële en operationele rol, is de UPV-organisatie een partner voor haar lidbedrijven in het optimaliseren en aanpassen van verpakkingen, via een toegewijd team.**

Echter, in 2025 remmen de inspanningen duidelijk af. PPWR Artikel 6 verplicht vanaf 1 januari 2030 dat verpakkingen minstens recycleerbaarheidsklasse A, B of C behalen, met een 'recycled-at-scale'-toets vanaf 2035 en een verstrenging tot enkel A of B vanaf 2038. Deze regelgeving verschuift nationale recycleerbaarheids-richtlijnen naar bindende, EU-wijde marktoegangscriteria — wat verklaart waarom bedrijven momenteel voorzichtig zijn met nieuwe ontwerptrajecten vooraleer de uitvoeringsbepalingen definitief zijn.

Investeren in plastic recyclagecapaciteit

Tussen 2020 en 2021 sloot Fost Plus recyclagecontracten af met maar liefst zes nieuwe recyclagefabrieken voor plastic verpakkingsmateriaal in België. Doel was om de lokale plastic verwerkingscapaciteit die toen maar op 9% lag op te drijven naar 75%. **Door dicht bij huis te recyclen, is minder transport nodig, worden lokale duurzame jobs gecreëerd en wordt hoogwaardig recyclaat beschikbaar voor de lokale productie-industrie.** Tegen eind 2026 zullen alle zes sites operationeel zijn. Centraal contractbeheer biedt de recycleurs gegarandeerde aanvoer aan een vaste kwaliteitsnorm over een periode van negen jaar. Dit biedt zekerheid om te investeren en een kader om marktfluctuaties op te vangen.

De Belgische verwerkingscapaciteit overtreft bovendien de eigen huishoudelijke inzameling, waardoor het land een netto-importeur is van plastic verpakkingsmateriaal uit de buurlanden.



We zien de omgekeerde beweging vandaag al voor bijvoorbeeld drankkartons. Dit weerspiegelt hoe de interne Europese markt voor secundaire grondstoffen best functioneert: capaciteit en grondstofstroom worden over grenzen heen op elkaar afgestemd.

De EUROPEN-studie identificeert het ontbreken van fysieke sorteer- en verwerkingscapaciteit als de belangrijkste resterende EU-brede bottleneck voor recycling-at-scale. Geen enkele verpakkingscategorie is momenteel op koers om de PPWR-doelstellingen in alle 27 lidstaten te halen; flexibele plastics vormen daarbij het scherpste voorbeeld, met de laagste recyclagegraad van elke categorie en nagenoeg onbestaande verwerkingscapaciteit in de meeste lidstaten.

België vormt hierop de uitzondering (zie hoger). Dat brengt echter ook een risico met zich mee. Verpakkingsmaterialen die de drempel voor recyclage-op-schaal niet halen, zullen geweerd worden van de markt. Als beste leerling van de klas, pleit België dan ook voor aandacht voor de nationale context, opdat het kind niet met het spreekwoordelijke badwater weggegooid wordt.

Resterende uitdagingen

Consumentenverwarring: aanvaarding zonder effectieve recyclage

Een (beperkt) deel van de verpakkingen die in de PMD-zak mogen, kan in de praktijk niet – of onvoldoende – gesorteerd en/of gerecycleerd worden. Twee onderscheiden mechanismen liggen hieraan ten grondslag.

- Ten eerste zijn er verpakkingen die door hun materiaalcombinatie of kleur niet verwerkt kunnen worden, zoals multimateriaal pouches en sommige zwarte verpakkingen (carbon black wordt niet herkend door de infraroodcamera's).
- Ten tweede zijn er verpakkingen die weliswaar principieel recycleerbaar zijn, maar niet ontworpen zijn voor de bestaande recyclageketen, zoals sommige verpakkingen uit biodegradeerbare kunststoffen. Deze verstoren de kwaliteit van plastic-stromen wanneer ze daarin terechtkomen en worden evenmin geaccepteerd in de composteerbare fracties.

Kortom, de aanwezigheid van een inzamelstroom staat niet gelijk aan een effectieve recyclage-uitkomst. Voor het draagvlak bij de burger is dit een reëel risico: wanneer consumenten correct sorteren maar het resultaat toch niet gerecycleerd wordt, ondermijnt dit het vertrouwen in de sorteerboodschap zelf.

Recycling-at-scale voor PS, XPS en EPS

Het recyclagepercentage voor polystyreen bedraagt 32% (Fost Plus, 2025). Dat is ver onder de drempel voor recycleerbaarheid-op-schaal van 55% in 2035 die de PPWR oplegt in Artikel 6. Recycleerbaarheid-op-schaal wil zeggen dat een materiaal niet alleen theoretisch recycleerbaar is, maar routinematig ingezameld, gesorteerd en verwerkt wordt tot nieuwe grondstoffen. Het overbruggt de kloof tussen nationaal gestuurd milieuvriendelijk ontwerp en - in dit geval - de industriële realiteit op EU-niveau.



Voor polystyreen komt daar de bijkomende moeilijkheid bij dat er vooralsnog geen geharmoniseerde rekenmethode is om het aandeel gerecycleerd materiaal uit chemische recyclage te berekenen.

Terwijl die chemische recyclage net een beloftevolle piste is om aan de vereiste van minimum recycled content te komen uit Artikel 7 (zie hoger). Bepaalde materialen zoals polystyreen riskeren op deze manier buiten de markttoetredingsdrempels te vallen, ondanks hun materiaalvoordelen (met name in thermovorming en stabiliteit).

Recycled content rate

Op het vlak van integratie van gerecycleerd materiaal in nieuwe plastic verpakkingen loopt het Belgische systeem een gemengd parcours. Voor de bedrijfsmatige stroom voorziet Valipac reeds een financiële stimulans⁵ voor kunststofverpakkingen met minstens 30% gerecycleerd materiaal. Voor de huishoudelijke stroom daarentegen steunt Fost Plus op de bestaande verplichte PCR-drempels (Post-Consumer Recycled Content) voor plastic drankflessen en de toekomstige drempels onder de PPWR, eerder dan op een eigen tariefdifferentiatie.

Dit creëert een uitdagende situatie voor langetermijninvesteringen in infrastructuur, waar de capaciteit riskeert de marktvraag voor te lopen.

De EUROPEN-studie merkt op dat het financiële signaal van PCR-gerichte ecomodulatie EU-breed het sterkst doorweegt in stromen met stabiele afzetketens voor secundaire grondstoffen (met name PET en PE). Voor flexibele verpakkingen, bijvoorbeeld, blijft de afzetketen relatief onderontwikkeld - wat het effect van een eventuele bonus a priori beperkt.

⁵ Via de 'myRecycledContent'-bonus (€100/ton in 2023, verdubbeld tot €200/ton in 2025).



Conclusie

België, met Fost Plus als UPV-organisatie voor huishoudelijke verpakkingen en Valipac voor bedrijfsmatige verpakkingen, behaalt de hoogste recyclagegraad van de volledige EU-27. En dat is geen toeval. Een van de meest opvallende bevindingen uit de EUROOPEN-studie is immers dat systemen met één UPV-organisatie per afvalstroom gemiddeld een hogere recyclagegraad⁶ behalen. Eén PRO elimineert immers rapporteringsversnippering en creëert uniforme contract- en kwaliteitsbeheer, materiaal- en datastroom. Dit maakt granulaire ecomodulatie, volledige dekking, robuuste sorteerinfrastructuur en financiële transparantie 'van inzameling tot verwerking' mogelijk als bepalende factoren voor succes.

Het behoeft daarbij wel de nuance dat een competitief systeem met meerdere PRO's in theorie hetzelfde niveau kan bereiken, maar enkel via aanzienlijke bijkomende investeringen (een centraal register, onafhankelijk toezicht, gedwongen harmonisatie van tarieven) om te compenseren voor wat een single-PRO-model gratis meekrijgt. Die extra kost en complexiteit is precies het argument vóór een unitaire UPV-organisatie: hetzelfde resultaat is bereikbaar, maar niet zonder aanzienlijke bijkomende investering die in een single-PRO-model overbodig is.

Fost Plus illustreert dat een single-PRO-model geen theoretisch voordeel is: de hoogste recyclagegraad van de EU-27, met maximale transparantiescore, en een reeks gerichte investeringen (uitbreiding van de sorteerboodschap om flexibele verpakkingen in te zamelen, opschalen van de recyclage van PolyAl, lokale verwerkingscapaciteit contracteren, *Design-for-Recycling-trajecten* uitzetten). Dat model creëert een systeem waarin elke partner zijn rol kan spelen en verantwoordelijkheid opneemt. Tegelijk blijven een aantal uitdagingen open (consumentenverwarring rond niet-recycleerbare maar wel aanvaarde verpakkingen, recycling-at-scale voor polystyreen, en het stimuleren van PCR) die vragen om verdere actie, maar net dankzij de eenheid van het systeem sneller en coherenter aangepakt kunnen worden dan in een versnipperde markt.

⁶ Respectievelijk 71,8% voor single-PRO-systemen versus 62,2% voor competitieve systemen met meerdere UPV-organisaties en 47,7% voor staatsbeheerde systemen (Eurostat, 2023).