

Vergaderjaar 2023–2024

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 264

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer graag over een aantal onderwerpen die gerelateerd zijn aan de transitie naar een circulaire economie. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Verslag van de Europese Rekenkamer over de circulaire economie
- Statiegeld
- Monitoring drankverpakkingen in het zwerfafval
- Motie van het lid Haverkort over schaarse aardmetalen en export e-waste
- Motie van het lid Haverkort over hoogwaardige recycling

Verslag van de Europese Rekenkamer over de circulaire economie

De commissie Infrastructuur en Waterstaat heeft mij verzocht te reageren op het verslag «Circulaire economie: Trage overgang van de lidstaten ondanks EU-maatregelen» dat de Europese Rekenkamer (ERK) op 4 juli 2023 heeft uitgebracht¹. In het verslag concludeert de ERK dat het optreden van de Europese Commissie bij het beïnvloeden van activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten niet doeltreffend is geweest. Daarbij geeft de ERK aan dat het tempo van de transitie naar een circulaire economie traag is.

Ik verwelkom dit verslag van de ERK. Nederland presteert volgens de ERK van alle lidstaten het beste als het gaat om gebruik van secundair materiaal met een aandeel van 34% in vergelijking met het totale grondstoffengebruik. Naast deze voor Nederland positieve constatering, zijn de andere conclusies van het rapport vooral kritisch. Graag wil ik daarom dit rapport agenderen in Europees verband en met andere lidstaten bespreken hoe we de focus kunnen verscherpen, in het bijzonder door deze te verschuiven van afvalbeheer naar innovaties in de gehele productketen om zo de hoeveelheid afval aan het einde van de keten te

¹ Zie: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-17>.

verminderen. Een innovatieve en ketengerichte benadering beschouw ik als één van de manieren om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Aangezien het ontwerp van producten circa 80% van de uiteindelijke milieu-impact bepaalt, heeft de ERK gefocust op maatregelen die het circulaire ontwerp en productieprocessen betreffen. In de periode 2014–2020 heeft de EU € 10 miljard geïnvesteerd in circulaire economie, maar deze investeringen waren vaak gericht op afvalbeheer in plaats van circulair ontwerp van producten en productieprocessen. De ERK beveelt de Europese Commissie aan te analyseren waarom er zo weinig gebruik gemaakt wordt van EU-financiering voor circulair ontwerp en na te gaan of meer stimulansen kunnen worden geboden. Daarnaast stelt de ERK vast dat indicatoren voor het circulair ontwerp van producten ontbreken in het monitoringskader voor circulaire economie dat onlangs herzien is. Daardoor kunnen belangrijke inzichten niet meegenomen worden in besluitvorming. Ik ben een voorstander van het monitoren van de circulaire economie door middel van een gezamenlijk monitoringkader en moedig een verdere ontwikkeling van dit kader op EU-niveau aan.

In het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 (Kamerstuk 32 852, nr. 225) richt het kabinet zijn beleid al op een verschuiving van het einde van de keten naar de gehele keten. Voor het bevorderen van circulair ontwerp is het voorstel van de Commissie voor een Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten² van groot belang. Ik zet in die context dan ook in op ambitieuze productspecifieke ontwerpseisen, zowel bij nieuwe eisen als bij herziening van bestaande maatregelen. Belangrijke onderdelen van circulair ontwerpen waarnaar daarbij gekeken wordt zijn levensduur, repareerbaarheid, gebruik van recyclelaar en recyclebaarheid. Daarnaast zet ik in op de stimulering van circulair ontwerpen door Nederlandse bedrijven via het programma CIRCO³. Bedrijven worden daarin op methodische wijze geholpen ontwerpstrategieën toe te passen als handelingsperspectief naar een circulaire productieketen.

Statiegeld

Op 31 juli jl. rapporteerde de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna: het Afvalfonds) over hun inzamel- en recyclingresultaten over 2022. Dit is de eerste rapportage over een jaar waarin ook op kleine plastic flessen statiegeld werd geheven en een wettelijke inzameldoelstelling geldt. Zoals ik recent ook heb aangegeven in antwoord op Kamervragen⁴, vind ik het zeer teleurstellend dat uit de rapportage blijkt dat het bereikte inzamelresultaat van 68% in 2022 nog ver verwijderd is van de wettelijke verplichting van 90%. Dit betekent dat het verpakkend bedrijfsleven een flinke inspanning moet leveren, wil het de verplichting in de toekomst wel gaan halen.

Naar aanleiding van het niet behalen van de wettelijke inzameldoelstelling heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het Afvalfonds Verpakkingen een officiële waarschuwing gestuurd en daarbij gegevens gevorderd⁵. Dit gaat onder andere om cijfers over flessen die worden

² COM(2022) 142.

³ CIRCO | Circulaire businessmodellen & duurzame ontwerpstrategieën (circonl.nl).

⁴ Vragen van het lid Hagen over het bericht «Ruim veertig procent van de plastic flesjes met statiegeld komt niet bij een inzamelpunt terecht», ingezonden 28 augustus 2023, Aankomst Handelingen II 2023/24, nr. 72.

⁵ ILT waarschuwt Afvalfonds Verpakkingen om inzameldoel plastic flessen | Nieuwsbericht | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl).

ingeleverd bij automaten of elders, inzamelcijfers per merk, het aantal flessen dat vrijwillig onder het statiegeldsysteem valt en de hoeveelheid inzamelautomaten en andere inzamelpunten. Daarnaast verwacht de ILT van het Afvalfonds een analyse en verbeterplan waarmee de inzameldoelen wel worden gehaald. De ILT zal de gevorderde gegevens van het Afvalfonds analyseren en gebruiken bij het beoordelen van het verbeterplan. Op basis daarvan kijkt de ILT of en tot welke vervolgstappen dit aanleiding geeft.

Op 6 september jl. vond tevens een bestuurlijk overleg over statiegeld plaats met het verpakkend bedrijfsleven, waarin het niet behalen van de doelstelling centraal stond. Ik heb mijn teleurstelling over het inzamelresultaat duidelijk te kennen gegeven, en de producenten en importeurs van statiegeldverpakkingen gewezen op hun verantwoordelijkheid. Ik riep hen op om zo snel mogelijk met een helder plan te komen dat inzichtelijk maakt hoe en wanneer ze wel aan de doelstelling van 90% gaan voldoen, en dat spoedige concrete acties nodig zijn om ook nog over dit jaar een significante verbetering van de inzameling van plastic flessen te laten zien.

Het Afvalfonds is verantwoordelijk voor de invulling van de te nemen maatregelen. In het overleg heb ik het belang benadrukt van een klantvriendelijke inrichting van het statiegeldsysteem, zoals ik ook tijdens het tweeminutendebat van 17 mei jl. had aangegeven te zullen doen. Ik heb aangegeven dat er echt veel meer moet worden ingezet op goed functionerende innamepunten die statiegeld retour kunnen geven, ook met het oog op de volumes die nu verwerkt moeten worden doordat er op blikjes ook statiegeld wordt geheven. Zoals gezegd, is het aan het bedrijfsleven om te komen tot een pakket aan concrete maatregelen om de doelstelling te gaan halen. Tevens heb ik benadrukt, zoals toegezegd aan de Kamer, dat het de producenten zou sieren een gebaar te maken richting de gemeenten als tegemoetkoming aan de vertraagde invoering van statiegeld op blik.

Het Afvalfonds heeft in dit gesprek toegezegd met een plan van aanpak te komen om hun wettelijke verplichting in te kunnen vullen. Tevens zullen de gemeenten meer betrokken worden bij oplossingsrichtingen voor de problemen waarmee zij kampen, zoals bij de problematiek rondom afvalbakken. Het rapport Operation Overload⁶ kan mogelijk praktische handvatten bieden hoe om te gaan met verpakkingsafval en de openbare afvalbakken. Het Afvalfonds heeft daarop aangegeven dat de aanbevelingen in het rapport in lijn liggen met wat Nederland Schoon doet en dat het bijdraagt aan het verder aanscherpen van hun bewustmakingscampagnes en gedragsbeïnvloedingsmaatregelen, zoals op het gebied van *bring your own*-verpakkingen, hergebruik en de adoptie van afvalbakken. Met bovengenoemde terugkoppelingen is invulling gegeven aan een drietal toezeggingen die zijn gedaan tijdens het Commissiedebat Circulaire Economie van 20 april jl.⁷ en het tweeminutendebat Circulaire Economie van 17 mei jl. (Handelingen II 2022/23, nr. 82, item 5)

Monitoring drankverpakkingen in het zwerfafval – eerste helft 2023

Bij deze bied ik uw Kamer de rapportage aan over de monitoring van drankverpakkingen in het zwerfafval (zie bijlage). Met deze monitor worden ieder halfjaar de ontwikkelingen van blikjes en plastic flessen in

⁶ Operation Overload – Blik op de bak.

⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 250.

het zwerfafval in kaart gebracht. De bijgevoegde rapportage geeft de resultaten van de eerste helft van 2023 weer.

Uit de monitoring blijkt dat de daling die sinds de invoering van statiegeld wordt waargenomen in het aantal plastic flessen kleiner dan 1 liter dat in het zwerfafval wordt aangetroffen, zich doorzet. Waar deze daling in de tweede helft van 2022 nog 51% was, is nu sprake van een daling van 63% t.o.v. de eerste helft van 2020. Ik ben uiteraard blij met deze ontwikkeling.

Zoals u weet, is de invoering van statiegeld op blikjes, die was voorzien voor 31 december 2022, vanwege een uitspraak van de rechter uiteindelijk pas geëffectueerd vanaf 1 april 2023. Sinds die datum is er slechts één meting gedaan in de context van de monitor. Uiteraard vallen er op basis van een enkele meting geen grote conclusies te trekken. Wel constateer ik dat bij deze meting het laagste aantal blikjes is aangetroffen sinds zeker 8 jaar. Uit verdere metingen in de tweede helft van 2023 zal moeten blijken of hier sprake is van een trend of een uitschieter.

Het aantal grote plastic flessen en het aantal drankenkartons dat is aangetroffen in het zwerfafval lijkt stabiel te zijn, met enige variatie ten gevolge van seizoensinvloeden. Hieruit trek ik voorzichtig de conclusie dat voor deze verpakkingen geen verbetering valt waar te nemen, maar ook dat er geen sprake lijkt te zijn van een verschuiving van verpakkingen met statiegeld naar verpakkingen zonder statiegeld (met name de drankenkartons).

Al met al tonen deze cijfers dus een positieve (want dalende) trend wat betreft het aantal drankverpakkingen dat in zwerfafval wordt aangetroffen. Dit toont in mijn ogen eens te meer aan dat statiegeld werkt, in elk geval voor het terugdringen van zwerfafval. Zoals in de vorige passage beschreven blijven er echter uitdagingen wat betreft het op de juiste manier inzamelen van deze verpakkingen.

Motie Haverkort over schaarse aardmetalen en export e-waste

Graag informeer ik u over de uitvoering van de motie van het lid Haverkort c.s. die verzoekt te onderzoeken hoe, met oog voor de Europese context, in Nederland voorkomen kan worden dat schaarse aardmetalen verloren gaan door export van e-waste⁸. De term e-waste staat voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA), nader afgebakend in de Europese Richtlijn AEEA⁹. Schaarse aardmetalen¹⁰ maken onderdeel uit van de verzameling kritieke grondstoffen waarop al geruime tijd beleid wordt gevoerd¹¹.

Export van AEEA is volgens de Richtlijn AEEA uitsluitend toegestaan mits wordt voldaan aan de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)¹². Vanuit Nederland kan zowel gevaarlijk¹³ als niet-gevaarlijk AEEA uitsluitend via een kennisgeving worden geëxporteerd. Dit betekent dat voorafgaand aan de export de ILT checkt of de verwerkingsmethode in het

⁸ Kamerstuk 32 852 nr. 237.

⁹ Richtlijn 2019/19/EU.

¹⁰ Aardmetalen worden doorgaans aangeduid met zeldzame aarden, zeldzame aardelementen of zeldzame aardmetalen en zijn een groep van zeventien scheikundige elementen.

¹¹ COM(2020) 474.

¹² Verordening (EG) 1013/2006.

¹³ Gevaarlijk AEEA: afgedankte elektrische en elektronische eenheden of schroot met onderdelen als accu's en andere batterijen die op lijst A EVOA staan, kwikschakelaars, glas afkomstig van kathodestraalbuizen en ander geactiveerd glas en PCB-condensatoren, of in die mate verontreinigd met bestanddelen die in bijlage I EVOA worden genoemd (bv. Cadmium, kwik, lood, polychloorbifenyl) dat ze eigenschappen hebben die in bijlage III EVOA worden vermeld.

land van ontvangst geschikt is voor het verwerken van die betreffende AEEA en dat vooraf toestemming van het betrokken bestemmingsland is verkregen. De ILT maakt de kennisgevingen openbaar op haar website.

Ongevaarlijke onderdelen van AEEA die op de groene lijst staan van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en die bestemd zijn voor recycling, mogen volgens de EVOA op dit moment nog wel zonder toestemming worden geëxporteerd, tenzij een niet-OESO-land dit verbiedt of een kennisgeving verlangt. Dit geldt bijvoorbeeld voor printplaten zonder gevaarlijke stoffen, die momenteel voornamelijk worden geëxporteerd naar OESO-landen waar speciale metaalsmelters zijn gevestigd zoals Japan en Canada.

Op dit moment verbiedt de EVOA de export van gevaarlijk AEEA naar niet-OESO landen. Recent is een aanscherping voor de export van AEEA overeengekomen onder een wijziging in het Verdrag van Bazel, die op 1 januari 2025 via de EVOA zal worden ingevoerd. Vanaf dat moment zal de EVOA expliciet de export naar niet-OESO-landen van alle AEEA, zowel gevaarlijk als niet-gevaarlijk, verbieden. Deze bepalingen gelden dan uiteraard voor de hele Europese Unie

Ook na 1 januari 2025 kunnen verdere aanscherpingen van de voorwaarden voor export van afval worden verwacht in het kader van de bredere herziening van de EVOA. Een belangrijke aanscherping is de verwachte invoering van een verplichte onafhankelijke audit. Die audit moet aantonen dat afval dat uit de Europese Unie geëxporteerd wordt, verwerkt wordt op een manier die een vergelijkbare bescherming aan milieu en gezondheid biedt als een verwerking binnen de EU. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 14 januari 2022 in het BNC fiche¹⁴ over deze wijziging van de EVOA.

Met de al bestaande randvoorwaarden voor export van AEEA en de vanaf 1 januari 2025 te verwachten verdere aanscherping voor niet-gevaarlijk AEEA ligt een sterk Europees beleidskader voor deze afvalstroom vast. Daarnaast is van belang dat de recentelijk gepubliceerde Batterijenverordening¹⁵ en het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening circulaire voertuigen¹⁶, de Europese lijn bevestigt op export van afgedankte producten die kritieke grondstoffen bevatten. Hier zijn geen verdere specifieke exportrestricties voor in beeld anders dan bepaald via de EVOA.

In de context van de motie zijn ook de mededeling van de Europese Commissie over een betrouwbare en duurzame aanvoer van kritieke grondstoffen¹⁷ en de Kaderverordening over een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen¹⁸ van belang. Over zowel de mededeling als de verordening is uw Kamer op 17 mei 2023 via een BNC fiche geïnformeerd¹⁹. De mededeling noemt het belang van het beperken van exportrestricties en de naleving van relevante WTO-regels. Het kabinet steunt deze inzet, zoals uiteengezet in het BNC-fiche. Het kabinet wil daarbij voorkomen dat exportrestricties als effect hebben dat andere

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3259.

¹⁵ Verordening (EU) 2023/1542 – artikel 72: De verwerking mag buiten de betrokken lidstaat of buiten de Unie gebeuren voor zover de overbrenging van afgedankte batterijen, of fracties daarvan, voldoet aan de Verordeningen (EG) nr. 1013/2006 en (EG) nr. 1418/2007.

¹⁶ COM(2023) 451 – artikel 36: De verwerking van afgedankte voertuigen mag buiten de betrokken lidstaat of buiten de Unie gebeuren voor zover de overbrenging van afgedankte voertuigen voldoet aan Verordening (EG) nr. 1013/2006.

¹⁷ COM(2023) 165.

¹⁸ COM(2023) 160.

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3686.

landen ook dergelijke maatregelen zullen treffen om voldoende voorziening van de desbetreffende producten te garanderen. Aangezien de EU en Nederland afhankelijk zijn van de toevoer van kritieke grondstoffen uit derde landen zou dit een averechts effect hebben op de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen.

Zowel de EU als Nederland willen de integriteit van de interne markt bewaken. Ook vanuit een economisch veiligheidsperspectief wordt gepleit voor Europese samenwerking. Dit geldt ook voor het verwerken van e-waste. Daarbij wordt ingezet op maatregelen die onder meer moeten leiden tot minder gebruik van primaire kritieke grondstoffen via substitutie en meer hoogwaardige terugwinning in de afvalfase door verbetering en opschaling van recycling. Voor de meeste kritieke grondstoffen liggen de recyclingpercentages momenteel op een zeer laag niveau in Europa. De Commissie constateert dat recyclingcapaciteit, -systemen en -technologieën vaak ontoereikend zijn voor de specifieke kenmerken van kritieke grondstoffen. Scheidingsprocessen voor kritieke grondstoffen zijn over het algemeen namelijk complexer en de terugwinbare hoeveelheden zijn kleiner dan voor de basismetalen. Daarnaast zijn producten veelal niet ontworpen om de verwijdering van- of de toegang tot componenten die rijk zijn aan kritieke grondstoffen te vergemakkelijken. Denk bijvoorbeeld aan de permanente magneten die zeldzame aardmetalen bevatten. Het pakket aan maatregelen dat op termijn verbetering moet brengen in productontwerp en recycling van kritieke grondstoffen bevat ook een actie gericht op de Richtlijn AEEA. De richtlijn zal worden herzien om onder meer bepalingen met betrekking tot informatievereisten en streefcijfers voor terugwinning vast te leggen voor apparatuur die rijk is aan kritieke grondstoffen. Onlangs heb ik uw Kamer geïnformeerd over de consultatieronde voor die herziening van de richtlijn en de Nederlandse reactie daarop²⁰.

Samenvattend constateer ik dat voor het tegengaan van verlies van kritieke grondstoffen in afgedankte producten een Europese inzet is vastgesteld die op hoofdlijnen de steun van Nederland geniet, waarbij ook de maximaal realistische en haalbare inzet wordt gepleegd op het gebied van export. Wel pleit Nederland voor een sterkere inzet op circulariteitsstrategieën in diverse Europese wetgevingstrajecten. Dit wordt in recente wetsvoorstellen ook steeds beter gereflecteerd, maar blijvende inzet hierop zal de komende jaren nodig zijn.

Motie Haverkort over hoogwaardige recycling

Tenslotte informeer ik u graag over de uitvoering van de motie van het lid Haverkort²¹ die de regering verzoekt te komen met een eenduidige definitie van het begrip «hoogwaardige recycling». Ik kan u melden dat een definitie van het begrip hoogwaardige recycling zal worden opgenomen in het eerste Circulair Materialenplan (CMP1) dat momenteel in voorbereiding is. Over de voortgang van die voorbereiding heb ik uw Kamer eerder per brief van 23 februari 2023 geïnformeerd²². Het streven is om het CMP per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Voor het eind van het jaar zal ik de Kamer opnieuw informeren over de stand van zaken in de ontwikkeling van het CMP. Hiermee heb ik duidelijk gemaakt hoe invulling wordt gegeven aan de motie over hoogwaardige recycling en beschouw ik deze dan ook als afgedaan.

²⁰ Kamerstuk geannoteerde agenda voor de Milieuraad op 16 oktober 2023.

²¹ Kamerstuk 32 852, nr. 238.

²² Kamerstuk 30 872, nr. 290 en voor meer informatie: Circulair Materialenplan – LAP3.

Ik hecht eraan te benadrukken dat het vaststellen van een definitie van hoogwaardige recycling in algemene zin, zoals hierboven voorzien, los staat van in regelgeving vastgestelde definities. Zo zal bovengenoemde inspanning geen effect hebben op de definitie van hoogwaardige recycling in de context van het Besluit en de Regeling Kunststofproducten voor eenmalig gebruik. In die wetsteksten is immers helder vastgelegd wat met deze term in de specifieke context van die regelgeving wordt bedoeld. Uw kamer heeft mij recent verzocht om een reactie op een aantal brieven verwant aan dit onderwerp. In mijn reactie op dit commissieverzoek zal ik hier nader op ingaan.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over bovengenoemde onderwerpen.

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