

Vergaderjaar 2023–2024

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 293

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2024

Met deze brief stel ik u op de hoogte van het stoppen van het Plastic Pact NL en het Europees Plastic Pact. Daarnaast bied ik u de monitorrapportage van het Plastic Pact NL over 2022 aan en het onderzoeksrapport «Evaluatie aanwezigheid kunststoffen in brandbaar afval voor AVI's» met potentiële beleidsmaatregelen voor het verlagen van de hoeveelheid plastic die verbrand wordt. Zowel de monitorrapportage als de reactie van de voortgangsc commissie van het Plastic Pact NL daarop en het onderzoeksrapport zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Beëindiging Plastic Pact NL en Europees Plastic Pact

Per 1 januari 2024 is het Plastic Pact NL¹ (PP NL) gestopt. De uitdagingen om de kunststofketen te verduurzamen zijn niet minder geworden, maar het Plastic Pact NL blijkt niet meer de beste vorm om samen te innoveren. Zowel de stuurgroep als de voortgangsc commissie² (VGC) trekt deze conclusie.

Het landschap waarin het PP NL zich beweegt, is sinds de oprichting in 2019 veranderd. De vier doelen zijn steeds meer in wet- en regelgeving opgenomen, zoals de Europese Single-Use Plastics-richtlijn (SUP) en de strengere eisen aan duurzaamheidsrapportages. Ook zijn er nu veel meer initiatieven rondom circulair(e) plastic (verpakkingen). De onderscheidende rol van het Plastic Pact NL werd daardoor minder duidelijk. Deze redenen maken dat het enthousiasme om in deze vorm samen te werken, afgenomen is. De VGC stelt dat het Plastic Pact NL voor de meeste

¹ Het Plastic Pact NL is in 2019 gesloten als een vrijwillig, maar niet vrijblijvend samenwerkingsverband van bedrijven, ngo's, kennisinstellingen en het Ministerie van IenW.

² De voortgangsc commissie is een onafhankelijke commissie die toeziet op het uitvoeren van de afspraken en de effecten van het Plastic Pact NL. De voortgangsc commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het Planbureau voor de Leefomgeving, het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken en Nedvang BV.

deelnemers de transitie naar duurzamer verpakken op gang heeft gebracht, maar dat de werking van het Pact als zodanig lijkt afgenomen. Er zijn daarnaast ook steeds meer andere initiatieven op het gebied van circulair plastic (verpakkingen) waar Plastic Pact NL ondertekenaars bij zijn betrokken. Voorbeelden zijn het Fieldlab Circular Packaging, Brancheverduurzamingsplan Duurzame en Recyclebare Voedselverpakkingen 2025 en het programma Circular Plastics NL. Via deze initiatieven kunnen partijen – ook na de beëindiging van het Pact – blijven werken aan de verduurzaming van de plastic verpakkingketen.

De opgedane kennis en ervaring van het PP NL blijft toegankelijk voor nieuwe initiatieven. In het voorjaar vindt een slotbijeenkomst plaats om terug te blikken op de ervaringen en de resultaten van de afgelopen jaren.

Sinds 15 september jongstleden is ook het Europees Plastic Pact niet meer operationeel. In de praktijk bleek dat zowel de meeste EU-lidstaten als bedrijven onvoldoende actief betrokken waren.

Monitor Plastic Pact NL 2022

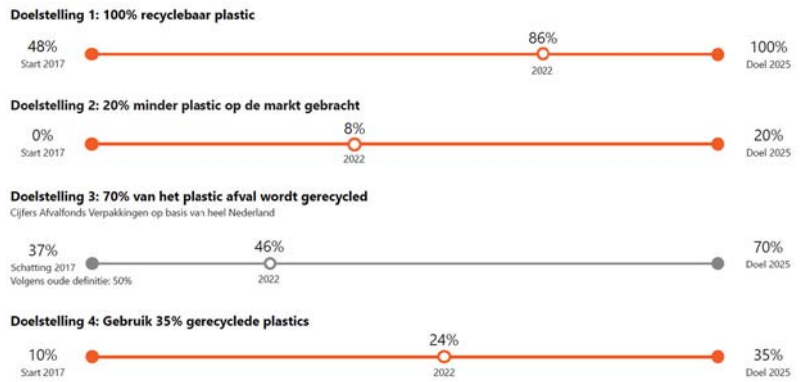
Jaarlijks werd over de voortgang op de vier doelstellingen voor eenmalige plastic producten en verpakkingen gerapporteerd. Het gaat om de volgende doelen voor 2025: 100% recyclebaar, 20% minder plastic gebruik ten opzichte van 2017, 70% van het plastic afval wordt hoogwaardig gerecycled en inzet van gemiddeld minimaal 35% recyclelaet. De response voor de laatste monitor over 2022 viel met 73% tegen. De afgelopen jaren nam de response namelijk steeds toe met een score van 97% voor de monitor over 2021 als beste resultaat.

Figuur 1 schetst de behaalde resultaten in 2022 en de voortgang ten opzichte van de nulmeting over 2017.³ Op het vlak van het recyclebaar maken van verpakkingen zijn weer stappen gezet: de stijgende lijn voor doelstelling 1 zet in 2022 door. De stijgende lijn voor minder plastic gebruik (doelstelling 2) van 2021 is in 2022 helaas de andere kant op gegaan. De recycling van plastic (doelstelling 3)⁴ blijft achter, terwijl het gebruik van gerecycled materiaal (doelstelling 4) in 2022 redelijk constant blijft.

³ 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 2021. De waarden over 2017 tot en met 2021 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 2022 wordt gekeken naar de trend vanaf het basisjaar 2017.

⁴ Voor het meten van de voortgang op de derde doelstelling over het hoogwaardig recyclen van plastic verpakkingafval worden sinds de monitor van 2020 de cijfers van het Afvalfonds Verpakkingen gebruikt. De getoonde resultaten hebben daarom betrekking op heel Nederland en tonen niet specifiek percentages voor de deelnemers van het PP NL en voor het aandeel hoogwaardige recycling.

Figuur 1 Voortgang op de hoofddoelstellingen in 2022



De monitoringsrapportage presenteert ook een analyse van de acties en plannen van de ondertekenaars voor het halen van de vier doelstellingen. Hierin is zichtbaar dat een groot deel van de verpakkingen nu recyclebaar is, maar dat op andere vlakken wel nog aanzienlijke inspanningen nodig zijn. Dit gaat dan om duurzaam herontwerpen van producten, hergebruik en het gebruik van gerecycled plastic en duurzame biogebaseerde grondstoffen. Doordat doelen hiervoor in toenemende mate worden opgenomen in Europese wetgeving (vaak voor 2030), is er een prikkel om daar de komende jaren mee aan de slag te gaan.

Aandachtspunten vanuit Plastic Pact NL en beleidsontwikkelingen

Het PP NL bracht mij waardevolle signalen uit de praktijk en reflectie op beleidsplannen. Dat geldt voor een breed scala aan onderwerpen: hergebruik en recycelaat, de Europese Verpakkingen- en verpakkingafvalverordening (PPWR), de circulaire plastic norm en de SUP. Op basis van de monitor over 2022 en beleidsontwikkelingen stip ik er hieronder drie aan.

Duurzaam verpakken

De tegengestelde ontwikkelingen op doelstellingen 1 en 2 van het PP NL (recyclebaar en reductie van plastic) kunnen verband met elkaar hebben.

De monitorinstantie constateert dat veel partijen verpakkingen hebben omgezet naar monomaterialen omdat die beter te recyclen zijn. Denk aan een broodzak van papier met een plastic venster die nu alleen van plastic wordt gemaakt. Die is dan beter te recyclen, maar het plasticgebruik voor het verpakken van hetzelfde product stijgt. Dit raakt aan bredere discussies of je moet inzetten op maatregelen voor de reductie van het gebruik van een type materiaal of juist op de meest duurzame oplossing. In de Kamerbrief «Beleidsmaatregelen voor een circulaire verpakkingketen» waarin het beleid tot 2025 wordt weergegeven is de focus al gelegd op het circulair maken van alle verpakkingen.⁵Ook bij de onderhandelingen over de PPWR heeft Nederland altijd ingezet op maatregelen voor verpakkingen in het algemeen en niet bijvoorbeeld alleen voor plastic verpakkingen. Deze ontwikkelingen in de monitor 2022 van het PP NL neem ik mee om daar opnieuw scherp naar te kijken bij de ontwikkeling van nationaal verpakkingenbeleid voor na 2025.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 28 694 en 30 872, nr. 136.

Herbruikbare verpakkingen

Voor doelstelling 2 van het PP NL – reductie van plastic gebruik – kan ook worden ingezet op herbruikbare verpakkingen. In het monitorrapport staat daar ook een voorbeeld van waarbij plastic verpakkingen zijn vervangen door herbruikbare en hervulbare glazen potten. Ook andere supermarkten zijn begonnen met het introduceren op kleine schaal van herbruikbare verpakkingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via tapsystemen voor wasmiddel en voor droge voedingswaren. Het is voor zowel bedrijven als consumenten wennen waardoor dit nu nog geen grote vlucht heeft genomen. Ik blijf daarom in gesprek met supermarkten en producenten over een «Reuse roadmap voor 2030» om te kijken hoe we in Nederland het beste kunnen komen tot een grootschalige uitrol van herbruikbare verpakkingen. Daarnaast ben ik blij dat een aantal supermarkten en zuivelproducenten in een Moonshot-project een verkenning doen naar herbruikbare zuivelverpakkingen.

Verbranding van plastic

In de monitoren van het PP NL valt ieder jaar de stijging van het percentage afgedankt plastic dat als restmateriaal verbrand wordt op. In de monitor over 2022 is een stijging van 13% zichtbaar waardoor het aandeel voor 2022 52% is.⁶ Voor het eerst worden daar ook redenen voor gegeven. Veelal is er een hoge mate van vervuiling, waardoor het plastic niet recyclebaar is. Ook geeft een partij aan dat er onvoldoende recyclingcapaciteit is voor PET-trays.

Het verbranden van zo'n groot deel van het afgedankte plastic in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) is al langer zorgelijk. Ik zou liever zien dat meer afgedankt plastic mechanisch of chemisch wordt gerecycled. Ook omdat het verbranden van plastic zorgt voor meer CO₂-uitstoot. Daarom heb ik Royal Haskoning gevraagd mogelijke beleidsmaatregelen in kaart te brengen die bijdragen aan het verlagen van de hoeveelheid plastic dat niet uit afvalstromen wordt gesorteerd en dus verbrand wordt. Het rapport is als bijlage aan deze brief toegevoegd. In dit rapport wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel plastic in afvalverbrandingsinstallaties terecht komt en uit welke afvalstromen en productcategorieën dit plastic komt. Het rapport bevat aanbevelingen om het verbranden van plastic te verminderen. Een aantal van deze aanbevelingen is al opgepakt, zoals ook aangekondigd in het Nationaal Programma Circulaire Economie dat op 3 februari 2023 met uw Kamer is gedeeld.⁷ Het gaat bijvoorbeeld om het opzetten van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor luiers en vistuig. Ook wordt de mogelijkheid tot het standaardiseren van huishoudelijk afvalinzameling verkend. Het is aan een volgend kabinet om te beslissen of ook andere aanbevelingen worden opgevolgd.

Daarnaast wordt op dit moment bezien op welke manier de fiscaliteit rondom AVI's het beste ingericht kan worden om uiteindelijk het doel van minder afvalverbranding en dus minder CO₂-uitstoot te bereiken. Onder meer wordt bekeken of de werking van de CO₂-heffing dusdanig kan worden aangepast dat ook minder verbranden gaat lonen voor AVI's. Zo wordt onderzocht of en op welke manier onder de CO₂-heffing bedrijven kunnen worden beloond wanneer zij op sorteergebied beter presteren dan het landelijke gemiddelde. Het gaat dan om een betere prestatie voor het uitsorteren van recyclebare stromen, zoals bepaalde plastictypen, waarop

⁶ Het percentage plastic dat verbrand wordt, is berekend ten opzichte van het totaal aan plastic dat wordt ingezameld (zowel gescheiden als ongescheiden). Hier valt dus ook het plastic in het restafval onder dat niet gescheiden wordt ingezameld.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 32 852, nr. 225.

de berekeningen van de af te dragen heffing momenteel zijn gebaseerd. In de eerste helft van dit jaar wordt duidelijk wat de mogelijkheden zijn.

Tot slot

Het onderwerp «duurzaam plastic» staat steviger dan ooit op de Europese en internationale agenda staat. Er is een toenemende bereidheid om die duurzaamheid ook in wetgeving te verankeren. Ik zal me dan ook blijven inzetten, zowel nationaal, Europees als internationaal, voor een duurzame circulaire plasticketen en verwacht dat bedrijven uit de Pacts dat ook zullen blijven doen. De signalen uit de praktijk vanuit de Pacts heb ik heel waardevol gevonden en blijf ik daarin meenemen.

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