



Aan

Staatssecretaris

nota

Kamerbrief over evaluatie van de recycle- en
hergebruikdoelstellingen van verpakkingsmaterialen

TER BESLISSING

Datum

29 augustus 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/114573

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Beslistermijn

05-09-2025

Bijlage(n)

1

Aanleiding

In het Besluit beheer verpakkingen staan recycling- en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingen¹. In het besluit is een evaluatiebepaling opgenomen, waarin staat dat in 2024 de recycling- en hergebruikdoelstellingen worden geëvalueerd op effecten en doeltreffendheid en dat de Staten-Generaal daarover worden geïnformeerd. Met deze brief informeert u de Staten-Generaal over de resultaten van de evaluatie en uw beleidsreactie hierop.

Geadviseerd besluit

Akkoord met bijgaande identieke brieven en met verzending naar de Tweede en Eerste Kamer.

Kernpunten

- De recycling- en hergebruikdoelstellingen gelden voor alle verpakkingen van bepaalde materialen. Deze algemene wettelijke doelstellingen voor verpakkingen staan los van de meer specifieke inzameldoelstelling voor flessen en blikjes (waar dus ook statiegeld op zit). Voor beide type doelstellingen geldt een apart (Europees)rechtelijk kader waarin andere eisen worden gesteld zoals bijvoorbeeld eisen aan hoe het materiaal wordt ingezameld. Hetzelfde geldt voor de wetgeving die volgt uit de Single Use Plastics Richtlijn, dat gaat over het verminderen van eenmalige plastics (dit is breder dan alleen verpakkingen).
- Conclusies uit de evaluatie op hoofdlijnen:
 1. Alle recycling- en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingen zijn behaald.
 2. De huidige gecombineerde doelstellingen voor hergebruik en recycling stimuleren recycling, maar hergebruik niet of nauwelijks. Ze hebben daarmee ook een zeer beperkt effect op afvalreductie.
 3. Afvalreductie is een verplichting uit de nieuwe Europese Verpakkingenverordening. De meeste verpakkingen zijn van papier en karton en het aantal daarvan blijft groeien. Er is een bescheiden toename van aluminium. Alle andere materialen nemen af.

¹ Dit gaat over de verpakkingsmaterialen: kunststof, hout, ferrometaal, aluminium, glas en papier en karton. Het gaat dus niet over andere soort producten zoals textiel of bouwmaterialen.

4. Er zijn grote verschillen tussen materialen als het gaat om hoe moeilijk de verpakkingen te recyclen zijn. Kunststof is hierbij de meest uitdagende materiaalstroom.
- Aanbevelingen waarbij u wordt geadviseerd om actie te ondernemen:
 1. Maak aparte recycle- en hergebruikdoelstellingen, ter vervanging van de huidige gecombineerde 'circulariteitsdoelstelling'.
 - U wordt geadviseerd om dit advies op te volgen. In de brief kondigt u onderzoek aan naar opname van aparte hergebruikdoelstellingen. Om als Nederland aan de Europese algehele verpakkingafvalreductiedoelstelling vanaf 2030 te voldoen, is het cruciaal om stappen te zetten die leiden tot meer hergebruik. Dit hangt ook samen met aanbeveling 2:
 2. Leg de focus op afvalreductie en monitor of er aanvullende maatregelen nodig zijn om de reductiedoelstellingen uit de Verpakkingenverordening te halen.
 - U wordt geadviseerd dit op te volgen en in lijn met de Verpakkingenverordening ten behoeve hiervan een monitoring per materiaalstroom in te richten.
- Deze opvolging sluit ook goed aan bij de strategie en doelen uit het Nationaal Programma Circulaire Economie.

Datum

29 augustus 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/114573

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1

Politiek krachtenveld

- Bij de totstandkoming in 2019/2020 waren er vragen vanuit de Kamer over de gecombineerde doelstellingen en over de hoogte van de recyclingdoelstellingen die door sommige partijen als te laag werden gezien.
- Vanuit maatschappelijke organisaties is in het verleden vaker gepleit voor met name het verhogen van de recyclingdoelstellingen voor verpakkingen, evenals aparte hergebruikdoelstellingen.
- Er is recent een motie aangenomen van GL/PvdA die verzoekt te onderzoeken hoe herbruikbaar glas gestimuleerd kan worden. Met het aangekondigde vervolgonderzoek geeft u hier opvolging aan.

Toelichting

Conclusies in het evaluatierapport

1. Alle doelstellingen in de wetgeving voor de recycling van verpakkingen van diverse materialen zijn behaald over de periode van 2021-2023.
2. Factoren die een effect hebben gehad op het behalen van die doelstellingen zijn: tariefdifferentiatie door de producentenorganisatie, toepassing van het meest effectieve inzamelsysteem, recyclebaarheid van verpakkingen.
3. Effect van de huidige gecombineerde doelstellingen op:
 - a. Reductie: geen.
 - b. Hergebruik: niet of nauwelijks.
 - c. Recycling:
 - i. Nederland behoort tot de koplopers in Europa in hoeveel procent er wordt gerecycled (kwantiteit).
 - ii. Ten aanzien van de kwaliteit van inzameling en recycling leiden de doelstellingen niet automatisch tot een positieve prikkel. De kwaliteit van inzameling en recycling vormt op dit moment wat betreft verpakkingsmaterialen alleen bij kunststof een uitdaging, waarbij wordt

- verwacht dat de nieuwe Verpakkingenverordening een positief effect zal hebben.
4. De huidige methodiek met een gecombineerde circulariteitsdoelstelling stuurt onvoldoende op de circulaire ambities (zie punt 3) en sluit bovendien niet aan bij de perceptie van mensen. Een hoge score op de circulariteitsdoelstelling wekt de indruk dat er in hoge mate sprake is van een vrijwel volledig circulaire situatie, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn.
 5. Overwogen kan worden om als onderdeel van een totaal aan beleidsmaatregelen de recycledoelstellingen te verhogen om meer prikkel te geven richting circulariteit, maar er worden ook redenen genoemd om ze nu niet verder te verhogen, zoals investeringen die zijn gedaan om de huidige doelstellingen te halen.
 6. De gecombineerde doelstellingen werken niet voor hergebruik en zouden beter vervangen kunnen worden door specifieke hergebruikdoelen naast de recycledoelstellingen. Om te bepalen hoe dat eruit moet zien is meer onderzoek nodig.

Datum

29 augustus 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/114573

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1

Aanbevelingen uit het evaluatierapport met beleidsreactie

Beleidsreactie is schuingedrukt.

1. Recycling:
 - a. Tot 2030 focussen op het behalen van de Europese recycledoelstellingen en de focus te verschuiven naar de circulaire ambities waar nog stappen gezet moeten worden (reductie, hergebruik en de kwaliteit van recycling).
 - b. Recycledoelstellingen voor hout, glas en ferrometaal worden ruim behaald (>10%), verhogen van deze doelstelling kan overwogen worden.
 - *Er wordt in deze brief geen verandering in recyclepercentages aangekondigd. Wel zal de hoogte van de recyclepercentages worden onderzocht, evenals het effect van het vervangen van de gecombineerde doelstellingen door aparte hergebruik doelstellingen en de wisselwerking tussen recycling en hergebruik. Dit zal mee worden genomen in het onderzoek naar aparte hergebruikdoelstellingen.*
2. Gecombineerde doelstelling (recycling en hergebruik): aparte hergebruik doelstellingen formuleren. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.
 - *In de brief wordt aangekondigd dat hier naartoe zal worden gewerkt. Het is cruciaal dat de algehele verpakkingsafvalreductie eisen uit de verpakkingenverordening worden gehaald. Hiervoor is actie nodig. In de brief wordt aangekondigd dat onderzoek zal worden gedaan naar invoering van aparte hergebruikdoelstellingen voor losse productgroepen en andere maatregelen om hergebruik te bevorderen, omdat hergebruik van verpakkingen een zeer belangrijke methode is om verpakkingsafval te reduceren. Met dit onderzoek kan ook worden voldaan aan de aangenomen motie Gabriëls die verzoekt te onderzoeken hoe herbruikbaar glas gestimuleerd kan worden.*
3. Stimuleren reductie:
 - a. Naar verwachting is er aanvullend beleid vanuit de Nederlandse overheid nodig om de reductiedoelen uit de verpakkingenverordening te behalen. Papier en karton nemen in 2023 als enige toe t.o.v. het volume per inwoner in 2018 (met bescheiden toename van aluminium). Onderzoek of de verpakkingenverordening maatregelen gericht op materiaalreductie voldoende zijn om het volume papier en karton (en de overige materialen) te verminderen, en wat mogelijkheden zijn om dit vanuit de

overheid verder te stimuleren of andere reductiemaatregelen te verkennen.

- *Deze aanbeveling wordt gedeeld. Hiertoe zal monitoring worden opgezet, waarin wordt bijgehouden per materiaalstroom of Nederland op weg is om de algehele reductie eisen uit de Verpakkingenverordening te behalen.*
 - b. Onderzoek welk deel van verzendverpakkingen via buitenlandse partijen op de Nederlandse markt worden gebracht en hoe grip kan komen op dit verpakkingsvolume.
 - *Hier worden geen nationale acties voor aangekondigd. Er is onvoldoende informatie over de omvang en het effect van verzendverpakkingen uit het buitenland. Totdat er signalen zijn dat dit een probleem vormt, is het advies de ambtelijke capaciteit te besteden aan uitvoering van de Verpakkingenverordening en het stimuleren van hergebruik door middel van de verkenning naar aparte hergebruikdoelstellingen.*
4. Stimuleren kwaliteit recycling:
- a. Monitor of de verplichting in de verpakkingenverordening om recycklaat toe te passen in kunststof verpakkingen voldoende is om de kwaliteit van inzameling en sortering te verbeteren.
 - *Hier wordt geen apart onderzoek voor opgezet. De Europese eisen ten aanzien van recycklaat gaan namelijk vanaf 2030 in en daarna kunnen effecten ervan op kwaliteit van recycklaat pas inzichtelijk worden.*
 - b. Onderzoek welke instrumenten kunnen worden ingezet om Nederlandse producenten te stimuleren om Nederlandse of EU post-consumer recycklaat in te zetten.
 - *De Europese wetgeving stelt productie-eisen aan al het recycklaat in verpakkingen die op de Europese markt worden aangeboden. Dit zou een positief effect moeten hebben op het gelijke speelveld. Aanvullende wettelijke eisen op dit vlak kunnen al gauw als handelsbeperkende maatregelen worden gezien. Om die reden worden hier op dit moment geen nieuwe maatregelen voor aangekondigd.*

Datum

29 augustus 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/114573

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1

Reductiedoelstellingen in de verpakkingenverordening en huidige stand van zaken

- In de Verordening staan de volgende reductiedoelstellingen voor verpakkingsafval per hoofd van de bevolking gezien t.o.v. 2018:
 - 2030 – 5%
 - 2035 – 10%
 - 2040 – 15%
- Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van deze reductie. De Verordening verplicht ons om maatregelen te treffen om de productie van verpakkingsafval te voorkomen.
- In de evaluatie is gekeken naar het verpakkingsafval per hoofd van de bevolking in Nederland t.o.v. 2018 (in blauw) en waar we naartoe moeten voor de EU doelstellingen (in rood). Hieruit wordt duidelijk dat er flinke stappen nodig zijn om de reductiedoelstellingen te behalen.



- N.B.: in 2021 is er een sterke daling te zien. Dit komt doordat er toen veel minder nieuwe houten verpakkingen op de markt zijn gebracht, wat verklaard kan worden door de hoge houtprijs

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Rapport Evaluatie recycle- en hergebruikdoelstellingen verpakkingsmaterialen	Het volledige rapport van Rebel.

Datum

29 augustus 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/114573

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1