

Vergaderjaar 2023–2024

28 694

Verpakkingsbeleid

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 157

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2023

Elke dag gooien we in Nederland 19 miljoen plastic bekertjes en voedselverpakkingen weg die slechts één keer zijn gebruikt. Dat kan en moet anders. Om een circulaire economie te bereiken moeten we in Nederland en in de Europese Unie (EU) meer circulair met producten omgaan. De doelstelling van de Europese Single-Use Plastics Richtlijn¹ is om de milieu-impact van kunststoffen voor eenmalig gebruik te voorkomen en te verminderen, en om de circulaire economie te bevorderen. Deze Richtlijn schrijft onder andere voor dat lidstaten een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering moeten bewerkstelligen van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. De EU-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik², het Besluit beheer verpakkingen (paragraaf 6a Kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik) en de Ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik³.

De Nederlandse aanpak om bovengenoemde consumptievermindering te bewerkstelligen spitst zich toe op consumptie onderweg (to go, afhalen en bezorgen) enerzijds, en consumptie ter plaatse (horeca, kantoren, bedrijven etc.) anderzijds. Kort samengevat moet in beide gevallen het gebruik van herbruikbare bekertjes en bakjes de norm worden. Bij consumptie onderweg moet een herbruikbaar alternatief worden aangeboden, wat ook door de consument zelf meegebrachte bekertjes en bakjes mogen zijn, en mag gebruik gemaakt worden van wegwerpbekertjes en -bakjes als hiervoor een meerprijs wordt gerekend. Dit om de herbruikbare variant aantrekkelijker te maken ten opzichte van wegwerp. Bij consumptie ter plaatse zijn herbruikbare bekertjes en bakjes verplicht, met een beperkte uitzondering waardoor gebruik gemaakt mag worden

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN>.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045257/2023-04-05>.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/29/ministeriële-regeling-kunststofproducten-voor-eenmalig-gebruik>.

van eenmalige bекers en bakjes die worden ingezameld en hoogwaardig worden gerecycled.⁴ Met deze aanpak wordt een reductie van circa 40 procent in het gebruik van eenmalige bекers en bakjes beoogd.

Op 17 oktober jl. heeft uw Kamer een motie van het lid Dijk (SP) aangenomen, waarin de regering verzocht wordt om de meerprijs op kunststof wegwerpbekers en -bakjes voor consumptie onderweg, afhalen of bezorgen af te schaffen, die geldt sinds 1 juli 2023 (Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 50).

Op 26 oktober jl. heeft uw Kamer twee moties van het lid Haverkort (VVD) aangenomen. De moties hebben betrekking op het verbod op kunststof wegwerpbekers en -bakjes voor consumptie ter plaatse, dat ingaat op 1 januari 2024 (Kamerstuk 32 852, nrs. 278 en 279). De eerste motie verzoekt de regering wegwerpbekers en -bakjes toe te staan als deze maximaal vijf procent kunststof bevatten, honderd procent gerecycled gestelde inzamelpercentages voldaan wordt. De tweede motie verzoekt de regering een bredere definitie voor hoogwaardige recycling te hanteren in de ministeriële regeling, waarbij minimaal verlies van hoeveelheid, kwaliteit of functie acceptabel is. Die definitie is gebaseerd op een amendement dat het Europees Parlement heeft voorgesteld bij de onderhandelingen over een Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval (Packaging and Packaging Waste Regulation; PPWR).⁵

Beide moties betekenen een aanzienlijke verruiming van de uitzondering op de verplichting om bij consumptie ter plaatse herbruikbare bекers en bakjes te gebruiken. Om een voorbeeld te noemen; er worden jaarlijks meer dan 4,4 miljard wegwerpbekers gebruikt bij consumptie ter plaatse, waarvan meer dan 4 miljard koffiebekers.⁶ Dit betreft vooral bекers van papier of karton met een kunststof laagje. Deze vallen nu niet binnen de uitzondering, maar naar verwachting kunnen ze wel voldoen aan de voorwaarden van de voorgestelde verruimde uitzondering. Daardoor zou bij uitvoering van de motie veel meer gebruik van wegwerpproducten mogelijk blijven.

Onverkorte uitvoering van de moties zorgt ervoor dat Nederland niet zal voldoen aan de in de Europese Single Use Plastics-richtlijn opgenomen verplichting om in 2026 een ambitieuze en aanhoudende reductie van deze wegwerpproducten te hebben bereikt. Ook het Nederlandse beleidsdoel van 40 procent reductie in het gebruik van kunststof wegwerpbekers en -bakjes in 2026 ten opzichte van 2022, dat steeds met de Kamer is gecommuniceerd, is daarmee onhaalbaar. Tevens zouden investeringen die ondernemers reeds hebben gedaan om aan de regels te voldoen, (deels) voor niets zijn geweest.

Ondanks dat het kabinet demissionair is, blijft de Europese verplichting voor 2026 staan. Ik acht het zeer onverstandig om de regelgeving die is

⁴ De definitie van hoogwaardige recycling die is opgenomen in de regeling luidt: «nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot materialen of voorwerpen die in de handel mogen worden gebracht op grond van de bij artikel 3, eerste en tweede lid, artikel 4, tweede tot en met zesde lid, artikel 15, eerste, derde, vierde, zevende, achtste en negende lid, artikel 17 en de krachtens artikel 5, eerste lid, van verordening (EG) 1935/2004 gestelde voorschriften». De producten moeten dus ook voldoen aan de Europese regelgeving voor voedselcontactmaterialen. In de praktijk betekent dit dat de uitzondering beperkt is tot PET.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/30/fiche-3-verordening-inzake-verpakkingen-en-verpakkingsafval>.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/28/effecten-reductiemaatregelen-plastic-producten-voor-eenmalig-gebruik-ce-delft>.

ontworpen om deze doelstelling te halen, nu op twee zo wezenlijke onderdelen aan te passen. Bovendien zou ik dan mijn ambtsopvolger wel de verplichting nalaten om de doelstelling te halen, maar niet de benodigde middelen om dat te doen. Tegelijkertijd ligt er een wens van de Kamer zoals in de moties is beschreven, waar ik als demissionair bewindspersoon mij toe moet verhouden.

Zoals aangegeven richting uw Kamer is bij het ontwerp van de regeling bewust een vroege evaluatie opgenomen om bij te kunnen sturen als de maatregelen bijvoorbeeld onvoldoende effect sorteren. Deze evaluatie wordt al in 2024 uitgevoerd. Daarbij worden zowel de in de Kamer opgebrachte aandachtspunten als andere signalen (o.a. burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, media, ILT) meegenomen. In deze evaluatie zal kritisch worden gekeken naar de meerprijs bij consumptie onderweg en de uitzondering bij consumptie ter plaatse.

Uitvoering van de moties heeft dusdanige gevolgen voor het halen van de doelstelling in 2026 dat er nieuw beleid gemaakt dient te worden om alsnog de doelen te halen. Gelet hierop ligt het dus meer voor de hand dat mijn ambtsopvolger een besluit neemt over uitvoering van de moties, inclusief welke eventuele alternatieve maatregelen er mogelijk zijn om de doelstelling van 2026 te bereiken, en met de uitkomsten van de evaluatie in de hand. Om deze redenen kies ik ervoor om de keuze om de moties uit te voeren, en bij uitvoering met welke precieze invulling, aan een volgende bewindspersoon te laten. Als de evaluatie en de afwegingen daartoe leiden, kan een volgende bewindspersoon de regeling wijzigen.

Dit betekent dat de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik nu niet wordt aangepast, inclusief de passages over consumptie ter plaatse die per 1 januari 2024 ingaan. Dit maakt dat investeringen en voorbereidingen die reeds gedaan zijn door ondernemers om te voldoen aan de regels per 1 januari, niet voor niets zijn geweest.

Tegelijkertijd begrijp ik dat het nu niet uitvoeren van de moties gevolgen zal hebben voor aanbieders van wegwerpbekers en -bakjes die gebruik zouden kunnen maken van de ruimere uitzondering die de moties Haverkort beogen. Bij onverkorte invoering en handhaving van het verbod op eenmalig gebruik bij consumptie ter plaatse, verliezen zij mogelijk onomkeerbaar marktaandeel. Hiermee rekening houdend wil ik, in afwachting van een besluit van een ambtsopvolger, onder voorwaarden ruimte bieden voor eenmalig gebruik van papieren bekertjes en bakjes die maximaal vijf procent kunststof bevatten, waar het de handhaving betreft.

Ik zal daarom een aanwijzing aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geven die ertoe zal strekken dat, in de geest van de motie, niet handhavend wordt opgetreden tegen het gebruik bij consumptie ter plaatse van eenmalige bekertjes en bakjes die voldoen aan de in de motie gestelde voorwaarden.⁷ Dit in afwachting van een besluit van mijn ambtsopvolger over uitvoering van deze motie.

Ik zal om dezelfde redenen een vergelijkbare aanpak kiezen voor de motie Dijk, waarbij de regelgeving niet wordt aangepast maar de handhaving op de meerprijs op wegwerpplastics wel wordt opgeschort. Ik geef daarom tevens een aanwijzing aan de ILT om niet te handhaven op artikel 2.2 lid 1 van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, betreffende de verplichte meerprijs voor eenmalige bekertjes en -bakjes bij consumptie

⁷ Dit betekent dat ze maximaal vijf procent kunststof bevatten, dat aantoonbaar aan de in de regeling gestelde inzamelpercentages voldaan wordt en dat de ingezamelde bekertjes en bakjes honderd procent gerecycled kunnen worden.

onderweg. Het aanbieden van een herbruikbaar alternatief of accepteren van Bring Your Own blijft verplicht. De ILT kan op dit punt handhaven. Zoals gebruikelijk worden beide aanwijzingen aan de ILT in de Staatscourant gepubliceerd.

De tweede motie van de heer Haverkort vraagt om het hanteren van andere, ruimere definitie voor hoogwaardige recycling, die gebaseerd is op een voorstel in het Europees Parlement en opgesteld is in de context van de Verpakkingenverordening. Hiervoor geldt dat de verordening, en dus ook deze definitie, nog niet is vastgesteld. De onderhandelingen over de Verpakkingenverordening lopen immers nog. De definitie heeft op dit moment dan ook geen status. Bovendien is nog niet vast te stellen of en welke gevolgen het aannemen van de Verpakkingenverordening zal hebben op de uitvoering van de SUP-richtlijn. Dit is een punt dat mijn opvolger na vaststelling van de Verpakkingenverordening zal moeten bezien. Mijn opvolger kan deze uiteindelijke definitie in de Verpakkingenverordening ook betrekken bij de definitie van hoogwaardige recycling die wordt opgenomen in het Circulair Materialenplan (CMP1). Ik acht het onnodig om een aanwijzing voor de handhaving af te geven in relatie tot deze motie, aangezien de bovengenoemde aanwijzing al als effect zal hebben dat niet handhavend wordt opgetreden tegen de in de motie bedoelde bекers en bakjes.

Ik hoop met deze brief zoveel mogelijk duidelijkheid te geven aan ondernemers, organisaties en locaties. We moeten met elkaar werken aan het Nederlandse doel om een circulaire economie te hebben in 2050. Dat betekent ook dat we stappen moeten zetten om de wegwerpeconomie af te bouwen. Dat is geen gemakkelijke transitie, en een overgang die af en toe schuurt met de huidige werkwijze van ondernemers en met de manier waarop we ons leven hebben ingericht.

Hoewel de ILT op bovengenoemde onderdelen niet zal handhaven, gaat de regelgeving per 1 januari 2024 wel in. Ik roep bedrijven, organisaties, locaties en met name overheden met klem op om de regels te volgen en wel de omslag te maken van wegwerp naar herbruikbaar. Veel bedrijven en organisaties hebben alle nodige voorbereidingen om aan de huidige regelgeving te voldoen al getroffen. Ondernemers staan in de startblokken voor 1 januari aanstaande en hebben geïnvesteerd in herbruikbare systemen en statiegeldsystemen. Ik heb er daarom vertrouwen in dat met de in deze brief beschreven aanpak de ingezette weg om hergebruik de norm te maken wordt voortgezet.

En dat tegelijkertijd een nieuw kabinet de ruimte heeft voor eigen afwegingen, om de Europese verplichting te bereiken, inclusief welke rol de genoemde moties daarbij spelen.

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