

Vergaderjaar 2024–2025

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 160

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2025

In 2050 wil Nederland circulair zijn. In een circulaire economie gaan we zuinig en slim om met grondstoffen en producten. We gebruiken minder grondstoffen doordat we producten langer gebruiken en doordat we gebruikte grondstoffen weer inzetten voor nieuwe producten. Ook kiezen we grondstoffen die steeds weer aan te vullen zijn. Door grondstoffen te recyclen en opnieuw gebruiken wordt Nederland minder afhankelijk van derde landen en draagt de circulaire economie bij aan economische stabiliteit en nationale veiligheid. Om de circulaire economie te realiseren, zijn voor verschillende sectoren en producten verschillende aanpakken nodig. Hergebruik en recycling zijn twee strategieën die daarbij cruciaal zijn. Bij hergebruik wordt het product opnieuw gebruikt (bijvoorbeeld na reinigen). Denk aan een glazen bierflesje dat wordt ingezameld, gereinigd en weer opnieuw wordt gevuld. Bij recycling wordt het product uit elkaar gehaald tot de bouwstenen van het materiaal, en worden die bouwstenen weer in een nieuw product gebruikt. Denk aan een kartonnen doos, die na gebruik teruggebracht wordt tot de papiervezel, en weer ingezet wordt voor een nieuw kartonnen product.

Er zijn recycle- en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingsmaterialen; deze gelden zowel voor verpakkingen van consumentenproducten zoals die bijvoorbeeld in de supermarkt liggen, als voor bedrijfsmatig gebruikte verpakkingen zoals bijvoorbeeld transportverpakkingen die in de logistiek worden gebruikt. Jaarlijks produceren wij in Nederland meer dan 3 miljoen ton verpakkingsafval¹. Het meer hergebruiken van verpakkingen verkleint deze afvalberg. Denk bijvoorbeeld aan kunststofkragen of houten pallets die gemakkelijk meerdere malen gebruikt kunnen worden. Door daarnaast zo veel mogelijk van deze grondstoffen te recyclen wanneer de verpakkingen niet meer bruikbaar zijn, zijn er minder nieuwe grondstoffen

¹ Verpact: Toelichting op het Verslagleggingsformulier Verpakkingen. Resultaten verpakkingen 2023.

uit binnen- en buitenland nodig. Dit verkleint onze afhankelijkheid van nieuwe grondstoffen en heeft een positief effect op het milieu.

In het Besluit Beheer Verpakkingen (Bbv) 2014 staat dat de Staten-Generaal een verslag ontvangt over de doeltreffendheid en effecten van de artikelen uit dat Besluit waarin de recycle- en hergebruikdoelstellingen zijn opgenomen². Om hier invulling aan te geven, zijn deze artikelen over de periode van 2021–2023 geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Rebel Group in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Met deze brief deel ik het evaluatierapport en informeer ik u allereerst op hoofdlijnen over de voornaamste uitkomsten van de evaluatie en vervolgens over de stappen die ik zal zetten naar aanleiding van deze uitkomsten.

I: Uitkomsten evaluatie

Alle doelstellingen zijn gerealiseerd

Het Bbv kent recyclingdoelstellingen en gecombineerde hergebruik- en recyclingdoelstellingen, ook wel circulariteitsdoelstellingen genoemd, voor verschillende verpakkingsmateriaalstromen.³ Daarnaast is er een 70% recyclingdoelstelling voor alle verpakkingen. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat al deze doelstellingen in de geëvalueerde periode zijn behaald. Als onderdeel van de evaluatie is onderzocht welke factoren een positief effect hebben gehad op het behalen van de doelstelling. Daartoe zijn er interviews uitgevoerd met verschillende stakeholders, zoals vertegenwoordigers van producenten en afvalinzamelaars en de maatschappelijke organisatie Fair Resource Foundation.

Het rapport benoemt een aantal factoren met een positief effect, waaronder:

- Het hanteren van de meest effectieve inzamelmethode.
- De differentiatie van het door de producentenorganisatie geïnde tarief in de context van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Producenten moeten daarbij voor slecht recyclebare verpakkingen meer afdragen dan voor goed recyclebare verpakkingen.
- Innovaties in sortering en recycling, waarvan vooral in de toekomst een positieve impact wordt verwacht.

Recycling: kwantiteit en kwaliteit

De evaluatie constateert dat er tussen de verschillende materiaalstromen grote verschillen zijn in de vereiste inspanningen om doelstellingen te realiseren. Wat betreft hout, ferrometaal, aluminium, papier en karton is de kwaliteit van de inzameling en recycling door marktwerking op orde. Kunststof is echter een stroom met een ketendeficit en kent uitdagingen die te maken hebben met onder andere de kwaliteit van inzameling, sortering en recycling.

De evaluatie constateert dat de recycle- en hergebruikdoelstellingen leiden tot een toename van recycling, maar niet tot een hogere kwaliteit van het recyclaat. Van het aanpassen van de hoogte van de recycledoelstellingen wordt in het rapport op korte termijn dan ook geen prikkel voor hogere kwaliteit van recyclaat verwacht. Met de Verpakkingenverordening

² Betreft artikelen 5a en 6 Bbv. Over artikelen 6a en 12 van het Bbv heeft de Kamer per separate brief een vergelijkbaar verslag ontvangen.

³ Te weten: kunststof, hout, (ferro)metaal, aluminium, glas en papier en karton. De aparte doelstelling op drankenkartons is te recent ingegaan (2023) om te evalueren. Drankenkartons als zodanig zijn dan ook buiten scope van dit onderzoek gelaten.

gelden vanaf 2030 eisen rondom recyclebaarheid van verpakkingen en het verplicht gebruik van een minimumpercentage recycalaat in kunststof verpakkingen. Toepassing in verpakkingen vereist recycalaat van hoge kwaliteit. Dit heeft te maken met hoge eisen die aan voedselcontactmaterialen worden gesteld.

Het rapport beveelt aan om te overwegen de recycledoelstellingen voor hout, glas en ferrometaal te verhogen, aangezien deze meer dan 10% boven de doelstelling realiseren. Dit zou ervoor zorgen dat er voldoende prikkel blijft om dit hoge niveau te behouden.

Gecombineerde doelstelling of aparte hergebruik- en recyclingdoelstellingen?

Producenten mogen op dit moment om de gecombineerde doelstellingen te halen, zowel recycling als hergebruik inzetten. Uit de evaluatie blijkt dat de huidige gecombineerde doelstellingen effectief zijn voor hoeveel er wordt gerecycled, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat de doelstellingen een bijdrage leveren aan toename van hergebruik van verpakkingen. De onderzoekers geven in de evaluatie aan dat de gecombineerde doelstelling voor hergebruik met name tot gevolg heeft gehad dat bestaande hergebruiksystemen in kaart zijn gebracht, maar dat er geen nieuwe zijn opgezet. Het effect van de doelstelling op het bereiken van afvalreductie (door toegenomen hergebruik) is daarmee dus beperkt. Daarnaast stelt het rapport dat gewicht een disproportionele rol speelt in de huidige werking van de formule. Zware herbruikbare verpakkingen hebben grote impact op het circulariteitspercentage, zonder dat er in werkelijkheid een substantiële toename van hergebruik of recycling heeft plaatsgevonden. In de evaluatie wordt daarom geconcludeerd dat gescheiden doelstellingen voor recycling en voor hergebruik effectiever zijn voor het stimuleren van hergebruik.

Het is belangrijk dat zowel recycling als hergebruik plaatsvinden. Beide spelen een cruciale rol in een circulaire economie waarin zo min mogelijk nieuwe grondstoffen worden gebruikt. Alleen recycling is niet voldoende. Het gaat ook om de hogere treden op de zogeheten r-ladder, zeker vanuit het oogpunt van verpakkingsafvalreductie. Het is daarom belangrijk dat de doelstellingen duidelijk reflecteren wat er wordt gerealiseerd in respectievelijk recycling en hergebruik. De aanbeveling is dan ook om aparte hergebruikdoelstellingen op te stellen op productniveau. Zo gaat er een directe prikkel uit om te recyclen én om te hergebruiken naast dat het duidelijk is hoeveel er daadwerkelijk wordt gerecycled en hergebruikt.

De nieuwe Europese Verpakkingenverordening verplicht alle lidstaten tot een algehele verpakkingsafvalreductie per hoofd van de bevolking van 5% in 2030, oplopend tot 15% in 2040. Zoals eerder benoemd, is hergebruik een cruciale methode om afvalreductie te realiseren. De constatering dat de huidige doelstellingen niet bijdragen aan meer hergebruik leidt daarom tot de conclusie dat de doelstellingen ten aanzien van hergebruik herzien moeten worden.

Monitoring realisatie Europese algehele verpakkingsafvalreductie verplichting

De recycle- en hergebruikdoelstellingen hebben tot doel om zo veel mogelijk te recyclen en hergebruiken, zodat de verpakkingsafvalberg kleiner wordt en materialen opnieuw worden ingezet. Uit de evaluatie blijkt dat over de geëvalueerde jaren alle materiaalstromen in absolute aantallen in omvang afnemen, behalve papier en karton en aluminium (waarbij bij aluminium een bescheiden toename is geconstateerd). Papier

en karton is daarbij de grootste stroom verpakkingsmateriaal, die bovendien blijft toenemen in omvang. In het licht van de Europese algehele reductieverplichting in de verpakkingenverordening wordt in het rapport verwacht dat er aanvullend beleid in Nederland nodig is om deze reductieverplichtingen te behalen. Daaruit volgt dan ook de aanbeveling om te onderzoeken wat mogelijkheden zijn om reductie van verpakkingsafval verder te stimuleren en zo nodig andere reductiemaatregelen te nemen dan de Verpakkingenverordening al heeft geregeld.

Recycalaat van buiten de EU

In de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan recycalaat uit derde landen (niet-EU lidstaten). De reden hiervoor is dat de Verpakkingenverordening het gebruik van recycalaat in kunststof verpakkingen vanaf 2030 verplicht stelt, maar geen eisen stelt aan de herkomst van het recycalaat. Wel worden er eisen aan de kwaliteit van dit recycalaat gesteld, inclusief productieveisen. Die eisen gelden ook voor recycalaat van buiten de Europese Unie (een zogenaamde spiegelclausule). Op deze wijze worden Europese recyclers meer beschermd tegen concurrentie van minder duurzaam recycalaat van buiten de EU en ontstaat er een beter mondiaal gelijk speelveld. Het rapport beveelt aan om op te blijven letten of de verplichte Europese recycalaatdoelstellingen niet tot gevolg hebben dat er enkel recycalaat uit derde landen wordt gekocht.

II: Beleidsreactie

Onderzoek naar aparte hergebruikdoelstellingen, in samenwerking met de recyclingdoelstellingen

Het is positief dat alle doelstellingen voor recycling en hergebruik worden gehaald. Tegelijkertijd constateert de evaluatie ook dat er met name ten aanzien van hergebruik meer nodig is, omdat de huidige gecombineerde doelstellingen onvoldoende prikkels bieden. In opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie ten aanzien van de recycling- en hergebruikdoelstellingen zal in plaats van de huidige gecombineerde doelstellingen worden toegewerkt naar aparte doelstellingen voor hergebruik. Deze zullen moeten voldoen aan de eisen en voorwaarden die de nieuwe Verpakkingenverordening hieraan stelt. Hiertoe zal onderzoek worden gedaan naar welke aparte hergebruikdoelstellingen nodig zijn om tot de benodigde afvalreductie te komen, rekening houdend met de ruimte die de Verpakkingenverordening daarvoor biedt. Deze verkenning zal op productgroepniveau worden uitgevoerd, om aan te sluiten bij de methodiek van de Verpakkingenverordening die voor sommige productgroepen al hergebruikdoelstellingen formuleert.

Daarbij is het belangrijk dat hergebruik ook echt hergebruik is en er zoveel mogelijk rotaties worden gerealiseerd, en een herbruikbare verpakking dus niet na twee keer gebruiken alsnog bij het afval belandt. Een product moet zo lang mogelijk in het hergebruikstelsel blijven, en een dusdanig aantal rotaties maken dat er milieuwinst geboekt wordt ten opzichte van een verpakking voor eenmalig gebruik. Dit aandachtspunt zal nadrukkelijk betrokken worden bij het onderzoek naar aparte hergebruikdoelstellingen. Ook zal in het bijzonder worden stilgestaan bij het verzoek in de motie Gabriëls⁴ om de mogelijkheden rondom het stimuleren van herbruikbaar glas te onderzoeken.

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 345

Wat betreft de hoogte van de recyclingdoelstellingen wordt in dit onderzoek meegenomen of het opnemen van aparte hergebruikdoelstellingen in plaats van gecombineerde doelstellingen, of andere ontwikkelingen, in bijvoorbeeld innovatie of Europeesrechtelijke ontwikkelingen zoals de Verpakkingenverordening, aanleiding geven om de hoogte van de huidige recyclingdoelstellingen aan te passen. Hierbij is het belangrijk dat hogere recyclingdoelstellingen niet tot gevolg mogen hebben dat de ruimte voor hergebruik wordt beperkt. Ook dat aspect zal worden meegenomen in het onderzoek. Eind 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek en de stappen die naar aanleiding hiervan worden gezet.

Jaarlijkse monitoring reductiedoelstellingen

Als onderdeel van het implementatietraject van de Verpakkingenverordening wordt een monitoring opgezet, zodat inzichtelijk wordt of Nederland op schema ligt om de Europese reductieverplichtingen te behalen. Om zicht te houden op de ontwikkelingen per materiaalstroom zal in de monitoring per materiaalstroom gemeten worden. Zo wordt duidelijk of en waar sturing noodzakelijk is in de toekomst.

Verwachting is dat de vraag naar kunststofrecycalaat zal stijgen

De Europese doelstellingen voor gebruik van recycalaat zijn in de Verpakkingenverordening opgelegd aan producenten. Dat betekent dat producenten zelf bepalen waar zij het kunststofrecycalaat inkopen voor hun nieuwe verpakkingen. Daarbij is het belangrijk dat Nederlandse en Europese bedrijven kunnen opereren op een mondiaal gelijk speelveld, zeker voor de EU kunststofrecyclingindustrie die in zwaar weer verkeert: alleen al in Nederland zijn meer dan tien kunststofrecyclingbedrijven failliet gegaan⁵. De Europese verplichting in de verpakkingenverordening om recycalaat van een bepaalde kwaliteit toe te passen in nieuwe kunststof verpakkingen zal de Europese en Nederlandse recycalaatmarkt versterken en bijdragen aan een betere business case voor kunststofrecyclers.

Tot slot

Ik heb grote waardering voor de inzet van Nederlandse producenten die met hun innovaties en ondernemerschap bijdragen aan een efficiëntere en duurzamere economie. Nederland loopt voorop in Europa als het gaat om recycling en het is goed om te zien hoeveel energie er is bij ondernemers om onze economie slimmer en schoner te maken. Tegelijkertijd blijft het nodig om hergebruik en hoogwaardige recycling verder te bevorderen. De doelstellingen in de regelgeving moeten hergebruik en recycling stimuleren, innovatie aanjagen en tegelijkertijd haalbaar en realistisch zijn.

Op dit moment wordt een zorgvuldige voorbereiding getroffen voor het implementatietraject van de nieuwe Verpakkingenverordening. Hierna zal het genoemde onderzoek naar aparte hergebruik- en recyclingdoelstellingen worden gestart. Eind 2026 informeer ik de Tweede Kamer over de resultaten van dit onderzoek en welke stappen ik naar aanleiding hiervan zal zetten. De Kamer zal daarbij worden geïnformeerd over welke nieuwe of aangepaste doelstellingen, of andere maatregelen om hergebruik te stimuleren, op basis van dit onderzoek in de regelgeving worden

⁵ In Kamerstuk 32 852, nr. 355 van april 2025 is de Kamer nader geïnformeerd over de situatie van plasticrecyclers.

opgenomen, met bijbehorende tijdlijn. Tot die vervolgstappen zijn vastgelegd in de regelgeving, blijven uiteraard de huidige doelstellingen van kracht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen