

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 722

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2021

Een duurzame kunststofketen is een cruciaal onderdeel van een circulaire economie. Biograndstoffen spelen hierin een belangrijke rol, aangezien ook met toekomstige technologieën het de komende decennia niet mogelijk zal zijn om de kunststofketen volledig te sluiten.¹ Voor het gedeelte dat niet gesloten kan worden is een duurzaam alternatief nodig voor fossiele grondstoffen. In deze brief licht ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, het beleid ten aanzien van biogebaseerde (*biobased*) en bioafbreekbare kunststoffen toe.

Inleiding

In een circulaire economie is het nodig zuiniger met kunststoffen om te gaan, meer te hergebruiken en meer te recyclen.² Dit vermindert de vraag naar nieuwe fossiele grondstoffen voor plastic en scheelt CO₂-uitstoot zowel tijdens productie als verbranding. Er zal echter een resterende grondstofvraag zijn, bijvoorbeeld omdat recycling niet volledig de vraag naar kunststoffen kan dekken. Hier is de inzet van duurzame biograndstoffen – en het behoud ervan in de keten – een belangrijke factor.

Het SER-advies «Biomassa in balans»³ spoort aan om het beleid voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen te versnellen. Het kabinet heeft dit advies overgenomen in het duurzaamheidskader biograndstoffen.⁴ Duurzame toepassingen van biograndstoffen reduceren CO₂ ten opzichte van fossiele grondstoffen, bewerkstellingen de transitie naar een circulaire economie en hebben een positief effect op de economie.

¹ In het *whitepaper* «VERSPIJL HET NIET!» van 12 november 2020 berekent TNO dat in 2050 enkel 87% van het plastic afval verwerkt kan worden tot nieuwe producten.

² In het Plastic Pact is met koplopers uit de markt afgesproken dat we in 2025 20% minder plastic gaan gebruiken en dat al het plastic recyclebaar is.

³ SER, Biomassa in balans, 2020

⁴ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

In deze brief ga ik, na een korte toelichting op de begrippen *biogebaseerde* kunststoffen en *bioafbreekbare* kunststoffen, in op minimum-aandeel gerecycled kunststof in producten, de toepassing van bioafbreekbare kunststoffen en recycling van nieuwe typen biogebaseerde kunststoffen.

Biogebaseerde kunststoffen

Kunststoffen die volledig of deels gemaakt worden van biograndstoffen, zoals maïs en suikerriet, worden biogebaseerde kunststoffen genoemd (Engels: *biobased*). In de meeste gevallen – vooral afhankelijk van de gebruikte grondstof en de verwerking aan het einde van de levensduur – is de klimaatimpact van biogebaseerde kunststoffen lager dan die van fossiele kunststoffen.⁵ Er zijn twee soorten biogebaseerde kunststoffen: de eerste soort is chemisch gezien identiek aan de traditionele kunststoffen gemaakt van fossiele grondstoffen, zoals PE, PP en PET, de tweede soort betreft (chemisch) geheel nieuwe typen kunststoffen, zoals PLA, PEF en PHA, die over unieke eigenschappen op het gebied van bijvoorbeeld stijfheid of sterkte beschikken.

Het aandeel biogebaseerde kunststoffen op de Europese markt is ongeveer 1 procent.⁶ De Transitieagenda Kunststoffen streeft ernaar om in 2030 15 procent van het totale volume op de Nederlandse markt te brengen kunststoffen biogebaseerd te laten zijn.⁷

Het marktaandeel biogebaseerde kunststoffen groeit hard, maar ondervindt nog een aantal barrières: prijs, onbekendheid, vragen over duurzaamheid en de verwerking na afdanking. Vooralsnog zijn biogebaseerde kunststoffen (net als gerecyclede kunststoffen) duurder dan kunststoffen direct gemaakt van fossiele grondstoffen; de lage olieprijs waarin milieukosten niet verwerkt zijn en schaalvoordelen bij de productie van fossiele kunststoffen zorgen voor goedkopere productie dan de productie van kunststoffen uit biograndstoffen. Ook zorgt de onbekendheid met biogebaseerde kunststoffen ervoor dat inkopers twijfels hebben over de technische eigenschappen en mate van duurzaamheid, waardoor vaak niet voor deze kunststoffen gekozen wordt.

Biogebaseerde kunststoffen kunnen in principe gerecycled worden. De kunststoffen die chemisch identiek zijn aan fossiele kunststoffen kunnen moeiteloos aansluiten bij de bestaande recycling, maar de nieuwe typen moeten veelal apart gerecycled worden. Door de kleine volumes is dat niet rendabel. Ook spelen bij afvalverwerkers zorgen over contaminatie tijdens recycling: vermenging van verschillende typen kunststof (biogebaseerd of niet) kan afdoen aan de kwaliteit en recyclebaarheid. Dit belemmert het gebruik van biogebaseerde kunststoffen.

Bioafbreekbare kunststoffen

Sommige kunststoffen kunnen door micro-organismen worden afgebroken tot water en CO₂. Dit noemen we bioafbreekbare kunststoffen (Engels: *biodegradable*). Dit zijn bijvoorbeeld de speciale gft-vuilniszakjes die vaak gemaakt zijn van aardappelzetmeel. Niet alle biogebaseerde kunststoffen zijn echter bioafbreekbaar. Daarnaast bestaan er ook fossiele kunststoffen (gemaakt uit aardolie) die bioafbreekbaar zijn. Bioafbreekbare kunststoffen zijn in de regel enkel goed afbreekbaar in industriële composteerinstallaties, niet in het milieu of de composthoop thuis.

⁵ CE Delft, *Bioplastics in a circular economy*, 2017

⁶ European Bioplastics, *Bioplastics market data 2017*, 2017

⁷ Transitieteam Kunststoffen, *Transitieagenda Circulaire Economie: Kunststof van Waarde*, 2018

De afgelopen jaren zijn door de composteerders en recyclers zorgen geuit over de opmars van bioafbreekbare kunststoffen. De termen «biogebaseerd», dat iets zegt over de oorsprong van het kunststof, namelijk biogrondstoffen zoals landbouwgewassen, houtige gewassen en reststromen daarvan, en de onderling uitwisselbare termen «bioafbreekbaar», «biodegradeerbaar» en «composteerbaar», die iets vertellen over de afbraak van het kunststof, kunnen begrijpelijk tot verwarring leiden bij de consument. Ik vind het belangrijk het voor de consument zo helder mogelijk te maken wat in welke bak kan en zo vervuiling van verschillende afvalstromen tegen te gaan. Daarom licht de Afvalwijzer van Milieu Centraal expliciet toe hoe om te gaan met bioafbreekbaar plastic.⁸ Ook de «wel/niet lijst GFT» van VANG besteedt aandacht aan bioafbreekbare kunststoffen.⁹

Bioafbreekbare kunststoffen verschillen in uiterlijk niet van «reguliere» kunststoffen, maar ze mogen niet bij het gft of PMD vanwege zorgen over microplastics en risico op contaminatie. Ook is het geenszins de bedoeling dat de indruk ontstaat dat de kunststoffen in het milieu kunnen worden achtergelaten. Dit heeft ertoe geleid dat inkopers een pas op de plaats hebben gemaakt.

Beleid

Naar aanleiding van de hierboven geschetste situatie en mede op basis van het Actieplan Biobased Kunststoffen¹⁰ ben ik voornemens de productie van biogebaseerde kunststoffen en de toepassing van bioafbreekbare kunststoffen in de gewenste richting te sturen. Het doel is daarbij om de productie van duurzaam geproduceerde, recyclebare biogebaseerde kunststoffen te vergroten en de toepassingsmogelijkheden van bioafbreekbare kunststoffen die niet gerecycled kunnen worden te beperken o.a. vanwege zorgen over microplastics en risico op contaminatie.

In het Actieplan beschrijft het Transitieteam Kunststoffen drempels die volumegroei van deze kunststoffen vertragen en doet zij voorstellen voor markt en overheid om deze drempels te verlagen. Ik kan mij vinden in de probleemanalyse en de richting van het advies. Ik ben blij dat de partijen uit het transitieteam in gezamenlijkheid tot dit actieplan zijn gekomen nadat bleek dat een convenant niet haalbaar was. Bij de verdere uitwerking van de maatregelen blijf ik graag in gesprek met het Transitieteam.

Minimumaandeel gerecyclede en biogebaseerde kunststof in producten

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, zet het kabinet zich in voor een Europees verplicht minimaandeel duurzaam geproduceerde en recyclebare biogebaseerde kunststoffen voor bepaalde producten.¹¹ Dit minimaandeel moet als aanvulling op de recyclaatdoelstellingen komen. Ik ben van mening dat een goed onderbouwde Europese aanpak wenselijk is met het oog op een gelijk speelveld. Ik verwacht dat met een verplicht minimaandeel de prijsbarrière van biogebaseerde kunststoffen (schaalvoordelen) alsmede de onbekendheid worden aangepakt.

Op dit moment werkt de Europese Commissie aan een beleidskader over het verwerven, etiketteren en gebruiken van biogebaseerde kunststoffen, op basis van een inschatting van waar het gebruik van biogrondstoffen resulteert in reële milieuvoordelen, die verder gaan dan een vermindering

⁸ <https://www.afvalscheidingswijzer.nl/producten/verpakking-van-composteerbaar-plastic/>

⁹ <https://www.vang-hha.nl/afvalscheiding/wel-niet-lijst/>

¹⁰ Transitieteam Kunststoffen, Actieplan Biobased Kunststoffen, 2020

¹¹ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

van het gebruik van fossiele hulpbronnen.¹² Dit verschijnt naar verwachting eind 2021. Hierin zal het Europees verplicht minimumaandeel gerecycled kunststof in producten uitgewerkt zijn. Ik heb op het *World Circular Economy Forum* ook andere landen gestimuleerd met een verplicht aandeel gerecycled en biogebaseerd materiaal in kunststof producten aan de slag te gaan.

Toepassing bioafbreekbare kunststoffen

In een circulaire economie heeft vermindering, hergebruik en recycling prioriteit boven composteren van kunststofafval. Hoogwaardige verwerking met materiaalbehoud heeft de voorkeur boven composteren.

In specifieke gevallen levert het gebruik van bioafbreekbare kunststoffen echter wél voordelen op, bijvoorbeeld wanneer deze gebruikt worden als inzamelmiddelen en er daarmee meer organisch materiaal in de kringloop wordt gehouden of vervuiling in de compost wordt verminderd.

Voorbeelden van toepassingen met zulke additionele voordelen zijn fruitstickers, theezakjes en koffiepads¹³, en gft-zakken. Gft-zakken mogen op dit moment al bij het gft, en ik ben voornemens theezakjes en koffiepads ook toe staan in het gft indien het overgrote deel daarvan bioafbreekbaar is. De Koffie- en Theebranche werkt eraan alle koffiepads en theezakjes composteerbaar te maken en ik heb onlangs hierover met hen een Green Deal gesloten.

Verder wil ik dat bioafbreekbare kunststoffen die niet mee kunnen in de reguliere kunststofsortering en -recycling enkel worden toegepast waar het additionele voordelen oplevert. De sector heeft in het Actieplan Biobased Kunststoffen een gezamenlijk beeld geschetst van welke toepassingen voor bioafbreekbare kunststoffen nuttig zijn en handelt hier al steeds meer naar. Verplichting van die nuttige toepassingen acht ik daarom niet nodig. Wel is het wenselijk om een verbod in te stellen op andere toepassingen die problemen bij recycling en composteren veroorzaken. Daartoe ben ik voornemens bioafbreekbare kunststoffen enkel toe te staan in bepaalde toepassingen waar het gebruik additionele voordelen biedt en alle andere toepassingen te verbieden, dit passend binnen het Europeesrechtelijke kader. Dit werk ik de komende periode verder uit en ik verwacht uw Kamer hier eind 2021 over te kunnen informeren. Ik houd rekening met de zogenaamde groene lijst uit het Actieplan Biobased Kunststoffen, met daarop geschikte toepassingen voor bioafbreekbare kunststoffen. Ook zal ik rekening houden met het aangekondigde beleidskader van de Europese Commissie over gunstige toepassingen van bioafbreekbare kunststoffen. Dit verschijnt eind 2021. Daarnaast wil ik voor de gewenste toepassingen, mits de dekkingsgraad hoog genoeg is, het LAP aanpassen. Zo wordt onzekerheid bij producenten weggenomen en weten verwerkers waar ze deze producten kunnen tegenkomen.

Recycling van nieuwe typen biogebaseerde kunststoffen

Nieuwe typen biogebaseerde kunststoffen, zoals PLA, kunnen nog niet mee met de bestaande recycling, terwijl ze vaak een lagere CO₂-voetafdruk en soms ook betere materiaaleigenschappen hebben. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van EZK en RVO¹⁴ is gebleken

¹² Zie: A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, Europese Commissie

¹³ Er zit vaak 25 procent polyester verwerkt in de zakjes en pads.

¹⁴ PLA sorting for recycling, Experiments Performed at the National Test centre Circular Plastics (NTCP), maart 2021

dat de recycling van PLA technisch kan, mits een aanvullende scheidingsinstallatie goed wordt geplaatst. Het kan goed worden verwerkt tot nieuw PLA en is economisch rendabel mits het aandeel groeit tot 5 procent. De Minister van Economische Zaken en Klimaat en ik zullen met het Transitieteam Kunststoffen in gesprek gaan hoe de verwerking en recycling van PLA en in de toekomst ook andere nieuwe biogebaseerde kunststoffen (zoals PEF) in stappen kan worden opgeschaald.

Opschaling productie stimuleren

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft toegezegd¹⁵ flagship-projecten in onder andere de biochemie te willen ondersteunen met subsidie of financiële instrumenten. Zo wordt nationaal ervaring opgebouwd met innovatieve grootschalige productie. De ontwikkeling van biogebaseerde kunststoffen is de afgelopen jaren gestimuleerd via innovatieregelingen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, zoals de subsidieregelingen Topsector Energie (TSE) industrie en de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) regeling. Veel bedrijven voorzien nu opschaling, bijvoorbeeld naar grootschalige commerciële productie van verschillende typen biogebaseerde kunststoffen of gedeeltelijke vervanging van fossiele nafta (een uit aardolie verkregen stof die nodig is voor kunststofproductie) door bionafta.

Bij financiële ondersteuning van deze projecten moet rekening gehouden worden met de zeer lange afschrijftermijnen van industriële investeringen, en moet zo gestuurd worden dat de investeringen passen in het eindbeeld van een CO₂-neutrale industrie in 2050. Dit vraagt ook in de toekomst om investeringen.

Tot slot

Op 12 maart jl. stuurde ik uw Kamer een *Roadmap* Chemische Recycling 2030 van kunststoffen.¹⁶ Chemische recycling en gebruik van biogebaseerde kunststoffen zijn beiden belangrijke innovaties voor vermindering van CO₂ bij de productie van kunststoffen én behoud van grondstoffen voor de circulaire economie.

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

¹⁵ Kamerstukken 29 696 en 25 295, nr. 15

¹⁶ Kamerstukken 29 696 en 30 872, nr. 16