

Vergaderjaar 2021–2022

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 186

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2022

Hierbij bied ik u de monitoringsrapportage Plastic Pact NL over 2020 aan. Hierin wordt ingegaan op de voortgang van de 4 hoofddoelstellingen van het Plastic Pact NL in het jaar 2020. Na een toelichting op de inhoud van de monitoringsrapportage volgt op hoofdlijnen de reactie van de voortgangsc commissie van het Plastic Pact NL hierop. Zowel de rapportage als de reactie zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Aan het eind van deze brief ga ik ook in op resultaten van recente onderzoeken op het gebied van herbruikbare verpakkingen, naar de vormgeving van een verplicht percentage recycalaat en een nadere verkenning van de meetmethode voor chemische recycling. Samen vormen zij belangrijke bouwstenen voor het werken aan een circulaire plastic keten.

Monitor Plastic Pact NL 2020

Het Plastic Pact NL is een vrijwillig samenwerkingsverband van koplopers die willen komen tot een meer verantwoorde en vereenvoudigde plastic keten. Naast zo'n 110 bedrijven, ngo's en sectororganisaties is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat één van de ondertekenaars. Het Pact is niet vrijblijvend. Jaarlijks leveren de plastic producerende bedrijven, recyclers, sorteerders, inzamelaars en toepassende bedrijven data aan over de 4 ambitieuze doelstellingen voor 2025 voor eenmalige plastic producten en verpakkingen. Partijen die geen data aanleveren worden hierop aangesproken en bij een uitblijvende reactie verzocht uit te treden.

De resultaten in de monitoringsrapportage geven de stuurgroep van het Pact inzicht waar bijsturing of versnelling nodig is. Voor de monitor over 2020 is net als vorig jaar de respons 88 procent. Over het geheel gezien is de datadichtheid toegenomen; er zijn dus meer gegevens aangeleverd.

Voortgang in 2020

De monitoringsrapportage schetst de voortgang ten opzichte van de nulmeting over 2017.¹ Dit is zichtbaar in onderstaande figuur. Samenvattend is er een stijgende lijn te zien, maar het is ook zichtbaar dat de ondertekenaars nog veel moeten doen en moeten verbeteren om alle doelen in 2025 te halen. Zo blijven met name resultaten op recyclebaarheid achter. Ook voor de inzet van recyclelaat zijn de komende jaren nog grote stappen nodig.

Doelstelling 1: 100% recyclebaar plastic



Doelstelling 2: 20% minder plastic op de markt gebracht



Doelstelling 3: 70% van het plastic afval wordt gerecycled

Cijfers Afvalfonds Verpakkingen op basis van heel Nederland



Doelstelling 4: Gebruik 35% gerecyclede plastics



Voortgang op de hoofddoelstellingen in 2020

Voor het meten van de voortgang op de derde doelstelling over het hoogwaardig recycleren heeft een wijziging plaatsgevonden. Hiervoor worden vanaf nu de cijfers van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen gebruikt.² Dit betekent dat de getoonde resultaten voor deze doelstelling niet een specifieke verdienste zijn van het Plastic Pact NL, maar betrekking hebben op heel Nederland en niet specifiek hoogwaardige recycling tonen.³ De cijfers van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen geven aan dat in 2020 66 procent van de verpakkingen na inzameling en sortering voor recycling is aangeboden, conform de toen geldende rekenmethode.⁴

¹ Doordat tussentijds partijen toetreden, uittreden en fuseren en steeds meer partijen data aanleveren, veranderen de eerder gemeten waarden over de periode 2017 tot en met 2019. De waarden over 2017 tot en met 2019 zijn in de rapportage als datapunten in de grafieken weergegeven zodat ook de jaarlijkse voortgang goed te volgen is. Voor de voortgang op de 4 hoofddoelstellingen in 2020 wordt gekeken naar de trend vanaf het basisjaar 2017.

² De monitorinstantie heeft geconstateerd dat de berekenwijze niet goed toepasbaar blijkt op de data van de ondertekenaars. Zij hebben gekeken naar alternatieve berekenwijzen. In afstemming met stuurgroep en voortgangsc commissie zijn zij uitgekomen op het gebruik van de recyclingswaarden van het Afvalfonds Verpakkingen als best mogelijk alternatief. Het UK Plastics Pact hanteert een zelfde wijze van rapporteren.

³ In de huidige doelstellingen in het Besluit beheer verpakkingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoog- en laagwaardige recycling. De motie van het lid Hagen c.s. (Kamerstuk 32 852, nr. 181) heeft het kabinet verzocht onderzoek te doen hoe het onderscheid tussen hoogwaardige en laagwaardige recycling in de recycle doelstellingen in het Besluit beheer verpakkingen kan worden meegenomen. Ik verwacht uw Kamer in de tweede helft van 2022 over de uitkomsten te kunnen informeren.

⁴ Voor het behaalde resultaat over 2020 is uitgegaan van de EU-definitie zoals die in 2020 gold. De Europese Unie schrijft echter met ingang van 2021 een nieuwe methode voor om het recyclingpercentage te berekenen. In de volgende monitor zal het recyclingpercentage volgens de nieuwe EU-definitie worden gerapporteerd. De resultaten zullen dan lager uitvallen.

Net zoals in de vorige monitoringsrapportage is ook een analyse gemaakt van de ondernomen acties en plannen van de ondertekenaars voor het halen van de 4 doelstellingen. Er is een duidelijke toename te zien van plannen en activiteiten (+112) bij de ondertekenaars in 2020. Daarbij valt een accentverschuiving van redesign activiteiten naar meer reduce- en recycle-activiteiten op. Uit de monitoringsrapportage blijkt dat in de verbeteracties zichtbaar is dat het duurzaamheidsperspectief van individueel enthousiasme steeds meer gaat naar verankering in bedrijfsbeleid en -doelstellingen.

De deelnemende bedrijven gaven aan dat 2020 een bijzonder jaar was omdat de coronapandemie uitbrak. Dit heeft veel impact gehad. Catering-bedrijven en festivals spreken van een verloren jaar waarin ze vrijwel niets konden ondernemen en dus ook geen nieuwe herbruikbare producten konden testen of veranderingen konden implementeren. Wanneer er wel cateringactiviteiten plaatsvonden werd aan het begin van het jaar ingezette plasticreductie vaak later door coronamaatregelen (alles in folie of wikkelpastic aanbieden) weer tenietgedaan.⁵

Lessen en aandachtspunten

De voortgangscommissie van het Plastic Pact NL (VGC)⁶ heeft in een brief haar reflecties op de concept rapportage met de stuurgroep gedeeld. De VGC is positief over de doorgevoerde wijzigingen in de monitor die als lessen uit de vorige monitor naar voren kwamen. Zo wordt het onderscheid in de mate van recyclebaarheid van de verpakkingen nu ook gerapporteerd en is een inschatting van de absolute omvang en impact van het Plastic Pact NL op de Nederlandse markt gemaakt en toegevoegd. Ik constateer met de voortgangscommissie dat er ook nog aandachtspunten zijn waar de stuurgroep en ondertekenaars actie op moeten ondernemen en zie sommige aandachtspunten ook als een signaal voor beleid. Daar ga ik nader op in.

De voortgangscommissie stelt dat nadere bestudering van de trends op de doelstellingen laten zien dat een groep koplopers voortgang boekt, maar dat er ook steeds een aantal bedrijven achterblijft of de verkeerde kant op gaat. Zij beveelt de stuurgroep aan dit nader te onderzoeken en hierop te sturen. De stuurgroep is voornemens om met de betreffende partijen het gesprek aan te gaan om er achter te komen welke belemmeringen of uitdagingen zij ervaren en hen daarin te ondersteunen. Een recente artikeluitbreiding in het Pact maakt het voor de stuurgroep mogelijk hiervoor vertrouwelijk inzicht te krijgen in enkele door de ondertekenaars aangeleverde data. Met deze wijziging geeft de stuurgroep ook invulling aan mijn verzoek om te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor meer transparantie naar aanleiding van de motie van lid Bouchallikh.⁷

Ik constateer met de voortgangscommissie dat de accentverschuiving van redesign activiteiten naar meer reduce- en recycle-activiteiten onder de ondernomen acties van de ondertekenaars niet in lijn der verwachting ligt. De geringe voortgang op de eerste doelstelling voor 100 procent

⁵ Dit speelde ook bij de cateringactiviteiten in de gebouwen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waarover in de rapportage wordt gerapporteerd.

⁶ De voortgangscommissie is een onafhankelijke commissie die toeziet op het uitvoeren van de afspraken en de effecten van het Pact. De voortgangscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van het Planbureau voor de Leefomgeving, (PBL), het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) en Nedvang BV.

⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 165.

recyclebare verpakkingen in 2025 versterkt dat beeld; er lijkt juist nog veel te doen om alle verpakkingen recyclebaar te maken.

Redesign vooraan de keten is daarnaast een belangrijke sleutel voor een goede sortering en recycling in de latere schakels. In mijn ogen maakt de aanvullende rapportage van Natuur & Milieu voor het Plastic Pact NL naar aanleiding van hun supermarktrapportage dit inzichtelijk.⁸ Daarin wordt geconstateerd dat er vaak eenvoudig verbetering mogelijk is voor het goed recyclebaar maken van verpakkingen door juist een ontwerpprobleem op te lossen. Ik ga er van uit dat de stuurgroep van het Pact stimuleert dat de concrete aanbevelingen daarvoor worden opgepakt door de Plastic Pact ondertekenaars en dat dit de komende jaren zichtbaar zal zijn in de monitoringsrapportage.

De voortgangscommissie uit opnieuw haar zorgen over de toename van het aandeel plastic afval dat wordt verbrand. Zij constateert dat dit probleem breder speelt dan alleen voor de ondertekenaars van het Plastic Pact NL. De voortgangscommissie beveelt de stuurgroep aan de oorzaken van deze trend en mogelijke oplossingen in overleg met de sector te inventariseren. Ik deel het belang van het goed in kaart brengen van de oorzaken om zo ook te kijken hoe voorkomen kan worden dat recyclebare materialen worden verbrand.

De voortgangscommissie stipt ook de dalende trend van het aandeel biobased plastic verpakkingen aan en is benieuwd naar de oorzaak daarvan. Het Actieplan Biobased Kunststoffen⁹ benoemt belemmeringen die de groei van biobased plastics tegenhouden en het marktaandeel klein houden. Het kleine aandeel, zelfs bij de koplopers in het Plastic Pact NL, benadrukt de noodzaak voor een verplicht aandeel duurzaam geproduceerde, recyclebare biobased plastics in nieuwe producten. Daarvoor heb ik eerder bij de Europese Commissie gepleit. In juli 2022 verschijnt het Europese beleidskader biobased, bioafbreekbare en composteerbare kunststoffen. Mijn beleid zal ik afstemmen op deze lijn en ik informeer u hier na verschijning van het Europese beleidskader zo snel mogelijk verder over.

De stuurgroep van het Plastic Pact NL heeft het afgelopen jaar een aantal acties in gang gezet om tot meer kennis, inzicht en versnelling te komen. Naast de artikeluitbreiding en de aanvullende rapportage door Natuur & Milieu is er gewerkt aan een roadmap met een overzicht van benodigde acties om de Plastic Pact NL doelen in 2025 te halen. Voor de thema's recycling, reductie en hergebruik is gekeken waar de meeste impact (welke plastic stromen of welke productgroepen) kan worden gemaakt en welke aanpassingen daarvoor nodig en haalbaar zijn om resultaten te boeken.¹⁰ Met het gereedkomen van de roadmap wordt hier op ingezet.

Om te komen tot een circulaire plastic keten is naast pilots om te experimenteren en te leren ook overzicht nodig van de mogelijkheden om een nieuwe stap te zetten. In dat kader heb ik een aantal onderzoeken laten uitzetten. De eerste twee onderzoeken op het gebied van herbruikbare verpakkingen (kansen voor introductie in supermarkten en scenario's voor

⁸ <https://www.meermetminderplastic.nl/updates/Aanvullende-rapportage-supermarktonderzoek-Natuur-Milieu/354>

⁹ Transitieteam Kunststoffen, Actieplan Biobased Kunststoffen, 2020

¹⁰ Voor de thema's reductie en hergebruik zijn hiervoor eerst inventarisatieonderzoeken uitgevoerd naar het potentieel en de haalbaarheid van hergebruikoplossingen en alternatieve materialen. Zie: <https://www.meermetminderplastic.nl/updates/Inventarisatie-herbruikbare-verpakkingen-door-Mission-Reuse/352>
<https://www.meermetminderplastic.nl/updates/Inventarisatie-Alternatieve-Materialen-door-LCA-Centre/353>

het opzetten van grootschalige wasfaciliteiten) vloeien voort uit signalen vanuit het Pact.

Onderzoeken herbruikbare verpakkingen

Met de ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik wordt een nieuwe norm gezet voor herbruikbare bekertjes en maaltijdverpakkingen. Daarop vooruitlopend, hoop ik volgend jaar vanuit het Plastic Pact NL ook de eerste voorbeelden te zien van herbruikbare alternatieven in supermarkten. Uit onderzoek blijkt dat een grote groep consumenten daarvoor open staat en dat er relatief weinig echte tegenstanders of sceptici zijn.¹¹ Ook supermarkten zelf zijn in principe heel positief over de introductie van herbruikbare verpakkingen, met als belemmerende factoren behoefte aan zekerheid en de risico's die het met zich meebrengt. Tegelijkertijd kan Nederland hierin niet achterblijven op voorbeelden van supermarktketens in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en roep ik Plastic Pact NL partijen op om in samenwerking met A-merken hergebruikmodellen uit te werken.

Voor het opschalen van het gebruik van herbruikbare bekertjes en maaltijdverpakkingen bij consumptie voor onderweg, afhalen of bezorgen of in een gesloten omgeving, zoals beoogd in de ministeriële regeling, is in een scenariostudie gekeken naar wat er nodig is voor het opzetten van grootschalige reiniging van herbruikbare verpakkingen in Nederland. In de studie worden ook de kansen voor nieuwe verdienmodellen en de benodigheden voor opschaling uiteengezet.¹² De vervolgstappen worden de komende periode door Plastic Pact NL leden verder verkend. Ook zal daarbij verder worden ingezoomd op de retourlogistiek. Deze stappen moedig ik aan en zie ik als essentieel voor de transitie die nodig is om van wegwerp naar herbruikbare oplossingen te gaan.

Onderzoek verplicht aandeel recycalaat

Voor de vormgeving van een verplicht percentage recycalaat heb ik CE Delft gevraagd om te onderzoeken wat de milieukundige en economische effecten zijn van het verplicht gebruik van recycalaat en/of biograndstoffen bij de productie van kunststoffen. Het onderzoek is gericht op een mogelijke Europese verplichting. Het gaat in op hoe een dergelijke verplichting er uit zou kunnen zien en welk percentage toegepast zou moeten worden om de beleidsdoelen uit de Transitieagenda Kunststoffen te halen. Het rapport is bij deze brief gevoegd¹³.

Het onderzoek concludeert dat een EU-verplichting tot het toepassen van recycalaat het meest eenvoudig in én uit te voeren is op het niveau van de polymeer-producenten of polymeer-importeurs. Door het geringe aantal bedrijven in deze categorie is verplichting en handhaving overzichtelijk. Ook is uitruil mogelijk tussen polymeerapplicaties waarvoor recycalaat meer en minder goed toepasbaar is, zonder dat dit in regelgeving hoeft te worden geëxpliciteerd.

In het EU-actieplan voor een circulaire economie, heeft de Europese Commissie aangekondigd de mogelijkheden voor een verplicht aandeel recycalaat te willen verkennen en met voorstellen te komen. Ik zal het rapport aan de Europese Commissie aanbieden en de conclusies onder de aandacht van de commissie brengen.

¹¹ Kansen om Nederlanders en Nederlandse supermarkten in beweging te krijgen om herbruikbare verpakkingen te gebruiken en introduceren | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/12/31/nederland-schoon-op-schaal>

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Meetmethode voor chemische recycling

Producenten van verpakkingen hebben in Nederland een uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid. Eén van de verplichtingen die het verpakkend bedrijfsleven heeft is om in 2022 minimaal 42 procent van de in Nederland gebruikte plastic verpakkingen her te gebruiken of te recycleren. In 2025 moet dit 50 procent zijn en in 2030 55 procent. Deze percentages zijn als wettelijke minimumnormen vastgelegd in het Besluit beheer verpakkingen 2014. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt namens het verpakkende bedrijfsleven uitgevoerd door Stichting Afvalfonds Verpakkingen. De wijze waarop het verpakkende bedrijfsleven hergebruik en recycling van verpakkingen moet meten en moet rapporteren is vastgelegd in de ministeriële regeling verslaglegging verpakkingen.¹⁴ Deze regeling is gebaseerd op EU reken- en verslagleggingsregels.

Een manier van recycling die in opkomst is, is chemische recycling. Onder chemische recycling vallen verschillende technologieën, zoals depolymerisatie, oplossen en pyrolyse. Ik heb CE Delft gevraagd de meetmethode van chemische recycling die volgt uit de regeling verslaglegging nader te verkennen. Het resultaat van deze verkenning is te vinden in bijgevoegd rapport¹⁵. De verkenning heeft als doel om het Afvalfonds voor haar verslag en de ILT voor haar toezichthoudende taak nadere verdieping en handvatten te geven voor het meten van plastic dat via vormen van chemische recycling gerecycled is. Ik hecht eraan te benadrukken dat het aan het verpakkende bedrijfsleven en het Afvalfonds is te bepalen met welke recycling technologieën zij hun wettelijke doelstellingen behalen en het aan hen is om daar met recyclers (financiële) afspraken over te maken.

Inzet voor een vooruitstrevend EU-verpakkingenbeleid

De roadmap van het Plastic Pact NL, de onderzoeken op het gebied van hergebruik, het onderzoek naar een verplichte toepassing van recyclaat en de nadere verkenning van de meetmethode van chemische recycling bieden samen belangrijke bouwstenen voor het werken aan een circulaire plastic keten. De komende tijd neem ik die kennis mee in mijn inzet voor een vooruitstrevend EU-verpakkingenbeleid. In januari heb ik, zoals ik u onlangs informeerde, samen met collega's uit Oostenrijk, Denemarken, Luxemburg en Zweden in een brief de Europese Commissie opgeroepen tot een ambitieuze herziening van de Verpakkingenrichtlijn.¹⁶ Na verschijning van het voorstel tot herziening van de Verpakkingenrichtlijn zal ik u hierover informeren.

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

¹⁴ Ministeriële regeling verslaglegging verpakkingen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045640/2022-01-01>

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 849.