

Vergaderjaar 2019–2020

28 694

Verpakkingsbeleid

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 136

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

De transitie naar een circulaire economie is in volle gang, Belangrijk onderdeel van deze transitie is het sluiten van de keten van verpakkingen. In deze brief ga ik in op het gehele verpakkingenbeleid op weg naar een circulaire economie voor verpakkingen. Dit beleid is erop gericht het gebruik van verpakkingen terug te dringen, het meermalig hergebruiken van verpakkingen te stimuleren en de kwaliteit van inzameling en recycling te verbeteren. In een afzonderlijke brief ben ik ingegaan op mijn inzet voor statiegeld op plastic flessen en blikjes.¹

In de afgelopen vijf jaar zijn flinke stappen gezet op het gebied van inzameling, sortering en recycling van verpakkingen. Ook internationaal versnelt de ontwikkeling naar een circulaire verpakkingsketen. Dat blijkt ook uit het feit dat op 6 maart 2020 het Europese Plastic Pact is afgesloten. Inmiddels hebben meer dan 100 partners zich aan de doelen van het pact geëngageerd. Zij zetten zich in voor minder gebruik van plastic, meer hergebruik en meer recycling. Als één van de initiatiefnemers van het Plastic Pact laat Nederland zien leidend te willen zijn in de transitie naar een circulaire economie. We zijn goed op weg maar we zijn er nog niet; de ambities reiken verder. Nu is het moment om de basis te leggen voor verdere stappen richting 2025. De Corona crisis plaatst ons voor uitdagingen op de korte termijn, maar tegelijkertijd moeten we werken aan het lange termijnperspectief.

Ik ga in deze brief eerst in op de gevolgen van de coronacrisis voor de keten van verpakkingen. Daarna ga ik in op het beleid gericht op het verbeteren van het ontwerp van verpakkingen en de daarvoor gestelde eisen. Vervolgens ga ik in op de werking van de producentenverantwoordelijkheid en de wijze waarop de inzameling van verpakkingen wordt georganiseerd. Tot slot geeft ik een toelichting op nieuwe doelstellingen voor recycling en hergebruik, die ik als handhaafbare normen voor

¹ Kamerstuk 30 872, nr. 245.

producenten in het Verpakkingenbesluit wil opnemen. Ik heb overeenstemming bereikt met het verpakkend bedrijfsleven over een pakket van ambitieuze en haalbare doelen voor meer hergebruik en recycling van verpakkingen. Onderzoeken die ik in dit kader heb laten uitvoeren door de Wageningen UR en Rebel Group zijn de basis geweest van dit pakket.

Gevolgen van corona op de keten van verpakkingen

Door de coronacrisis is de hoeveelheid plastic afval afkomstig van huishoudens in korte tijd sterk gestegen. Mensen gebruiken meer verpakkingen thuis. Ik heb veel waardering voor het feit dat de inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval in deze moeilijke periode doorgang heeft kunnen vinden. Dat is een compliment waard aan alle mensen die werken in deze keten. In 2020 moeten producenten van verpakte producten er zorg voor dragen dat 50% van de kunststof verpakkingen voor recycling wordt aangeboden. Deze norm blijft ondanks corona van kracht en daarmee wordt de recycling kunststofverpakkingsafval op korte termijn gewaarborgd.

De coronacrisis versterkt bestaande uitdagingen in de kunststofsector en maakt voor een verdere transitie, investeringen en innovatie noodzakelijk. Dit komt mede door de daling van de prijs van virgin plastic als gevolg van de lage olieprijs. Hierdoor verslechtert de concurrentiepositie van recyclaat. Daarnaast kampen recyclingbedrijven met een moeilijke afzet van hun recyclaat, mede als gevolg van de stilvallende productie in de auto-industrie. In een aparte Kamerbrief zal ik nader ingaan op de effecten van corona op de kunststofrecycling en het stimuleren van de toepassing van kunststofrecyclaat.

Met het oog op de langere termijn en de uitdagingen waarvoor de transitie naar een circulaire verpakkingen ons stelt, is het van belang om juist ook in onzekere periodes als nu, gezamenlijk vast te blijven houden aan gestelde doelen en aan een ambitieus verpakkingenbeleid. Dat is nodig om te kunnen komen tot een verbetering van de kwaliteit het recyclaat van plastic en de toepassing ervan in nieuwe producten. De coronacrisis laat zien dat het belangrijk is om hierin de komende jaren voortgang te blijven maken.

Dit jaar start ik een nadere verkenning van de kunststofketen. Deze moet meer inzicht geven op potentiële maatregelen die bijdragen aan het verder sluiten van de keten en het realiseren van hergebruik. Met het nationale en het Europese Plastic Pact wordt met koplopers gewerkt aan oplossingen in alle stappen in de keten en streven bedrijven ambitieuzere doelen na. In deze verkenning zal ik ook onderzoek laten doen naar de mogelijkheden voor het verder stimuleren van het toepassen van recyclaat in non-food verpakkingen om vraag en aanbod beter op elkaar te laten afsluiten. In de EU-Milieuraad heb ik de Commissie opgeroepen om binnen een jaar met een voorstel te komen om een aandeel recyclaat in plastic te verplichten.

Het verbeteren van het ontwerp en de essentiële eisen

Verpakkingen moeten voldoen aan wettelijk gestelde essentiële eisen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Verpakkingenbesluit). De ILT is een inspectieproject gestart om de naleving van de essentiële eisen te bevorderen. De eerste fase van het project is gericht op verpakkingen van wasverzachters. Producenten moeten kunnen aantonen de naleving van de essentiële eisen geborgd te hebben in hun managementsysteem, bijvoorbeeld door gebruik van bestaande NEN-normen. Daarnaast wordt er op EU-niveau ingezet op het aanscherpen van de essentiële eisen.

Nederland is hier intensief bij betrokken. In het najaar zal ik uw Kamer hier verder over informeren.

In de Single-Use-Plastics-richtlijn zijn eisen opgenomen voor kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik. Voedsel- en drankverpakkingen van piepschuim en verpakkingen gemaakt van oxo-degradeerbare kunststoffen worden verboden. Tevens wordt voorgeschreven dat doppen en deksels aan drankverpakkingen bevestigd moeten blijven. Ook moeten PET-flessen in 2025 25% recyclelaan en in 2030 30% recyclelaan bevatten. In een vervolgbrief informeer ik u na de zomer nader over de gehele implementatie van de richtlijn en ga ik ook in op de maatregelen voor consumptievermindering van drank- en voedselverpakkingen.²

Producentenverantwoordelijkheid en inzameling

Het Verpakkingenbesluit stelt producenten verantwoordelijk voor de gescheiden inname of de nascheiding van verpakkingen. Ook dienen producenten gestelde recyclingdoelstellingen te halen. Stichting Afvalfonds Verpakkingen voert namens producenten de verantwoordelijkheden uit. Producenten betalen aan het Afvalfonds een bijdrage voor de verpakkingen die zij op de markt brengen. Sinds 1 januari 2019 is tariefdifferentiatie geïntroduceerd waarbij goed recyclebare verpakkingen 40% korting krijgen. Door producenten verantwoordelijk te maken voor de afvalfase van hun product ontstaat een stimulans om in te zetten op preventie, hergebruik en recycling.

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het bedrijfsleven en het Rijk afgesproken dat gemeenten het kunststofverpakkingsafval van huishoudens inzamelen, sorteren en recyclen. Gemeenten ontvangen hiervoor van het verpakkend bedrijfsleven een kostenvergoeding gebaseerd op de hoeveelheid materiaal. In de tussenevaluatie van de Raamovereenkomst³ is geconcludeerd dat hierdoor een negatieve prikkel voor de kwaliteit ontstond. Eind 2019 hebben de VNG en het verpakkend bedrijfsleven onderling nieuwe afspraken gemaakt. In de nieuwe afspraken wordt gemeenten de mogelijkheid geboden hun taak te beperken tot inzameling. De sortering en/of nascheiding en de recycling van verpakkingsafval is dan de verantwoordelijkheid van het verpakkend bedrijfsleven. Het is aan het bedrijfsleven om hierover met sorteer- en recyclingbedrijven afspraken te maken. Met deze nieuwe afspraken wordt de genoemde negatieve prikkel voor de kwaliteit van de ingezamelde verpakkingen weggenomen. Het is mijn ambitie om naast het vergroten van de hoeveelheid ingezameld plastic ook de kwaliteit van het ingezamelde plastics en de verwerking ervan te verbeteren. Daarom ben ik blij met de nieuwe afspraken die als doel hebben te sturen op betere kwaliteit. Ook bieden de afspraken zekerheid voor langere termijnen en kan beter op innovatiemogelijkheden worden geanticipeerd doordat voor- en achterkant van de keten direct met elkaar in contact komen te staan. De nieuwe afspraken passen binnen de wettelijke kaders en sluiten aan bij het uitgangspunt dat de producentenverantwoordelijkheid een private verantwoordelijkheid van het verpakkend bedrijfsleven is en niet een publieke taak van gemeenten.

² Het conceptbesluit ter implementatie van de SUP-richtlijn is te vinden op https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpbesluit_single_use_plastics.

³ Uw Kamer is over de uitkomsten van de tussenevaluatie geïnformeerd in de Kamerbrief van 10 maart 2018 (Kamerstuk 28 694, nr. 135). In antwoorden op vragen van dhr. Ziengs (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1546) ben ik nader ingegaan op de nieuwe afspraken.

Een groot deel van de inzameling van kunststofverpakkingsafval vindt plaats doordat huishoudens dit bij de bron gescheiden houden. Bij bronscheiding ontstaat bij mensen thuis soms verwarring over welke verpakking in welke afvalbak hoort. Ik streef ernaar dat afvalscheiding eenvoudig en begrijpelijk wordt. In veel gemeenten met bronscheiding wordt verpakkingsafval van plastic, metaal en drankkartons (PMD) gezamenlijk ingezameld. Dit heeft geleid tot een forse toename van de hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval. In de nieuwe afspraken tussen de VNG en het verpakkend bedrijfsleven is PMD-inzameling voor gemeenten die bronscheiding toepassen als uitgangpunt genomen. Nu PMD-inzameling de standaard is bij bronscheiding ontstaat er eenduidigheid. Alle verpakkingen horen bij het PMD. De enige uitzonderingen hierop zijn glas en oud-papier, stromen waarvan de consument al decennia gewend is ze te scheiden. De gemeenten en het verpakkend bedrijfsleven zetten gezamenlijk een communicatiecampagne op om voor heel Nederland eensluidend te communiceren over de inhoud van de PMD bak.

In de huidige situatie zijn de kosten voor de inname van verpakkingsafval dat vrijkomt bij bedrijven uitgezonderd van de producentenverantwoordelijkheid. Deze uitzondering komt met ingang van 2023 te vervallen. Producenten moeten met ingang van 2023 voor alle verpakkingen een innamesysteem organiseren en de kosten daarvan dragen. In praktijk betekent dit dat producenten ook een systeem moeten opzetten voor de inname van verpakkingsafval in de openbare ruimte en bij scholen en diensten. Ik ga met het verpakkend bedrijfsleven in gesprek over hoe zij hun nieuwe verantwoordelijkheid gaan vormgeven.

Doelstellingen voor recycling

Voor kunststof, glas, hout, metaal en papier en karton zijn recyclingdoelstellingen gesteld. Deze doelstellingen zijn als handhaafbare normen in het Verpakkingenbesluit vastgelegd. Het is de verantwoordelijkheid van de producenten van verpakte producten om deze doelstellingen te halen. Het verpakkend bedrijfsleven rapporteert jaarlijks over de hoeveelheid gerecycled verpakkingsmateriaal. Ik zie de doelstellingen als een belangrijk instrument om de ambitie die ik samen met het bedrijfsleven heb, in regelgeving te borgen.

In het Europees Afvalpakket zijn nieuwe recyclingdoelstellingen voor 2025 en 2030 vastgesteld. Tevens is, mede door de inzet van Nederland, op EU-niveau de meetmethode van de recyclingdoelen aangescherpt. De gewijzigde methode heeft consequenties voor de Nederlandse recyclingpercentages. In de huidige situatie wordt in Nederland de hoeveelheid te recyclen materiaal gemeten op de weegbrug van de recycler, nadat het aanwezige restafval is verwijderd. Tevens wordt gecorrigeerd voor aanwezige materialen die niet afkomstig zijn van verpakkingen. Van verschillende andere lidstaten is bekend dat daar alle ingezamelde materialen als gerecycled worden geteld. In de nieuwe door de EU aangescherpte manier van meten moet het recyclingpercentage aanvullend gecorrigeerd worden voor verliezen die er in voorbereiding op het recyclingproces bij de recycler optreden. Door de nieuwe manier van meten komt er meer zicht op de hoeveelheid daadwerkelijk gerecycled materiaal en worden de resultaten van lidstaten beter vergelijkbaar. Dat betekent dat de oude en de nieuwe percentages niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Ik hecht eraan te benadrukken dat voorbije jaren conform geldende EU-regelgeving is gerapporteerd.

Nederland gaat de nieuwe recyclingdoelen en de aangepaste meetmethode implementeren. Wageningen UR heeft onderzoek gedaan naar het

recyclingpercentage van de verschillende materialen gemeten volgens de nieuwe methode. Deze rapporten zijn aan deze brief bijgevoegd (bijlage 2 en 3)⁴. In een technische toelichting bij deze brief (bijlage 1)⁵ wordt nader ingegaan op de doorwerking van de nieuwe manier van meten.

Circulaire doelstellingen en het bevorderen van hergebruik

Als ambitieuze koploper in de transitie naar een circulaire verpakkingketen wil ik in Nederland nu de volgende stap zetten. Slim omgaan met verpakkingen bespaart grondstoffen en biedt kansen voor economische ontwikkeling en innovatieve bedrijfsactiviteiten. In een circulaire economie is het van belang om de hoeveelheid materiaal die verloren gaat te minimaliseren. Daarbij staat hergebruik – het meermalig hervullen van verpakkingen – hoger op de R-ladder dan recycling. Ik vind het onwenselijk dat de bestaande recyclingdoelstellingen slechts sturen op het recyclen van afval en hergebruik buiten beschouwing laten. Uit het Europees Afvalpakket volgt dat lidstaten moeten inzetten op hergebruik. Ik wil in de transitie naar een circulaire economie sturen op het behoud van materialen en hergebruik van verpakkingen bevorderen. Daarom introduceer ik naast de recyclingdoelstellingen een circulaire doelstelling waarbij ook hergebruik van verpakkingen meetelt. Hiermee worden producenten gestimuleerd systemen op te zetten waarmee verpakkingen opnieuw worden gevuld en hergebruikt. Hergebruikte verpakkingen kunnen worden meegeteld bij het behalen van de circulaire doelstelling.

Ik heb volgens het principe van de circulaire doelstelling per materiaal tot en met 2025 een jaarlijkse doelstelling opgesteld en ik ben voornemens deze als handhaafbare normen op te nemen in het Verpakkingenbesluit. Ik heb deze doelen met het verpakkend bedrijfsleven besproken en met hen geconcludeerd dat de doelen ambitieus maar ook reëel en uitvoerbaar zijn. Alvorens alle doelen vast te stellen voor de periode 2025–2030 wil ik voor verschillende materialen van verpakkingen een verkenning uitvoeren naar de wijze waarop hergebruik en recycling verder kunnen worden bevorderd. Dit gebeurt dit jaar als eerste voor metaal en voor kunststof. Naast de nieuwe circulaire doelstellingen die sturen op het in de keten houden van verpakkingen, blijven ook recyclingdoelen van kracht. In de technische bijlage bij deze brief wordt nader ingegaan op de werking van de doelstellingen.

In 2025 wordt de werking van beide doelstellingen geëvalueerd. Wanneer in de transitie naar een circulaire verpakkingen substantiële stappen worden gezet naar meer hergebruik, dan wordt het sturen op de recycling van afval minder adequaat en kunnen hoge recyclingdoelen ook ongewenste effecten hebben. Beleidsinzet op de langere termijn is daarom om in toenemende mate weg te bewegen van de focus op recyclingdoelen en in de toekomst over te stappen naar het volledig sturen op circulaire doelstellingen. Dit kan alleen als het sturen op circulaire doelstellingen ook op EU-niveau het uitgangspunt wordt. Nederland zal zich hier in EU-verband voor inzetten.

Tot slot stel ik een Ministeriële regeling verslaglegging op waarin de wijze van rapporteren over het behalen van de gestelde doelstellingen wordt vastgelegd. Hieronder geef ik per materiaalstroom aan welke doelen ik heb vastgesteld en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Glazen verpakkingen

Bij glazen verpakkingen is hergebruik een veel voorkomende praktijk. Met name bierflessen en glazen frisdrankflessen in de horeca worden op grote schaal via een systeem van statiegeld ingenomen en opnieuw gevuld. Deze flessen worden in de praktijk tot wel 20 keer opnieuw gebruikt en blijven vaak meerdere jaren in omloop. Ik vind dit systeem een voorbeeld van een circulaire verpakkingketen en wil het hergebruik van glazen flessen en het daaraan gekoppelde statiegeldsysteem borgen en verder stimuleren.

In samenspraak met het verpakkend bedrijfsleven is berekend dat volgens de circulaire manier van meten circa 86% van de glazen verpakkingen worden hergebruikt of gerecycled. In de praktijk betekent dit dat van de 100 glazen verpakkingen die op de markt komen, er circa 50 worden hergebruikt. Deze verpakkingen worden opnieuw gevuld en gebruikt, zonder dat ze afval zijn geworden. Voor de overige verpakkingen worden er circa 35 gerecycled, waarbij van de glasscherven veelal nieuwe verpakkingen worden gemaakt. Ik neem daarom met ingang van 2021 een circulaire doelstelling van 86% op in het Verpakkingenbesluit. De EU-recyclingdoelstelling van 70% voor glas voor 2025 gaat in Nederland vanaf 2021 gelden.

Kunststof verpakkingen

Uitgangspunt voor de keten van kunststofverpakkingen is dat deze gesloten wordt. Nederland heeft conform de geldende meetmethode 50% recycling over 2017 gerapporteerd. Uit de analyses van de WUR blijkt dat in 2017 conform de nieuwe EU- meetmethode tussen de 35–39% van het kunststof verpakkingafval gerecycled is.

Ik heb de Rebel Group laten onderzoeken wat een haalbaar recyclepercentage voor 2025 is. Bij dit onderzoek zijn alle relevante huidige en toekomstige marktontwikkelingen en beleidseffecten meegenomen. Het rapport is bij deze brief gevoegd (bijlage 4)⁶. Uit het onderzoek blijkt dat 50% recycling in 2025, gemeten volgens de nieuwe methode, haalbaar is in het positieve scenario. Ik heb met het bedrijfsleven een groeipad afgesproken met wettelijke minima tot 2025. Ook deze percentages neem ik op in het Verpakkingenbesluit. Dit groeipad ziet er als volgt uit:

2021	2022	2023	2024	2025	2030
40%	42%	44%	47%	50%	55%

Met de uitkomsten van het rapport van de WUR en de conclusies uit het onderzoek van de Rebel Group constateer ik dat het verpakkend bedrijfsleven een flinke uitdaging heeft om de EU-doelstelling van 50% recycling in 2025 te realiseren. Aan de voorkant van de keten zal het bedrijfsleven moeten werken aan het beter ontwerpen van verpakkingen. Aan de achterkant van de keten zal het bedrijfsleven de capaciteit voor inzameling, sortering, nascheiding en recycling moeten vergroten. Door de doelstelling van 50% recycling op te nemen in het Verpakkingenbesluit wordt dit geborgd.

Met 50% recycling is de kunststofketen nog niet gesloten. Uit het rapport van Rebel Groep volgt dat uitsluitend inzetten op inzameling en recycling van op de markt gebrachte kunststoffenverpakkingen voor eenmalig

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

gebruik op systeemgrenzen stuit, omdat er bij de inzameling en recycling van plastic per definitie sprake is van verliezen in kwantiteit en kwaliteit. Er zullen daardoor meer fundamentele aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de soorten en de hoeveelheden verpakkingsmaterialen die op de markt worden gebracht. Tevens geldt dat er op dit moment van hergebruik van verpakkingen bij kunststof nog nauwelijks sprake is. Door bij de circulaire doelstelling ook hergebruik mee te tellen, wordt het inzetten op meer hergebruik bevorderd. De Europese richtlijnen geven hiervoor de mogelijkheid.

Zoals in deze brief aangekondigd start ik dit jaar een nadere verkenning van de kunststofketen ten behoeve van maatregelen die bijdragen aan het verder sluiten van de keten en onder meer het realiseren van hergebruik.

Verpakkingen van papier en karton

Voor verpakkingen van papier en karton neem ik met ingang van 2021 85% in het Verpakkingenbesluit op. Dit percentage sluit aan bij de huidige recycling in Nederland en met dit percentage worden de huidige goede prestaties in Nederland geborgd. Deze 85% is de EU-recyclingdoelstelling voor 2030, Nederland loopt met het bereiken van dit percentage dus 9 jaar voor op de Europese doelen. Wel merk ik op dat de situatie op de papiermarkt onzeker is. Er is een overschot aan oud-papier op de Europese markt en er komen minder hoogwaardige en goed te recyclen papierstromen in het oud-papier door de digitalisering. Daarnaast vindt hergebruik nog niet op grote schaal plaats in deze keten. Doordat de 85% ook de circulaire norm is en hergebruik mee mag worden geteld, wordt een verschuiving van recycling naar hergebruik verder gestimuleerd.

Metalen verpakkingen

De EU maakt in de nieuwe recyclingdoelstellingen onderscheid tussen aluminium en ferro-metalen. Op dit moment is er in het Verpakkingenbesluit één recyclingdoelstelling voor alle metalen verpakkingen. Momenteel wordt 95% recycling gerapporteerd volgens de bestaande methode. Het is volgens de WUR op dit moment nog niet mogelijk om het percentage voor metaal op te splitsen in aluminium en ferro-metalen en dit te vertalen naar de nieuwe meetmethode. Ik laat hiervoor dit jaar nader onderzoek uitvoeren, waarbij ook wordt gekeken naar de mogelijkheden voor hergebruik. Voor dit moment heb ik besloten om voor metaal voor de jaren 2025 en 2030 bij de EU recyclingdoelen aan te sluiten, totdat er meer duidelijkheid is. Tot 2025 zal 85% recycling voor alle metalen als doelstelling gelden, volgens de nieuwe meetmethode gemeten. Dit is tevens de circulaire norm voor metalen verpakkingen.

Houten verpakkingen

De markt voor houten verpakkingen bestaat voornamelijk uit houten pallets. Deze worden veelal via systemen van statiegeld hergebruikt en waar nodig gerepareerd ten behoeve van hergebruik. Deze gerepareerde en daarna hergebruikte pallets tellen ook in de huidige situatie al mee voor de recyclingdoelstelling. Wanneer hergebruik niet meer mogelijk is, worden deze pallets gerecycled. De circulaire doelstelling is daarmee voor hout al praktisch. De aanpassing van de meetmethode voor recycling heeft weinig gevolgen voor houten verpakkingen. Het huidige wettelijke doel voor hout is 45% in 2022. Om ook ambitie vast te leggen heb ik besloten met ingang van 2021 55% op te nemen in het Verpakkingenbesluit.

Alle verpakkingen

De doelstellingen voor alle verpakkingen zijn de som van alle bovengenoemde stromen. Het EU-recyclingdoel van 70% dat voor 2030 geldt, gaat in Nederland al met ingang van 2021 gelden. De circulaire doelstelling voor alle verpakkingen wordt 71% in 2021. Dit percentage loopt de komende jaren op, in 2025 moet 74% gerealiseerd zijn.

Ik ben van mening dat er met het voorliggende pakket flinke stappen gezet worden voor het verder circulair maken van de verpakkingketen.

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