

Vergaderjaar 2015–2016

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 202

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2015

Mijn ambitie is om een transitie te maken naar een circulaire economie. Om deze ambitie te realiseren zet ik samen met diverse ketenpartijen stappen om daartoe te komen. In deze brief ga ik in op de stand van zaken van een aantal acties die lopen binnen het beleidsprogramma Van Afval Naar Grondstof (hierna: VANG) en ga ik in op de uitvoering van een aantal moties en toezeggingen die bijdragen aan de hierboven genoemde transitie, namelijk:

- VANG ketenaanpak Huishoudelijk afval;
- Voortgangsbrief Raamovereenkomst Verpakkingen;
- Bronnenaanpak microplastics;
- Plan van aanpak Landelijke Aanpak Zwerfafval.

In de bijlagen bij deze brief worden deze acties verder toegelicht.

VANG ketenaanpak Huishoudelijk afval

Op 25 november heb ik het OESO-rapport over het Nederlandse milieu-beleid in ontvangst mogen nemen. De OESO concludeert in haar rapport onder meer dat Nederland in vergelijking met andere OESO-landen een goed functionerend afvalmanagementsysteem heeft tegen lage kosten. Het grondstoffengebruik is daarmee volgens OESO relatief zeer efficiënt. Ik ben blij met deze conclusie, maar er zijn verdere stappen nodig om in Nederland te komen tot een circulaire economie.

Een van deze stappen om de transitie naar een circulaire economie te maken is de aanpak van huishoudelijk afval te verbeteren. Deze aanpak¹ heeft als ambitie om in 2020 nog maar 100 kg restafval per inwoner per jaar te hebben. Dat terwijl in 2013 nog bijna 250 kg restafval per inwoner per jaar geproduceerd werd in Nederland. In dit restafval zitten nog veel grondstoffen die als materiaal bruikbaar zijn. Deze grondstoffen recycleren is beter dan alleen de energie er uit terug te winnen.

¹ Op 1 december 2014 heeft uw Kamer de door het Rijk samen met de gemeenten opgestelde aanpak voor huishoudelijk afval ontvangen, kamernummer: 30 872, nr. 184.

Om mijn ambities voor minder restafval te realiseren wordt naast het verbeteren van de afvalscheiding aangekondigd dat afvalketens opgepakt gaan worden. Ketens bestaan uit alle stappen die een product doorloopt, van grondstof via product tot afval en weer opnieuw grondstof. Met gemeenten is onderzocht en uitgewerkt hoe deze ketens aangepakt kunnen worden. De in bijlage 1 aangeboden ketenaanpak vormt een vervolg op de eerder dit jaar beantwoorde Kamervragen van mw Dik-Faber² en is voor de huishoudelijk afval ketens de invulling van motie van de leden Cegerek en van Veldhoven over het verduurzamen van materiaalketens³.

Voortgangsbrief Raamovereenkomst Verpakkingen

In een circulaire economie zijn kringlopen gesloten en ketens optimaal ingericht.

Daarom heeft het Rijk het programma «Van Afval Naar Grondstof» opgezet en werkt daarmee met ketenpartijen aan een versnelling van de realisatie van de circulaire economie.

De Raamovereenkomst Verpakkingen draagt bij aan het sluiten van kringlopen. Het verduurzamen van de verpakkingenketen is hier een belangrijk onderdeel van. Om dit te bereiken worden brancheverduurzamingsplannen gemaakt, waarin branches doelen afspreken om onder meer de hoeveelheid verpakkingen te verminderen en verder te verduurzamen (hoogst haalbare doelen).

Tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en Afval van 25 juni jl. heeft mijn voorganger toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken over de brancheverduurzamingsplannen (Kamerstuk 33 043/30 872/28 694, nr. 44). Ook zou aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen gevraagd worden om de afspraak over de private borging van statiegeld te herbevestigen. In deze brief en de bijbehorende bijlage geef ik uitvoering aan de toezeggingen.

Stand van zaken brancheverduurzamingsplannen

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 en het bijbehorende Addendum hebben gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en de rijksoverheid nadere afspraken gemaakt om tot verdere verduurzaming van verpakkingen te komen. Dit gebeurt onder meer door het opstellen en uitvoeren door het verpakkende bedrijfsleven van de zogenaamde «brancheverduurzamingsplannen verpakkingen». Voor bijna 70% van de hoeveelheid verpakkingen (in gewicht) die op de markt worden gebracht zijn nu brancheverduurzamingsplannen met daarin hoogst haalbare doelen vastgesteld. Binnenkort wordt nog een aantal plannen vastgesteld zodat we dit jaar voor 75% van de hoeveelheid verpakkingen vastgestelde plannen zullen hebben. Hoewel de plannen later zijn vastgesteld dan oorspronkelijk de bedoeling was, is dit een mooi resultaat, gezien de complexiteit van het vaststellen van hoogst haalbare doelen die bijdragen aan het verlagen van de algehele milieudruk. In het eerste kwartaal van 2016 zal ik uw Kamer informeren hoe we als raamovereenkomstpartijen (het Rijk, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG) met de branches omgaan die nog geen plannen hebben ingediend.

Private borging statiegeldsysteem op grote PET-flessen

Mijn voorganger heeft tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en Afval van 25 juni jl. naar aanleiding van de vraag van het lid Van Tongeren

² Vragen 7 en 8 van Kamerlid Dik-Faber 27 mei jl., Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2698

³ Kamerstuk 30 872, nr. 199.

over de private borging van statiegeld toegezegd om Stichting Afvalfonds Verpakkingen te vragen om de afspraak die in 2007 gemaakt is, te herbevestigen. In 2007 is namelijk afgesproken om statiegeld zonder de toestemming van het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet af te schaffen. Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft deze afspraak schriftelijk herbevestigd. De brief is als bijlage 5 aan deze brief toegevoegd⁴.

Stand van zaken pilots kleine flesjes en blikjes

Op 14 oktober jl. is het plan van aanpak van het verpakkende bedrijfsleven, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Stichting Natuur en Milieu voor de pilot retourpremie/beloningssystemen voor de kleine flesjes en blikjes aan uw Kamer aangeboden.

Zoals afgesproken zal de pilot per 1 januari van start gaan waarbij we beginnen met de inrichting van de monitoring naar de pilotresultaten. Een nulmeting naar het aandeel flesjes en blikjes maakt hier onderdeel van uit zodat de effecten van de retourpremie/beloningssystemen gemeten kunnen worden. Naar ik heb begrepen is er veel enthousiasme bij gemeenten voor dit initiatief. Op 15 december a.s. ontvang ik een overzicht van de gemeenten die vanaf 1 januari 2016 zullen starten met deze pilot. Ik kijk met veel belangstelling hiernaar uit.

Bronnenaanpak microplastics

Met de in bijlage 3 aangeboden bronnenaanpak van microplastics zet ik een eerste stap om te komen tot reductie van microplastic emissies. Daarbij geef ik onder meer invulling aan de motie Mulder/Cegerek⁵ die oproept om te komen tot een stappenplan om microplastics in cosmetica in de komende drie jaar in de EU, of zoveel eerder als mogelijk tot nul te reduceren, en om in beeld te brengen hoe microplastics bij de bron kunnen worden aangepakt door middel van Europese regelgeving. Ook geef ik hiermee invulling aan de motie Mulder/Cegerek⁶ die verzoekt om met de cosmeticabranche voor de hele branche duidelijke bindende afspraken te maken om het gebruik van microplastics in cosmetica tot nul te reduceren en de sector te verleiden om dit voor 2017 te realiseren.

Plan van aanpak zwerfafval

Tenslotte bied ik u in bijlage 4 de landelijke aanpak zwerfafval aan⁷. Ik heb u deze aanpak toegezegd in mijn brief van 18 juni 2015⁸. Dit plan is opgesteld door mijn ministerie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), NederlandSchoon/Verpakkend bedrijfsleven via Afvalfonds Verpakkingen, Rijkswaterstaat/gemeente Schoon, de Koninklijke Vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD) en de kauwgomproducenten vertegenwoordigd door de VBZ.

Zwerfafval ontstaat omdat mensen onduurzaam gedrag vertonen met afval. Kern van de bestrijding van zwerfafval is dat duurzaam gedrag de sociale norm wordt. Dat burgers en bedrijven zwerfafval voorkomen en opruimen. Dit doe ik door de krachten te bundelen in de Landelijke Aanpak Zwerfafval. Eén landelijke aanpak zwerfafval waarbij overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties samenwerken heeft als voordeel dat er een consistente sturing is om het gedrag van mensen te

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 529.

⁶ Kamerstuk 34 000 XII.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Kamerstuk 28 694, nr. 130.

verduurzamen. De aanpak van zwerfafval wordt sterker door grotere armslag, bundeling van kennis en coördinatie van de uitvoering.

Met deze landelijke aanpak zwerfafval verwacht ik een stevige bijdrage te leveren aan het nog schoner worden van Nederland. In een circulaire economie is geen plaats voor zwerfafval.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma

Op 1 december 2014 ontving de Tweede Kamer de door het Rijk de samen met de gemeenten opgestelde aanpak voor huishoudelijk afval (Kamerstuk 30 872, nr. 184). Om de ambities voor minder restafval te realiseren wordt naast het verbeteren van de afvalscheiding aangekondigd dat afvalketens opgepakt gaan worden. Met deze ketenaanpak gaan gemeenten en Rijk samen met ketenpartijen aan de slag om ketens te sluiten. De hierbij aangeboden ketenaanpak vormt een vervolg op de eerder dit jaar beantwoorde Kamervragen van mw Dik-Faber⁹ en is voor de huishoudelijk afval ketens de invulling van motie met Kamerstuk 30 872, nr. 199 van de leden Cegerek en van Veldhoven¹⁰.

Kamerlid Cegerek heeft in een motie gevraagd om te onderzoeken voor welke ketens het instrument retourpremies bruikbaar is. Ik voer deze motie uit doordat bij deze ketenaanpak bij elke keten gekeken wordt of een systeem van retourpremies een bruikbaar onderdeel kan zijn van de aanpak. De Kamerleden Cegerek en Van Veldhoven vroegen in een motie om een onderzoek naar de mogelijkheden ketens te verduurzamen en transities te starten. Ik beschouw deze ketenaanpak als het resultaat van dat onderzoek.

De aanpak VANG Huishoudelijk Afval bestaat om te beginnen uit betere afvalscheiding. Dit is gestart begin dit jaar en de gemeenten pakken dit met verve op. Er is veel energie bij gemeenten om te komen tot een reductie van de hoeveelheid restafval. Maar alleen betere afvalscheiding is niet genoeg. De wens is dat er minder afval komt en dat het beter te recyclen is. Daarvoor is een extra actie nodig: het aanpakken van specifieke productstromen of ketens. *Een keten is de route die een grondstof aflegt van product via afdanking en recycling tot hergebruik als recyclaat.*

Een voorbeeld is de voedselketen. Na productie in de landbouw wordt het verwerkt tot een product en verkocht. Wat niet opgegeten wordt, komt in het gft-afval. Hiervan wordt compost gemaakt die weer ingezet wordt bij de productie in de landbouw. Om deze keten te sluiten gaat het er niet alleen om dat gft-afval beter gescheiden wordt. Weggooien is ook zonde van het water en de energie en andere grondstoffen die nodig waren om voedsel te produceren. Gemiddeld wordt er nog 50 kilogram per inwoner per jaar aan goed voedsel weggegooid. Mogelijkheden om de hoeveelheid restafval te verminderen, liggen dus op meerdere plaatsen in de keten.

Ketens sluiten zich niet vanzelf. Samenwerking met en tussen relevante ketenpartijen is nodig. Deze ketenpartners zijn producenten, verkopers, consumenten, afvalinzamelaars en recyclers. Waar relevant is ook betrokkenheid van NGO's gewenst. De ketenaanpak brengt deze partijen bij elkaar.

Ketenaanpak kent een aantal stappen:

1. Inventarisatie van de huidige situatie van productie, consumptie en afvalverwerking die samen gemaakt wordt met de ketenpartners.
2. Daarna wordt met de ketenpartners een gezamenlijk wensbeeld geschetst van een circulaire keten. Dit wensbeeld beschrijft hoe voor een bepaalde afvalstroom de keten er in de toekomst uitziet zodat het voldoet aan het kader dat gemeenten en Rijk hiervoor hebben opgesteld.

⁹ Vragen 7 en 8 van Kamerlid Dik-Faber 27 mei jl., Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2698.

¹⁰ Constaterende dat het van belang is voor de circulaire economie om de gehele materiaalketen te verduurzamen; overwegende dat er verschillende mogelijkheden zijn om dit te stimuleren; verzoekt de regering, onderzoek te doen naar de mogelijkheden om materiaalketens te verduurzamen en ketentransities te starten en de Kamer over de resultaten van dit onderzoek te informeren.

Stappen kunnen zijn het stimuleren van betere ontwerpen, het gebruik van recyclaat bij productie, duurzamere productie en inkoop, beter gebruik van producten, gescheiden inzameling, betere verwerking van het afval en meer en beter gebruik van recyclaat. Als instrument kan wetgeving een onderdeel zijn van deze aanpak, maar ook instrumenten als retourpremies, nieuwe businessmodellen, gedragsbeïnvloeding, financiële prikkels, gebruik van een grondstoflabel, creëren van een stabiele markt, enzovoort.

3. Rijk en gemeenten maken per keten afspraken met partners op basis van een uitvoeringsagenda. Dat kunnen bij voorbeeld green deals zijn. Het programmabureau VANG Huishoudelijk Afval dat voor Rijk en Gemeenten zorgt voor de uitvoering zal ook deze ketenaanpak organiseren. De afval- en recycling sector is via het convenant Meer en Betere Recycling (Kamerstuk 33 043, nr. 41) nauw betrokken zodat de kennis en medewerking vanuit deze sector benut wordt. En in elke keten zijn de specifieke ketenpartners betrokken waarbij met name de producenten een hoofdrol spelen. Circulair maken begint immers bij het ontwikkelen en produceren van producten.

De luierketen als voorbeeld

De aanpak op deze wijze van de eerste keten is dit jaar gestart. Het gaat om luiers, een stroom die nu vrijwel volledig in het restafval terecht komt, deze grondstoffen gaan dus verloren. De afronding van de eerste inventarisatie is gereed en is te vinden op www.VANG-HHA.nl. Voor de luierketen wordt nu samen met partners het wensbeeld gemaakt. De agenda die gemaakt gaat worden zal in het geval van de luierketen onder andere bestaan uit het creëren van een markt doordat de gemeenten een stabiele hoeveelheid luiers gescheiden gaan inzamelen zodra geschikte en betaalbare verwerkingstechnieken beschikbaar komen.

Aan te pakken ketens

Het is de bedoeling gedurende de looptijd van het programma tot 2025 alle ketens met verbeterpotentie op te pakken en daarbij de manier van werken steeds verder te verbeteren. Begonnen is met de luierketen, maar ook matrassen, textiel (of kleding), voedsel, meubels, klein chemisch afval, drankenkartons en harde plastics zijn geselecteerd om aan te pakken. Bestaande afspraken zijn een uitgangspunt en natuurlijk wordt gebruik gemaakt van de vele initiatieven die er bij de genoemde ketens al lopen. Die krijgen een impuls door de vele losse initiatieven richting te geven en partijen en bestaande initiatieven aan elkaar te verbinden. Een belangrijke notie is dat het sluiten van ketens en daarmee de verandering naar een circulaire economie een zaak is van lange adem. Het maken van een agenda voor een keten en het zetten van de eerste stappen kan relatief snel, het behalen van resultaten en bijstellen van de agenda naar aanleiding van de ervaring en nieuwe ontwikkelingen, zal gebeuren gedurende de hele looptijd van het programma.

Rolverdeling bij de samenwerking

Afvalbedrijven hebben kennis en capaciteit om van afval weer grondstof te maken. Gemeenten zamelen afval in zodat er voldoende gerecycled materiaal beschikbaar is. Productiebedrijven, importeurs en de detailhandel zetten producten op de markt en hebben daarmee een verantwoordelijkheid in de hele keten. Burgers kopen producten, gebruiken het en danken het af. Het Ministerie van IenM is aanjager in deze ketenaanpak, brengt partijen niet alleen bij elkaar, maar financiert ook projecten die bijdragen aan het sluiten van ketens via het programma VANG HHA en kan regelgeving opstellen die dit beleid ondersteunt. Met het programma

Ruimte in Regels voor Groene Groei worden belemmeringen in regelgeving opgepakt. Alle partijen hebben een rol, maar samenwerking is de sleutel tot resultaten. Terugvallen naar klassiek instrumentarium ligt niet in de lijn der verwachtingen maar is mogelijk voor ketens waar partijen niet in actie komen.

1. Brancheverduurzamingsplannen

Aanleiding

Tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en Afval van 25 juni jl. heeft mijn voorganger toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de brancheverduurzamingsplannen en de hoogst haalbare doelen. Met de onderstaande toelichting wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging.

Doel

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022 en het bijbehorende Addendum hebben gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en de rijksoverheid nadere afspraken gemaakt om tot verdere verduurzaming van verpakkingen te komen. Dit gebeurt onder meer door het opstellen en uitvoeren door het verpakkende bedrijfsleven van de zogenaamde «brancheverduurzamingsplannen verpakkingen». Uitgangspunt voor de plannen zijn de hoogst haalbare doelen voor de product-verpakkingscombinatie in het licht van de algehele milieudruk hiervan. De plannen liggen in het verlengde van de Europese verplichting inzake de essentiële eisen voor verpakkingen en geven daar dus concreet invulling aan.

Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) heeft voor het opstellen van de brancheverduurzamingsplannen een aanpak ontwikkeld, waarbij de hoogst haalbare doelen worden gebaseerd op de prestaties van koplopers uit de branches. De huidige plannen richten zich op 2018, maar hiertoe beperkt het verduurzamingsproces zich niet. In 2017 zal aan de branches namelijk gevraagd worden hetzelfde te doen voor de periode 2018–2022. In de Raamovereenkomst en het Addendum is ook afgesproken dat het KIDV de hoogst haalbare doelen vaststelt. Voor het inhoudelijk toetsen van de plannen en de doelen heeft het KIDV een toetsingscommissie ingesteld, bestaande uit vier wetenschappers van vier verschillende universiteiten die onder regie van het KIDV de toetsing uitvoert. Na toetsing door de toetsingscommissie worden de plannen en toetsingsdocumenten voorgelegd aan de leden van de Raad van Advies (RvA) van het KIDV. Deze maken hun adviezen kenbaar aan het KIDV-bestuur. Op basis van de adviezen van de toetsingscommissie en de RvA stelt het KIDV-bestuur de brancheverduurzamingplannen met de bijbehorende hoogst haalbare doelen vast.

Stand van zaken

Op 3 juli jl. heeft het KIDV-bestuur een brief¹¹ aan mijn voorganger gestuurd over de vaststelling van de hoogst haalbare doelen uit de eerste set brancheverduurzamingsplannen. Deze vastgestelde plannen vertegenwoordigen bijna 70% van de hoeveelheid verpakkingen (in gewicht) die op de markt gebracht worden. In de afgelopen maanden zijn nog meer plannen voor toetsing voorgelegd. Afgesproken is dat het KIDV voor het einde van dit jaar de betrokken partijen informeert over de stand van zaken met betrekking tot de resultaten van de toetsing en over de vaststelling van de overige plannen. De verwachting is dat dit jaar voor

¹¹ <https://www.kidv.nl/onderzoek/lopende-projecten/3756/brancheverduurzamingsplannen.html>.

75% van de hoeveelheid verpakkingen plannen vastgesteld zullen zijn. Hoewel de plannen later zijn vastgesteld dan oorspronkelijk de bedoeling was, is dit een mooi resultaat, gezien de complexiteit van het vaststellen van hoogst haalbare doelen die bijdragen aan het verlagen van de algehele milieudruk.

De vastgestelde hoogst haalbare doelen zullen waar mogelijk opgenomen worden in de hiervoor op te stellen ministeriële regeling. Hiermee worden deze doelen een mogelijke manier voor producenten en importeurs om invulling te geven aan de Essentiële Eisen die vastgelegd zijn in de Europese richtlijn verpakkingen.

Daarnaast kunnen producenten en importeurs van verpakkingen voldoen aan hun verplichtingen voor de Essentiële Eisen door te werken met de hiervoor opgestelde NEN-normen of op een andere manier aannemelijk maken dat ze voldoen aan de Essentiële Eisen.

Er wordt nu een vertaalslag gemaakt van de vastgestelde doelen, zodat deze als technische specificatie voor product-verpakkingscombinaties in de ministeriële regeling opgenomen kunnen worden als concretisering van de Essentiële Eisen. Deze «maatwerkaanpak» biedt kansen voor het verpakkende bedrijfsleven om met zo laag mogelijk administratieve lasten zoveel mogelijk verpakkingen te verduurzamen en te voldoen aan hun verplichtingen. Bovendien kan de handhaving effectiever plaatsvinden. Voor de branches die (nog) geen plan hebben ingediend en/of van wie het plan is afgekeurd of niet toetsbaar is verklaard door de toetsingscommissie, treed ik begin 2016 in overleg met de betrokken partijen om te bezien hoe met deze branches om te gaan. Ik zal uw Kamer in de jaarlijkse voortgangsrapportage over de Raamovereenkomst hierover informeren.

2. Pilot retourpremies voor kleine PET-flesjes en blikjes

Aanleiding

Op 14 oktober jl. heeft mijn voorganger uw Kamer per brief¹² geïnformeerd over de pilot voor inzameling van onder meer PET-flesjes, blikjes en eventueel andere verpakkingsmaterialen en is het plan van aanpak toegestuurd. De pilot is een initiatief van het Afvalfonds Verpakkingen en de VNG in samenwerking met Stichting Natuur en Milieu (de Coalitie). De pilots starten op 1 januari 2016. De uitkomsten van deze pilots dienen als basis voor een landelijk programma «Nieuwe beloningssystemen» dat per 1 januari 2018 van start zal gaan.

Doel

Deze coalitie gaat samen met maatschappelijke organisaties de strijd aan tegen zwerfafval dat mede veroorzaakt wordt door PET-flesjes en blikjes. Alternatieve vormen van inzameling dragen zo tevens bij aan meer recycling van kunststof en blik.

De gemeenten gaan de uitdaging aan om in samenwerking met maatschappelijke organisaties met innovatieve en effectieve inzamelmethoden het zwerfafvalprobleem te bestrijden. Daarbij zijn diverse beloningen mogelijk, zoals financiële vergoedingen via deelnemende verenigingen en clubs of alternatieve beloningen, zoals schoolontbijten of buurtfeesten.

Stand van zaken

De gemeenten, die vanaf 1 januari 2016 van start willen, konden zich tot 15 november aanmelden voor deelname aan de pilot. Op dit moment

¹² Kamerstuk 30 872/28 694, nr. 200.

worden de aanmeldingen beoordeeld. Naar ik heb begrepen, is er veel enthousiasme bij de gemeenten om mee te doen met de pilot. Uiterlijk 15 december a.s. ontvang ik een overzicht van de pilots die vanaf 1 januari 2016 zullen starten. Tot 15 februari 2016 kunnen gemeenten zich nog aanmelden voor de tweede ronde, waarbij de pilots starten vanaf 1 april 2016.

In de brief van 14 oktober jl. is uw Kamer ook geïnformeerd over de monitoring van deze pilot. In opdracht van IenM heeft het KIDV onderzoek gedaan naar de inrichting van de monitoring van deze pilot. De resultaten daarvan zullen worden gebruikt om in overleg met het verpakkende bedrijfsleven, de VNG en Stichting Natuur en Milieu opdracht te geven voor de monitoring van de pilots. Een goede nulmeting zal hier onderdeel van uitmaken.

Focus van de aanpak

Met de in deze bijlage aangeboden bronnenaanpak van microplastics zet ik de eerste stap om te komen tot reductie van microplastic emissies. Met deze bronnenaanpak geef ik ook invulling aan de motie Mulder/Cegerek (Kamerstuk 21 501-08, nr. 529), die oproept om te komen tot een stappenplan om microplastics in cosmetica in de komende drie jaar in de EU, of zoveel eerder als mogelijk tot nul te reduceren, en om in beeld te brengen hoe microplastics bij de bron kunnen worden aangepakt door middel van Europese regelgeving. Ook geef ik hiermee invulling aan de motie Mulder/Cegerek (Kamerstuk 34 000 XII, nr. 29) die verzoekt om met de cosmeticabranche voor de hele branche duidelijke bindende afspraken te maken om het gebruik van microplastics in cosmetica tot nul te reduceren en de sector te verleiden om dit voor 2017 te realiseren.

Mijn aanpak focust zich op het voorkómen van verdere vervuiling van onze rivieren, zeeën en oceanen door bronnen van microplastics op land. Dit is nodig aangezien recent onderzoek aangeeft dat microplastics in meer of mindere mate in alle compartimenten (water, sediment, biota) van het mariene milieu worden aangetroffen. Aangenomen kan worden dat dit aandeel zal groeien. Voorkomen kan door producenten aan te spreken die de keuze hebben om microplastics bewust te gebruiken in producten of processen, zoals in cosmetica en schurende reinigingsmiddelen. Deze bronnen worden door het RIVM aangeduid als «primaire bronnen». Veel vervuiling ontstaat door slijtage van producten of door zwerfvuil. Deze worden aangeduid als «secundaire bronnen». Daar zal het beleid zich richten op het minimaliseren van de emissies.

Deze aanpak past in mijn algemene inzet om de kunststofkringloop te sluiten. Ik wil voorkomen dat kunststof materialen, waaronder microplastics, weglekken naar het milieu. Ook wil ik ertoe bijdragen dat plastic afval waarde krijgt door recycling en nuttige toepassing in nieuwe producten, oftewel door het creëren van een circulaire economie. Die ambitie heb ik voor Nederland, maar ik wil hierin gezamenlijk optrekken met andere landen, in Europa, maar ook daarbuiten.

Dat betekent niet dat ik meteen alle toepassingen van (micro)plastics (direct) kan aanpakken, maar dat ik bekijk welk gebruik van (micro)plastic producten vooral leidt tot emissies van microplastics naar het mariene milieu en welke maatregelen effectief op welk niveau en binnen redelijke termijn genomen kunnen worden.

Voor de goede orde: ik zie dat kunststof producten van grote waarde zijn voor de samenleving. De materiaal- en productvoordelen hebben gezorgd voor een snelle groei van toepassingen, in nieuwe producten, als vervanging van andere (zwaardere) materialen. Als verpakking voor

voedingsmiddelen, als bouwproduct of als element in de automotive en elektrotechnische industrie dragen kunststoffen bij aan de sterkte, functionaliteit, energiebesparing, veiligheid, houdbaarheid en hygiëne van producten waarin het gebruikt wordt. Voor toepassingen in de medische, sport- en vrije tijdsectoren zijn kunststoffen inmiddels niet meer weg te denken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de huidige wereld – met een toenemende bevolking en welvaart – steeds meer kunststof materiaal wordt toegepast. Daarom is mijn beleid erop gericht om kunststof als grondstof zolang mogelijk in de kringloop te houden.

Effecten van microplastics

Microplastics zijn hele kleine stukjes kunststof (minder dan 5 millimeter doorsnee), vaste deeltjes, slecht oplosbaar in water en slecht afbreekbaar. De effecten van kleinere kunststof deeltjes in het milieu zijn nog onzeker maar hebben mogelijk verstrekende gevolgen voor het milieu. Kleine deeltjes kunnen daarnaast, via het water, worden opgenomen in weefsels van bijvoorbeeld mosselen en vis en komen op die manier in de voedselketen terecht. Met de kunststof deeltjes worden mens en dier blootgesteld aan stoffen die aan kunststoffen zijn toegevoegd. Tenslotte laten onderzoeken in laboratoria zien dat microplastics in hogere concentraties ten opzichte van natuurlijke omstandigheden schadelijk zijn voor zeedieren.

Bronnen van microplastics

Gebruik van microplastics als primaire bron

In de RIVM quick scan «Inventarisatie en prioritering van bronnen en emissies van microplastics» uit 2014¹³ wordt aangegeven dat microplastics primaire en secundaire bronnen kennen. In bepaalde producten of productieprocessen worden microplastics doelbewust toegepast, omdat ze specifieke functies vervullen. Dit zijn *primaire microplastics*. Voorbeelden zijn de preproductiepellets, plastic poeders of granulaten die als grondstof dienen voor de plastic industrie en die als schurend of polijstend bestanddeel worden toegepast in bijvoorbeeld cosmetica en schurende reinigingsmiddelen.

Slijtage van kunststof als secundaire bron

De RIVM quick scan noemt als *secundaire microplastics* de microplastics die door slijtage of verwerking ontstaan uit een ander product, zoals van autobanden, verf of textiel. Microplastics die als verontreiniging in producten voorkomen, bijvoorbeeld in compost, zijn ook secundaire microplastics.

Zwerfvuil als bron

De afbraak van macroplastics (de «plastic soep») en microplastics zijn nauw met elkaar verbonden. Hoewel er hard gewerkt wordt aan de ontwikkeling van (bio)afbreekbare plastics, is verreweg het grootste deel van de plastics niet of nauwelijks afbreekbaar. Kunststoffen die eenmaal in het milieu terechtkomen, verdwijnen nauwelijks, maar vallen geleidelijk in microplastics uiteen onder invloed van fysische en chemische verwerking.

¹³ RIVM Briefrapport 2014.0110.

Onderzoekers in *Science* schatten dat mondiaal jaarlijks 4,8 tot 12,7 miljard kilo kunststof in zeeën en oceanen terecht komt.¹⁴ De oceanen vormen daarmee de grootste stortplaats voor kunststofafval ter wereld waarin het plastic honderden tot duizenden jaren aanwezig kan blijven en langzaam uiteenvalt in steeds kleinere stukjes (micro)plastics¹⁵. In het rapport van Milieu Centraal naar zwerfafval van 3 juni 2015 (zie bijlage bij Kamerstuk 28 694, nr. 130) wordt nog eens onderstreept wat de negatieve effecten zijn van kunststofafval in het (mariene) milieu.

Verhoudingen tussen bronnen

Langzamerhand komt er meer duidelijkheid over de omvang van diverse microplastics bronnen. Zo heeft CE Delft in opdracht van Milieu Centraal de milieu-impact van textiel in kaart te gebracht¹⁶. Dat rapport zegt hierover: «De indruk die wij hebben gekregen is dat uitspoeling van kunststof micro-vezels uit textiel op grote schaal gebeurt...».

Op basis van studies in Duitsland¹⁷ en Noorwegen¹⁸ lijkt het erop dat naast zwerfvuil de volgende bronnen qua omvang de grootste zijn: autobanden, verf, preproductiepelletkorrels en kleding. Naar het zich laat aanzien is cosmetica een kleine bron en schurende reinigingsmiddelen een zeer kleine bron. Dat neemt niet weg, dat die weliswaar kleine bronnen van microplastics eenvoudiger kunnen worden gestopt, omdat microplastics bewust in de desbetreffende producten zijn toegepast.

Om aan te kunnen geven hoe de verhouding is tussen bronnen in Nederland, wacht ik de resultaten af van een studie die het RIVM op mijn verzoek momenteel doet naar autobanden, verf en schurende reinigingsmiddelen. De betrokken branches in het bedrijfsleven, PlasticsEurope, Plastic Soup Foundation en de waterschappen zijn hierbij nauw betrokken. In de studie wordt gekeken naar het volume van emissies van de betreffende bronnen en of maatregelen mogelijk zijn om de emissies van deze bronnen te beperken. De studie is naar verwachting in februari 2016 afgerond.

Uitgangspunten bij microplastics beleid

Ik hanteer de volgende uitgangspunten bij het ontwikkelen van mijn beleid:

- Algemeen principe: Zwerfvuil hoort niet thuis in het water.
- Voorzorgsprincipe: Vanuit de zorg over de groei van microplastics in het milieu en vanwege de onduidelijkheden over de effecten van microplastics in het marine milieu, hanteer ik het voorzorgsprincipe om beleid te maken. Dit is ook een van de uitgangspunten van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid. We geven hier vorm aan door zoveel mogelijk de blootstelling van mens en dier aan microplastics te beperken, en tegelijkertijd de onzekerheden over de risico's te verkleinen door het doen van onderzoek en het ontwikkelen van een monitoringinstrumentarium in het water.
- Kader microplastics beleid: Het kader richt zich op de primaire en secundaire bronnen. Zwerfafval valt buiten deze aanpak. Het terugdrin-

¹⁴ Jambeck, J. R., et al. (2015). «Plastic waste inputs from land into the ocean.» *Science* **347**(6223): 768–771.

¹⁵ Europese Commissie, GROENBOEK over een Europese strategie voor kunststofafval in het milieu, 2013.

¹⁶ CE Delft, milieu-informatie textiel, mei 2015.

¹⁷ Essel, R., R. H. Ahrens, L. Engel and M. Caurus (2015), Sources of microplastics relevant to marine protection, Nova Institute für Oekologie und Innovation GmbH, 31969.

¹⁸ Sundt, P., P. E. Schulze and F. Syversen (2014) Sources of microplastics-pollution to the marine environment, Norwegian Environment Agency, Norway.

gen van zwerfafval wordt al aangepakt via bestaand beleid (VANG, Landelijke Aanpak Zwerfafval en de Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee).

- Specifiek beleid primaire microplastics: Producten moeten zo spoedig mogelijk worden aangepast daar waar primaire microplastics bewust worden toegevoegd aan producten en die vervolgens in het water terecht komen, zeker als hier duurzame alternatieven voor te vinden zijn. Ook moet gekeken worden naar de mogelijkheden om het morsen van primaire microplastics naar het water tegen te gaan bij productieprocessen.
- Specifiek beleid secundaire microplastics: Overige bronnen moeten ook worden aangepakt, voor de manier waarop zoek ik naar aanknopingspunten voor het meest effectieve beleid.

Uitwerking

Zwerfvuil hoort niet thuis in het water

In de Mariene Strategie deel 1 voor het Nederlandse deel van de Noordzee heeft het kabinet in 2012 de beleidsopgave voor het terugdringen van zwerfvuil en microplastics geformuleerd. De hoofdboodschap is dat zwerfvuil, inclusief microplastics die in het water terecht komen, niet in de zee thuishoort.¹⁹ In december van dit jaar presenteert het kabinet de Mariene Strategie deel 3, het KRM-programma van maatregelen, waarin ook het totale maatregelenpakket voor het terugdringen van microplastics op land, water en zee is opgenomen. Ook de stroomgebiedsbeheerplannen die in december zijn vastgesteld gaan in op initiatieven om zwerfvuil in het oppervlaktewater terug te dringen. Er zijn voor deze stoffen geen Europese normen en daarmee geen directe verplichtingen voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn Water. Daarom heeft de Minister aanvullend het Werkprogramma Schoon Water opgesteld, waarin de ketenaanpak gericht op het terugdringen van microplastics is opgenomen.

Het voorzorgsbeginsel als uitgangspunt

Ik zet mij nationaal en internationaal in om meer kennis te vergaren over de effecten van microplastics in het marine milieu en in het zoete water. Onder meer in het onlangs afgeronde Interreg 2- SEAS project MICRO is de aanwezigheid van microplastics in de zuidelijke Noordzee en de mogelijke schade aan organismen onderzocht. In samenwerking met de internationale Rijn- en Maascommissies wordt kennis opgebouwd over de hoeveelheid zwerfvuil (waaronder microplastics) die via de rivieren naar zee stroomt. De universiteiten van Wageningen en Utrecht zijn begonnen aan een 4-jarig onderzoek naar meetmethoden, effecten en risicobeoordelingmethoden voor microplastics in water. Aan de TU Delft is een onderzoek gestart naar zuiveringstechnieken voor microplastics. Ook bij andere universiteiten en kennisinstituten in binnen- en buitenland wordt onderzoek gedaan naar microplastics. Verder werkt het RIVM op mijn verzoek aan een Europees document waarin de meest recente kennis over de aanwezigheid van microplastics in het milieu en de effecten hiervan wordt gepresenteerd.

De diverse onderzoeken zullen op termijn uitsluitsel geven welke monitoringsystematiek voor microplastics in watersystemen het meest geschikt is. Zowel in het mariene als in het zoete milieu. Regionale afstemming en standaardisering wordt hierbij nagestreefd zodat resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden.

¹⁹ Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012–2020, blz. 96, Kamerstuk 33 450, nr. 1.

Primaire bronnen: aanpak cosmetica

Nationaal werk ik aan het uitfaseren van primaire microplastics samen met de Nederlandse Cosmetica Vereniging (NCV). Op 19 november jl. heeft de NCV mij een brief gestuurd waarin de voortgang wordt beschreven voor wat betreft het uitfaseren. De NCV heeft aangegeven dat in het derde kwartaal van 2015 74% van de leden geen *plastic microbeads* gebruikt in haar producten. De leden van de NCV vertegenwoordigen 85% van de totale Nederlandse omzet in cosmetica producten en 99,5 procent van de omzet in Nederland van de producten die mogelijk *plastic microbeads* bevatten.

De NCV kan geen bindende afspraken aangaan voor de hele branche, deze kunnen alleen gemaakt worden door bedrijven zelf. Wel is onlangs door de Europese brancheorganisatie van de cosmetica-industrie een Europese aanbeveling opgesteld. De Europese brancheorganisatie adviseert haar leden om bij afspoelbare cosmetische producten die vanaf 2020 op de markt worden gebracht af te zien van: «het gebruik van synthetische plastic deeltjes in vaste vorm ten behoeve van het scrubben of reinigen, die in het mariene milieu niet biologisch afbreekbaar zijn».

Deze aanbeveling zie ik als een zeer goede stap. Dat neemt niet weg, dat ik een Europees verbod op microplastics in cosmetica nastreef om er voor te zorgen dat alle bedrijven in de sector aan dezelfde norm moeten voldoen. Het is een eenduidige en effectieve maatregel en hiermee wordt in de EU een «level playing field» voor de hele cosmetica-industrie gecreëerd.

Gezien het heel lage marktaandeel van producten die eventueel *plastic microbeads* bevatten en die op de markt worden gebracht door de niet leden van de NCV, kom ik tot de conclusie dat het uitfaseren in Nederland door de cosmeticabranche op de goede weg is. Ik zal de voortgang van de uitfasering in overleg met de NCV blijven monitoren. Binnen Europa zal ik mij blijven inspannen voor een algeheel verbod.

Aanpak overige primaire en secundaire bronnen

Voor wat betreft de overige bronnen zal ik conclusies trekken over een vervolgtraject op basis van het onderzoek van het RIVM naar drie bronnen van microplastics (autobanden, verf, schurende reinigingsmiddelen). Zoals ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 658) verwacht het RIVM dit onderzoek voor 1 februari 2016 af te ronden. Gezien de complexiteit van de aanpak van microplastics, vind ik het belangrijk om goed te kijken welke maatregelen het meest effect hebben op het verminderen van de emissies uit deze drie bronnen. Uw Kamer ontvangt voor de zomer volgend jaar het vervolgtraject en de maatregelen die ik voorsta. Voor wat betreft kleding zal ik eind 2016/begin 2017 bekijken hoe ik een vervolgtraject vorm ga geven. Ik wil de uitkomsten mee kunnen nemen van twee onderzoeken die naar verwachting eind 2016 zijn afgerond:

- een in 2016 door Milieu Centraal uit te voeren verkenning naar microplastics in kleding. Die verkenning moet leiden tot meer inzicht in het handelingsperspectief van de consument voor het beperken van het vrijkomen van microplastics uit synthetische kleding, bijvoorbeeld door kleding minder of anders te wassen.
- een Europees project, MERMAIDS, dat zich richt op vermindering van de milieu-impact op de Europese wateren door microplastics die afkomstig zijn van het afvalwater van het wassen van synthetische kleding.

Naast de verkenning van mogelijke maatregelen zal ik in Europa in ieder geval inzetten op:

- Een eenduidige Europese definitie van microplastics. Deze behoefte is geuit door stakeholders in Nederland en door stakeholders in Europa.
- Een verbreding van de scope van de Europese Ecodesign richtlijn zodat ook producten die plastic microbeads bevatten onder de regulering vallen. Op die manier kan wettelijk worden geregeld dat primaire microplastics zoals in cosmetica en schurende reinigingsmiddelen niet meer worden toegepast. Deze verbreding biedt ook de mogelijkheid dat wettelijk wordt geborgd dat producenten bij het ontwerp van hun producten rekening houden met het feit dat slijtage zorgt voor secundaire microplastics.

Voor het realiseren van mijn internationale ambities speelt **OSPAR** een belangrijke rol. OSPAR is een internationale zeeconventie ter bescherming van de Noord Atlantische Zeekust waarbij 15 Europese landen en de Europese Unie zijn aangesloten.

Nederland heeft een trekkersrol bij onder meer de ontwikkeling van de OSPAR-maatregelen rond de aanpak van microplastics in (a) cosmetica-producten en (b) andere bronnen.

Mijn ministerie heeft samen met OSPAR op 9 en 10 december 2015 een OSPAR bijeenkomst georganiseerd met experts uit de lidstaten en met stakeholders. In de bijeenkomst is op basis van expert judgement een prioritering van de aanpak van bronnen en mogelijke maatregelen verkend om emissies van microplastics internationaal terug te dringen. Met de uitkomst krijgen wij beter zicht op welk beleid effectief zou kunnen zijn en wordt het draagvlak verkend voor het nemen van maatregelen op Europees niveau. Met deze bijeenkomst start OSPAR een traject gericht op besluitvorming over mogelijke maatregelen die de OSPAR-landen samen kunnen nemen om de emissies van microplastics te beperken dan wel samen op de Europese agenda kunnen plaatsen. Dit traject zal verder worden opgepakt in 2016 waarbij Nederland, als mede trekker van de acties binnen OSPAR over microplastics, een belangrijke rol zal spelen.