

Vergaderjaar 2020–2021

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 254

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2021

De productie en het gebruik van wegwerpplastics dragen bij aan veel onnodig zwerfafval in onze omgeving en het gebruik van veel grondstoffen die vervolgens verloren gaan. Zoals ik uw Kamer eerder heb aangegeven wil ik daarom kijken welke stappen de komende jaren kunnen bijdragen aan het verminderen van de productie en het gebruik van wegwerpplastics, in het verlengde van de hierover in Europees verband afgesproken maatregelen. Tevens geef ik invulling aan enkele toezeggingen aan uw Kamer door u te informeren over een aantal aan zwerfafval gerelateerde onderwerpen, zoals mondkapjes, tasjes, filters voor tabaksproducten en de communicatieaanpak en monitoring van zwerfafval.

Wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen: van wegwerp naar hergebruik

Wegwerpbekers en maaltijdverpakkingen komen steeds meer voor en vormen samen inmiddels meer dan een derde van het zwerfafval. Ze dragen zo bij aan de plasticsoep, verspilling van grondstoffen en CO₂-uitstoot. In totaal worden naar schatting in Nederland jaarlijks 3 miljard kartonnen koffiebekers met kunststof coating weggegooid, en 500 miljoen volledig plastic bekers. Een grove schatting van de klimaatimpact van wegwerpbekers bedraagt ruim 45 kton CO₂-eq¹. Er verdwijnen jaarlijks ruim 1,7 miljard wegwerpmaaltijdverpakkingen na een korte gebruiksduur in de prullenbak. Het gaat per Nederlander dus gemiddeld om meer dan honderd bekers en verpakkingen per jaar.

¹ Uit de meest recente zwerfafvalmonitor blijkt dat 36% van het zwerfafval bestaat uit drank- en eetverpakkingen. Van dit deel van het zwerfafval bestaat 6% uit take-away bekers en 5% uit take-away bakjes en zakken. Ter vergelijking, het aandeel kleine flesjes is 5% en het aandeel blikjes is 11% (cijfers zwerfafvalmonitor 2019).

De Europese afspraken over wegwerpplastics die Nederland met andere landen gemaakt heeft, worden binnenkort in de Nederlandse wet geïmplementeerd. Ik heb u hierover per brief in meer detail geïnformeerd². De afspraken verplichten alle lidstaten onder meer om een ambitieuze en blijvende reductie in het gebruik van wegwerpbekers en maaltijdverpakkingen te realiseren in 2026 t.o.v. 2022, maar laat aan de lidstaten beleidsruimte om zelf te bepalen hoe die vermindering te realiseren. Ik ben voornemens om te laten doorrekenen of een halvering van het gebruik van wegwerpbekers en maaltijdverpakkingen een realistisch en meetbaar streefdoel is. Daarnaast zal ik ook een ambitieuzer en een minder ambitieus streefdoel laten doorrekenen. Tenslotte zal ik ook in kaart brengen wat andere landen doen, ter invulling van deze verplichting.

Ik wil bij het bereiken van deze doelstelling goed rekening houden met de gebruiker en de betrokken bedrijfssectoren, zoals de horeca, catering en evenementensector. Met hen wil ik werken aan het beschikbaar maken van simpele, praktische en schone alternatieven voor wegwerpplastics. Zij moeten immers de veranderingen in de praktijk brengen en hebben goed zicht op hoe dit op een haalbare en betaalbare manier te organiseren is. Tevens blijf ik in goed overleg met het bredere maatschappelijk middenveld over de mogelijkheden die zij zien en initiatieven die zij ontplooiën om onze doelen te halen.

Uit onderzoek blijkt dat de sleutel tot een significante reductie van het gebruik van wegwerpplastics ligt in het aantrekkelijker maken van hergebruik. De winst van het meermaals gebruiken van dezelfde materialen is in het algemeen groter dan de kleinere verschillen in de milieubelasting tussen het ene en het andere materiaal in de benodigde grondstoffen en energie. Ook moet worden voorkomen dat de plastic wegwerpproducten worden vervangen door wegwerpproducten van ander milieubelastend materiaal³. Wel moeten uitzonderingen mogelijk blijven als die bijdragen aan het aanbod van duurzame alternatieven in een circulaire economie. Ook kan in bepaalde situaties het gebruik van wegwerpproducten om medische overwegingen noodzakelijk blijven. Daarover zal ik uiteraard de betrokken organisaties consulteren.

Ik zet gelet op bovenstaande, ter invulling van de verplichting, in op landelijke afspraken om herbruikbare bekertjes, bestek en verpakkingen overal waar mogelijk aan de gebruiker aan te bieden en het gebruik van wegwerp in de komende jaren waar mogelijk uit te faseren. Dit kan in verschillende situaties een verschillende aanpak vergen. Waar het gaat om etenswaren en dranken die op locatie worden geconsumeerd, zoals bij fastfoodketens, maar ook sportkantines en recreatieparken en op festivals en evenementen is het aanbieden van herbruikbare alternatieven voor wegwerpverpakkingen ter plaatse goed mogelijk, bijvoorbeeld via retoursystemen. Bij afhaal en bezorging van dranken en maaltijden vindt de consumptie niet op locatie plaats maar onderweg of thuis. Hierin lijken herbruikbare alternatieven voor wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen

² Zie Kamerstuk 28 694, nr. 141. De Europese afspraken worden per algemene maatregel van bestuur in de Nederlandse wet geïmplementeerd. Conform voorschrift in de Wet Milieubeheer stuur ik de Eerste en Tweede Kamer binnenkort hierover een brief in het kader van de volgende stap in de wetgevingsprocedure.

³ Bij diverse gelegenheden is door leden van uw Kamer en door belanghebbenden gewezen op het risico dat een aanpak die zich enkel op plastic richt, een verschuiving kan veroorzaken naar andere materialen, die niet altijd vanzelfsprekend duurzamer zijn. Het is daarom nodig om de maatregelen zo veel mogelijk «materiaal neutraal» in te zetten. Ook het ATR waarschuwt voor dit verschuivingseffect en de studie van CE Delft laat zien dat verschuiving naar andere materialen geen milieuwinst oplevert. Herbruikbare alternatieven boeken bij meermalig gebruik in potentie wel een grote milieuwinst (CE Delft, 2020).

goede potentie te hebben voor het bereiken van de reductie. Een recente verkenning liet zien dat er al goede voorbeelden in de praktijk worden getest, die kunnen worden opgeschaald⁴.

Herbruikbare alternatieven worden ook relatief aantrekkelijker als de wegwerpvariant niet langer gratis wordt verstrekt, net zoals nu het geval is bij de plastic tassen in de supermarkten. Ik ga hierover in gesprek met de betrokken partijen, met als inzet om te komen tot een breed gedragen aanpak.

Grote publieke en zakelijke afnemers kunnen een belangrijke rol spelen als *launching customer* voor herbruikbare alternatieven, zodat deze in de praktijk beproefd en bewezen kunnen worden. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan een retoursysteem voor herbruikbare koffiebekers via de catering binnen de rijksoverheid. Ook bij andere (semi)-publieke instellingen (scholen, ziekenhuizen, musea, culturele instellingen) is hiermee veel winst te behalen. Daarom zal ik met hen in gesprek gaan over de reductie.

Om bovenstaande aanpak te kunnen operationaliseren, is in het ontwerpbesluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik de mogelijkheid opgenomen tot het nemen van wettelijke maatregelen. In lijn met de Europese Richtlijn wordt hierbij de mogelijkheid benoemd tot verplichtingen tot het aanbieden van herbruikbare alternatieven, beprijzing van wegwerpproducten of het tegengaan van de afgifte van wegwerpproducten in bepaalde gevallen. De keuze voor welke combinatie van deze maatregelen in Nederland wordt ingezet om een reductie te realiseren zal nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling die naar verwachting begin volgend jaar wordt gepubliceerd. Ik ga eerst ook met de betreffende sectoren gedurende dit jaar in gesprek over deze uitwerking en de gewenste combinatie van maatregelen en hoe deze gefaseerd en kosteneffectief kunnen worden ingericht. Uiteraard informeer ik uw Kamer over de vervolgstappen en houd ik daarbij ook rekening met de gevolgen voor deze sector van de COVID-pandemie. Die biedt zowel een aansporing om tempo te maken – we bestellen immers vaker en meer dan voorheen – als een uitdaging, omdat de betrokken sectoren een zware periode doormaken waarin al veel praktische aanpassingen nodig zijn in de bedrijfsvoering.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de definitieve maatregelen nodig ik koplopende partijen alvast uit om in 2021–2022 met pilots te starten en verschillende deelbekersystemen en herbruikbare maaltijdverpakkingen voor on-the-go, maaltijdbezorging en in de detailhandel te introduceren om gebruikers er alvast aan te laten wennen en om ervan te leren.

Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomst van de gesprekken met de sectoren over de nadere invulling en fasering van de wettelijke maatregelen en de bijbehorende doelstelling voor 2026.

Overige aan zwerfafval gerelateerde onderwerpen

Evenementen

Ik heb uw Kamer toegezegd om met de evenementensector en gemeenten in gesprek te gaan over het terugdringen van wegwerpplastics. Eind 2018 ben ik met de Plastic Promise de samenwerking aangegaan met koplopers uit de evenementensector om het gebruik van wegwerpplastic met

⁴ De verkenning vindt u als bijlage bij deze brief. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

minimaal 50% te reduceren. Deze aanpak heeft geresulteerd in diverse pilots op evenementen zelf en een grote publiekscampagne «never give up on your cup» tezamen met drankfabrikanten. Daarnaast is in samenwerking met gemeenten een traject gestart gericht op kennisontwikkeling en het invoeren van een circulair bekersisteem. In de praktijk blijkt een beker met een retoursysteem goed mogelijk, zowel met een herbruikbare beker als met een recyclebare beker, mits deze retour komt en wordt gerecycled. Het onderzoek van het LCA centre is als bijlage bijgevoegd⁵ en de kennis en *best practices* zijn gedeeld met gemeenten. De aanpak zal mede in het kader van bovengenoemde algemene maatregelen in samenwerking met gemeenten en evenementen verder worden uitgewerkt. Opschaling van eerdergenoemde pilots zal kunnen plaatsvinden zodra (grootschalige) evenementen weer kunnen plaatsvinden.

Kauwgom

Naar aanleiding van vragen van het lid Von Martels⁶ heb ik uw Kamer toegezegd onderzoek te doen naar de verschillende beleidsopties om kauwgomvervuiling tegen te gaan. Kauwgom is niet één van de 10 producten waarop de wegwerpplastics richtlijn betrekking heeft, maar maakt wel een groot deel uit van de categorie «klein en organisch zwerfafval» in Nederland (13%). Kauwgom blijft lang liggen (25 jaar), bevat meestal plastic, tast de visuele kwaliteit van de omgeving aan en het verwijderen is moeizaam en duur.

Het onderzoeksrapport brengt de opties in kaart hoe de kauwgomvervuiling aangepakt kan worden. Er is niet één sluitende oplossing, maar een combinatie van maatregelen, waarbij producentenverantwoordelijkheid en een gebiedsgerichte aanpak als meest kansrijk worden aangemerkt. Dit rapport vindt u in de bijlage bij deze brief.⁷

Het rapport geeft aan dat meerdere partijen een rol te spelen hebben om kauwgomvervuiling aan te pakken, waaronder ook de producenten. Ik zal als onderdeel van de aanpak van kauwgom in overleg treden met de sector om te zien op welke manier deze verantwoordelijkheid kan worden vastgelegd. Dit zou via een convenant met kauwgomproducenten kunnen worden vastgelegd met afrekenbare doelen, of via regelgeving in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor de publieke kosten van het opruimen van kauwgom in het zwerfafval en bewustmakingsmaatregelen.

Ik neem bij de voorbereiding van de door de wegwerpplastics richtlijn voorgeschreven UPV's ook kauwgom mee, zodat ook hiervoor een UPV in werking kan treden wanneer een vrijwillige aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt. De uiterlijke datum van inwerkingtreding voor deze UPV's is 31 december 2024.

Mondkapjes

Mondkapjes zijn momenteel veelvuldig terug te vinden in het zwerfafval vanwege de COVID-19 pandemie. Gelet op de urgentie zet ik in op maatregelen die snel uit te voeren zijn zonder het gebruik ervan te ontmoedigen. Dat zijn maatregelen gericht op de consument, zoals het actief promoten van herbruikbare alternatieven, bewustmaking van het juist weggooien en de milieu-impact en gezondheidsrisico's van niet juist

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ behandeling van de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen (Handelingen II 2019/20, nr. 61, item 32) en het AO Circulaire Economie (Kamerstuk 32 852, nr. 98)

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

weggoaien. In het corona voorlichtingsmateriaal over het gebruik van mondkapjes van de rijksoverheid zijn instructies opgenomen over het correct weggoaien van mondkapjes evenals een handleiding voor het maken van een herbruikbaar mondkapje. Daarnaast breng ik de communicatiemiddelen over corona-zwerfafval die ontwikkeld zijn door Nederland Schoon en de Plastic Soup Foundation onder de aandacht van gemeenten.

Plastic tassen

Sinds ze niet meer gratis verstrekt mogen worden, is het aantal plastic draagtassen dat in het zwerfafval belandt met 70% gereduceerd. Er wordt nu steeds meer gebruik gemaakt van herbruikbare tassen, maar ook de papieren tas is een veelgebruikt alternatief. Tijdens het AO van 2 december (Kamerstuk 32 852, nr. 137) heb ik toegezegd een toelichting te geven op de levenscyclusanalyse (LCA) van plastic tassen t.o.v. alternatieven. Het rapport hierover van CE Delft is als bijlage bijgevoegd.⁸ Hieruit blijkt dat de papieren tas niet duurzamer is dan de lichte plastic draagtas. De herbruikbare katoenen tas is wel duurzamer, na 37 keer hergebruiken, wat in de praktijk aannemelijk is. Een herbruikbaar nylon tasje voor bijvoorbeeld groente en fruit is na zes keer gebruiken duurzamer. Samenvattend betekent dit dat ook hier herbruikbare alternatieven duurzamer zijn, maar dat het belangrijk is om te bezien of er per saldo sprake is van minder verbruik van grondstoffen dan wel een verplaatsing van grondstoffengebruik en wat de milieudruk is van het alternatief. Ik zal daarom de impact van mogelijke beleidsmaatregelen onderzoeken om de omslag naar hergebruik verder te stimuleren, waaronder het uitbreiden van het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen naar tassen gemaakt van andere materialen.

Tabaksproducten met filters

Ik heb uw Kamer een toelichting toegezegd op de maatregelen uit de wegwerpplastics richtlijn, gericht op filters van tabaksproducten. Sigarettenfilters komen veel voor in het zwerfafval en bevatten plastics en andere schadelijke stoffen. De richtlijn verplicht daarom om voor filters van tabaksproducten o.a. een UPV in te voeren die de kosten dekt van o.a. het opruimen en een specifieke inzamelstructuur voor de openbare ruimte. Hoe dit voor tabaksproducten wordt ingericht, wordt in nauwe afstemming met VWS bepaald, teneinde de conformiteit met het tabaksontmoedigingsbeleid te waarborgen. De nadere uitwerking vindt plaats via een ministeriële regeling die uiterlijk 5 januari 2022 wordt gepubliceerd en volgens de richtlijn op 5 januari 2023 in werking moet treden. Verder volgen uit de wegwerpplastics richtlijn per 3 juli 2021 verplichte productmarkeringen voor o.a. tabaksproducten met filters⁹, om consumenten te wijzen op de milieueffecten van het verkeerd weggoaien ervan.

Communicatie aanpak zwerfafval en bewustmakingsmaatregelen

Bevorderen van bewustwording en gedragsverandering van burgers, bedrijven en andere organisaties is een belangrijke stap naar een zwerfafvalvrij Nederland. Dit begint met een grootschalige zwerfafvalcampagne. In 2020 ben ik een landelijk initiatief gestart om de verschillende communicatie-activiteiten over zwerfafval in Nederland te verbinden,

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ De filters van tabaksproducten bevatten plastics met chemische additieven die schadelijk zijn voor het milieu. Omdat consumenten hier geen erg in hebben, worden de sigarettenfilters veelal onbewust in het milieu weggegooid.

ondersteunen en versterken. Daarvoor ben ik in gesprek getreden met gemeenten, ngo's en bedrijven om de verschillende communicatie-activiteiten te bundelen.

In 2020 zijn al diverse activiteiten door het consortium van bovengenoemde partijen uitgevoerd: zo is er een training verzorgd voor ngo's en natuurorganisaties om met gedragsinzichten de eigen communicatie over zwerfafval te verbeteren en is met Staatsbosbeheer een zwerfafvalpreventie-aanpak ontwikkeld voor de zwerfafval hotspot de Biesbosch. Dit soort gebiedsgerichte samenwerkingen wordt voortgezet in 2021.

In 2021 is «recreatie» het centrale aandachtspunt. Piekdrukke is een terugkerend probleem voor gebiedsbeheerders en door corona worden parken, bossen, oevers en stranden meer dan anders gebruikt. Voor gebiedsbeheerders is het dan ook een grote uitdaging om deze gebieden schoon te houden. Met het consortium zal via communicatie uitingen hier extra aandacht aan besteden.

Tevens wordt een onderzoek gedaan naar kansrijke bewustmakingsmaatregelen voor wegwerpplastics. Zo hoop ik medio 2021 een onderbouwd en effectief pakket aan bewustmakingsmaatregelen te kunnen presenteren om consumenten te stimuleren zwerfafval te voorkomen.

Monitor zwerfafval

Rijkswaterstaat voert sinds 2008 in opdracht van IenW de landelijke monitor zwerfafval uit om inzicht te geven in hoe schoon Nederland is, welke trends er in het zwerfafval te zien zijn en hoe mensen dit beleven. Conform mijn toezegging doe ik u bij deze brief mijn reactie toekomen op de onderzoeken van Rijkswaterstaat¹⁰ naar het verder verbeteren van de landelijke zwerfafvalmonitoring. Voor effectief zwerfafvalbeleid is inzicht in de ontwikkeling en effecten van zwerfafval onontbeerlijk. Daarom is de afgelopen twee jaar in het onderzoeksproject «Versterken beleidsbasis, meten is weten» verkend hoe verschillende effecten van zwerfafval (leefbaarheid, gezondheid mens en natuur, circulaire economie en kosten zwerfafval) het beste kunnen worden gemonitord. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt de monitor aangevuld met gewicht per productcategorie en de materiaalsamenstelling, zodat de effecten op circulaire economie en gezondheid beter in kaart komen. Ook de leefbaarheidsindicator wordt verder ontwikkeld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹⁰ Onderzoeksrapporten zijn te vinden op <https://zwerfafval.rijkswaterstaat.nl/monitoring/versterken-beleidsbasis-meten-weten/>