

32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid

30 872 Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 231 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer graag over een aantal onderwerpen die gerelateerd zijn aan de transitie naar een circulaire economie. Voor een deel gaat het daarbij om uitvoering van toezeggingen en moties, dan wel om rapportages die beschikbaar zijn gekomen die ik graag met uw Kamer deel.

Terugdringen hoeveelheid onnodige verzendmaterialen

De Europese Commissie heeft op 30 november 2022 een voorstel voor een Verordening inzake verpakkingen en verpakkingsafval (PPWR) gepubliceerd¹. Het terugdringen van de hoeveelheid verpakkingen en verpakkingsafval is hierin een belangrijk doel. Uw Kamer is via het BNC fiche² over de Nederlandse inzet ten aanzien van het voorstel van de verpakkingenverordening (PPWR) geïnformeerd. In het voorstel zijn specifiek eisen opgenomen, gericht op verzendmaterialen in de e-commerce sector. E-commercebedrijven moeten in het huidige voorstel in 2030 10% en in 2040 50% van hun verzendverpakkingen aanbieden in herbruikbare verpakkingen. Er is sprake van een herbruikbare verpakking als daar een retourlogistiek aan is gekoppeld. Daarnaast moeten producten efficiënter worden ingepakt, waarbij niet meer dan 40% loze ruimte mag zitten in de verzendverpakkingen. De opvul/beschermingsmaterialen tellen mee als loze ruimte.

De motie van het lid Van Esch³ verzoekt de regering niet te wachten op de PPWR, maar zelf alvast zoveel mogelijk te doen om de grote hoeveelheid onnodige verzendmaterialen terug te dringen en zoveel mogelijk in te zetten op herbruikbare verzendmaterialen. Ik constateer op basis van gesprekken met de sector, en bijeenkomsten en andere initiatieven vanuit de sector, dat de e-commerce sector de noodzaak van verduurzaming van verpakkingen voor haar eigen toekomstbestendigheid deelt. De sector heeft in het brancheverduurzamingsplan circulair verpakken als één van de vijf pijlers geformuleerd. De sector kiest voor een gefaseerde aanpak in de periode van 2023-2025. Op dit moment wordt een consortium van bedrijven gevormd en een gezamenlijke roadmap gemaakt. Op basis daarvan worden de komende tijd concrete stappen gezet. Zo is Thuiswinkel.org, de Nederlandse belangenvereniging van online ondernemers, in gesprek met het *Versnellingshuis Nederland circulair!* om een zogenaamd Moonshotproject te starten. Meerdere partijen en schakels uit de keten worden in

¹ COM (2022) 677.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3620.

³ Kamerstuk 32 852, nr. 194.

dat project geholpen om samen de keten te helpen veranderen naar circulariteit. Er zijn meerdere bedrijven uit de markt die graag zouden willen deelnemen aan dit project. Om de hoeveelheid verpakkingsmaterialen terug te dringen investeren daarnaast veel bedrijven in de sector in verpakkingsmachines die kunnen verpakken zonder lucht. Ook lopen er bij verschillende bedrijven in de sector pilots voor het toepassen van meer herbruikbare verpakkingen. Hier zijn zowel de grote als kleinere online ondernemingen mee bezig.

Ik ben verheugd te constateren dat de e-commerce sector zelf stappen zet die in lijn zijn met de koers uit de PPWR en ik zal de inzet van de sector vanuit de doelen in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) proactief blijven volgen en beoordelen. Daarbij laat ik de criteria voor verpakkingen uit de PPWR leidend zijn. Het betreft onder andere het voorkomen/tegengaan van overmatig verpakken, de recyclebaarheid van verzendverpakkingen, en het toepassen van recyclelaat in verzendverpakkingen. Daarbij zal ik ook kijken of het wenselijk en mogelijk is, mede vanuit het oogpunt van gelijk speelveld, om in Brussel te bepleiten om elementen uit de plannen van de sector op te nemen in de Europese regelgeving. Ik blijf met de sector in gesprek om hen aan te moedigen zoveel mogelijk te doen om de e-commercesector te verduurzamen.

Met bovenstaande aanpak heb ik uitvoering gegeven aan de motie van het lid van Esch c.s.

Stimuleren hergebruik bij nieuwe regels wegwerpplastics

De motie van het lid Van Meenen⁴ vraagt de regering om net als de Vlaamse regering beleid te ontwikkelen om ondernemers te stimuleren zo min mogelijk gebruik te maken van de uitzondering op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers en -bakjes die plastic bevatten bij consumptie op locatie. Dit verbod is onderdeel van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

De uitzondering geldt voor wegwerpbekers en -bakjes die hoogwaardig worden gerecycled tot nieuwe voedselcontactmaterialen en die voor dat doel ook worden ingezameld. Het minimum inzamelingspercentage is 75% in 2024 en loopt jaarlijks op tot 90% in 2027 en verder. De uitzondering is bewust dusdanig vormgegeven dat deze in de praktijk maar zeer beperkt toepasbaar is. Op dit moment is alleen PET als kunststofmateriaal geschikt voor hoogwaardige recycling zoals gedefinieerd in deze ministeriële regeling. Op festivals en evenementen kan van deze uitzondering bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt, omdat bekertjes en bakjes van PET na eenmalig gebruik ingezameld kunnen worden voor hoogwaardige recycling. Andere toepassingen van deze uitzondering zijn er nu niet, ook niet voor samengestelde verpakkingsmaterialen zoals koffiebekers en papierlaminaten omdat de kunststoffractie uit deze producten niet worden gerecycled. Het beleid is in beginsel daarmee al gericht op het stimuleren van hergebruik, omdat de uitzondering zo beperkt is. Hergebruik wordt de nieuwe norm in de meeste omgevingen waar consumptie op locatie plaatsvindt. Denk aan kantoren, bedrijven, instellingen,

⁴ Kamerstuk 30 872, nr. 283.

horecazaken, verenigingen, gesloten evenemententerreinen en -locaties, poppodia, sportstadions en -locaties, recreatieparken, dierenparken, etc.

Om binnen deze kaders hergebruik nog verder te stimuleren wordt ingezet op gerichte communicatie naar ondernemers. In de communicatiematerialen voor ondernemers staat de transitie van wegwerp naar hergebruik centraal. Daarnaast worden ondernemers op de website over de nieuwe regels gewezen op *best practices* van hergebruik en dit zal binnenkort worden aangevuld met filmpjes. Deze communicatiematerialen voor ondernemers zijn te vinden op www.minderwegwerpplastics.nl.

Met bovenbeschreven aanpak heb ik uitvoering gegeven aan de motie Van Meenen.

Refill-mogelijkheden in supermarkten

Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat van 11 mei 2022 (Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 191), evenals het tweeminutendebat van 1 juni 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 86, item 3) in reactie op de (aangehouden) motie van het lid Van Esch c.s.⁵, informeer ik hierbij de Kamer over de eerste resultaten van een snelle inventarisatie van mogelijkheden voor *refill*, of hervulling, van verpakkingen in Nederlandse supermarkten.

In 2021 heeft Kantar Public, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onderzoek⁶ uitgevoerd naar de kansen om Nederlanders en Nederlandse supermarkten in beweging te krijgen om herbruikbare verpakkingen te gebruiken en introduceren. In het onderzoek zijn ook voorbeelden van andere Europese lidstaten meegenomen. Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de consument als de supermarkten open staan voor meer *refill*-mogelijkheden in de winkels, maar dat hiervoor wel een sectorbrede aanpak gewenst is.

Zoals in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2023-2030⁷ vermeld staat, wordt hergebruik ook op nationaal niveau bevorderd, o.a. door herbruikbare verpakkingen in supermarkten te stimuleren. Dit verloopt via twee sporen: sectorbrede afspraken en samenwerking, en (indien nodig) wettelijke verplichtingen.

Naar aanleiding van de toezegging, de uitkomsten van het rapport van Kantar Public en het NPCE is er met de retailsector gesproken over de inzet voor een sectorbrede aanpak, eventueel aangevuld met wettelijke verplichtingen waar nodig. Momenteel worden er verdere verkennende gesprekken gevoerd over hoe het toepassen van herbruikbare verpakkingen breder kan worden opgepakt, waar de kansen liggen en wat de mogelijke risico's en uitdagingen zijn bij het invoeren van meer mogelijkheden tot hervulbare en herbruikbare verpakkingen.

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 195

⁶ Zie: [Kansen om Nederlanders en Nederlandse supermarkten in beweging te krijgen om herbruikbare verpakkingen te gebruiken en introduceren | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ Zie: [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl en bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 225](#)

In de tussentijd worden er ook al stappen gezet vanuit het Plastic Pact. Zo is er samen met de deelnemende supermarkten afgesproken dat er wordt gestopt met het beschikbaar stellen van eenmalige zakjes voor groenten en fruit. Dit is een eerste stap om de sector en consument eraan te laten wennen aan hergebruik van verpakkingen als de standaard. Daarnaast wordt binnen het Plastic Pact met supermarkten gewerkt aan een programma om hergebruik voor bepaalde product-verpakkingscombinaties te introduceren. Sommige producten komen vanuit milieupact namelijk eerder in aanmerking voor hergebruik dan andere producten.

Bovenstaande inzet wordt ondersteund door de eerdergenoemde PPWR. In het voorstel zijn verplichtingen voor hergebruik opgenomen, maar die hebben geen betrekking op de retail sector. Zoals vermeld in het BNC fiche ziet het kabinet dit als een gemiste kans en zal Nederland er dan ook voor pleiten dat ook de hergebruik en hervulling van verpakkingen voor bepaalde productgroepen in bijvoorbeeld de detailhandel en supermarkten in ogenschouw wordt genomen.

Richtlijn tot wijziging van EU Richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)⁸

Op 7 februari 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de EU Richtlijn AEEA gepubliceerd⁹. De voorgestelde wijziging is een gevolg van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de financiering van de inzameling en verwerking van afgedankte AEEA waaronder afgedankte zonnepanelen in het bijzonder. Het is gebruikelijk dat voor wetgevingsvoorstellen van de Commissie een BNC fiche aan de Kamer wordt gestuurd. In dit geval is echter afgezien van een BNC fiche, omdat het een beperkte technische wijziging betreft. Bovendien is de wijziging een gevolg van een uitspraak van het Hof en is daarmee feitelijk de speelruimte voor aanpassingen vrijwel nihil.

Graag geef ik uw Kamer een beknopte toelichting op de inhoud en effect van het wijzigingsvoorstel. Kern van de zaak is dat het Hof artikel 13, lid 1, van Richtlijn AEEA gedeeltelijk ongeldig heeft verklaard wegens de ongerechtvaardigde terugwerkende kracht daarvan, voor zover dat betrekking heeft op het afvalbeheer van afgedankte zonnepanelen. In artikel 13 is bepaald dat producenten moeten voorzien in de financiering van de kosten voor de inzameling en verwerking van AEEA die tussen 13 augustus 2005 en 13 augustus 2012 in de handel waren gebracht. Echter het Hof betoogt dat met de invoering van de Richtlijn AEEA in 2012 de reeds bestaande regeling¹⁰ voor bekostiging van het afvalbeheer van zonnepanelen, onterecht niet is gerespecteerd. Het Hof acht die bestaande (oude) regeling met terugwerkende kracht namelijk nog van toepassing. Omdat er sprake is van strijdigheid met het

⁸ EU Richtlijn 2012/19/EU

⁹ COM (2023) 63 final

¹⁰ Vóór de vaststelling van de Richtlijn AEEA in 2012 waren er meerdere keuzemogelijkheden voor de bekostiging van het afvalbeheer van afgedankte zonnepanelen, namelijk hetzij door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen, hetzij door de producent of de distributeur van zonnepanelen.

rechtszekerheidsbeginsel moeten de Richtlijn AEEA en artikel 13, lid 1, volgens het Hof dan ook gericht worden gewijzigd. Met dit voorstel geeft de Commissie daar gehoor aan. Naast de wijziging van artikel 13 brengt de Commissie nog een aantal wijzigingen aan in andere artikelen vanwege de doorwerking van de uitspraak van het Hof, zodanig dat de Richtlijn AEEA weer juridisch sluitend is in die context.

Volgens de Stichting Organisatie Producentenverantwoordelijkheid E-waste Nederland (OPEN) heeft de voorgestelde wijziging geen gevolgen voor de financiering van het afvalbeheer van afgedankte zonnepanelen in Nederland. Stichting OPEN zamelt alle afgedankte zonnepanelen in voor verwerking ongeacht de staat of leeftijd daarvan.

Van deze gelegenheid maak ik graag gebruik uw Kamer te melden dat naar aanleiding van eerdere Kamervragen over de financiering van toekomstige afgedankte zonnepanelen¹¹ Stichting OPEN onderzoek heeft gedaan naar de precieze invulling daarvan. Mede op basis van het uitgevoerde onderzoek is recentelijk met partijen overeenstemming bereikt om de tarieven voor inzameling en verwerking te verhogen vanaf 1 juli 2023. Deze nieuwe tarieven maken het mogelijk om over voldoende financiële reserves te beschikken voor verwerking van grote hoeveelheden afgedankte zonnepanelen na 2030. Eind volgend jaar zal Stichting OPEN in samenspraak met de branche beoordelen of de tarieven moeten worden aangepast op basis van de dan beschikbare inzichten. Via de afvalbeheerbijdragen zal een waarborgfonds worden opgebouwd om hoogwaardige recycling van zonnepanelen in de toekomst te kunnen garanderen.

Knelpunten op de arbeidsmarkt voor de circulaire economie

Ik heb in 2022 onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt die een belemmering kunnen vormen voor de ontwikkeling van een circulaire economie. Uit dit onderzoek blijkt dat voor veel ondernemers nog onvoldoende duidelijk is welke veranderende kwalificaties deze transitie vergt voor hun personeel. Voor zover bedrijven hier reeds mee bezig zijn, wordt vooral gekeken naar kwalificaties van inkoop- en productiemedewerkers op mbo- en hbo-niveau en (vooral nog) minder op wo-niveau. Verder kan de circulaire economie ook kansen bieden voor laagopgeleiden en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Als bijlage bij deze brief treft u het eindrapport van het onderzoek aan, getiteld 'Aan de slag met de circulaire arbeidsmarkt'.

In het NPCE 2023 heb ik vervolgacties opgenomen op het gebied van onderwijs (par.4.7) en arbeidsmarkt (par.4.8). Naast voortzetting van lopende acties - zoals het bevorderen van het thema duurzaamheid in het onderwijs - verdient circulariteit aandacht in leermodules voor bijvoorbeeld inkopers, marketeers en CEO's in het bedrijfsleven. Er is een intensivering mogelijk van 'leven lang ontwikkelen' voor reeds werkenden en van publiek-private samenwerking tussen onderwijs en

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1437

bedrijfsleven door de inzet van het kabinet van middelen uit het Nationaal Groeifonds¹² en het Actieplan Groene en Digitale Banen¹³.

Effecten van de transitie voor ontwikkelingslanden en het ondervangen van mogelijke nadelen

De gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Bouchallikh die vraagt naar het in kaart brengen van de effecten van de transitie voor ontwikkelingslanden en het ondervangen van mogelijke nadelen ¹⁴ zal, in overleg met de minister voor BHOS, samen met het Planbureau voor de Leefomgeving worden uitgewerkt. De resultaten hiervan worden - gelet op eerdere ervaringen met onderzoek en 'policy briefs' op dit terrein - medio 2024 verwacht.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹² Kamerstuk 29 544, nr. 1174

¹³ Kamerstuk 29 544, nr. 1173

¹⁴ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 102