

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3659**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 1 mei 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 27 januari 2023 over het Fiche: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval (Kamerstuk 22 112, nr. 3620).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 maart 2023 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 24 april 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,  
Wiendels

## **Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon**

### **Verordening verpakkingen en verpakingsafval**

*De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen, want om onze doelstellingen op het gebied van klimaat en de omslag naar een circulaire economie te halen is ambitieus Europees beleid nodig. Het is goed om te zien dat met deze Verordening normerende stappen worden gezet op Europees niveau, bijvoorbeeld op afvalvermindering, hergebruik en de toepassing van gerecycled materiaal in plastic verpakkingen. Hierover hebben deze leden nog een aantal vragen. De leden van de D66-fractie vragen hoe deze plannen aansluiten bij de plannen opgenomen in het Nationaal Plan Circulaire Economie (NPCE)?*

Zoals ook in het Nationaal Programma Circulaire Economie<sup>1</sup> (NPCE) is beschreven, zijn meer richtinggevende en dwingende maatregelen nodig om onze ambities op het gebied van circulaire economie te verwezenlijken. De door de Europese Commissie voorgestelde Verpakkingenverordening sluit hier goed bij aan. In het NPCE zijn verpakkingen bovendien als prioritaire productgroep opgenomen, waarbij de inzet was om verplichtingen ten aanzien van onder andere recyclebaarheid, hergebruik, recycling en toepassing van recycleaat te verankeren in Europese wet- en regelgeving. Dit gebeurt nu in de voorgestelde verordening. De voorgestelde Verpakkingenverordening besteedt ook veel meer aandacht aan de voorkant van de keten dan de Verpakkingenrichtlijn voorheen deed. Zo zijn er in de voorgestelde Verpakkingenverordening maatregelen opgenomen voor het verminderen van de hoeveelheid verpakkingen en voor circulair ontwerp. Dit sluit aan bij de in het NPCE genoemde wens om eerder in de keten en hoger op de R-ladder maatregelen te nemen. Daarnaast is in het NPCE een verkenning aangekondigd naar meer (landelijke) standaardisatie van afvalscheiding en inzameling. In de verordening staat dat op verpakkingen een geharmoniseerd label komt dat aangeeft uit welk materiaal de verpakking bestaat. Zo'n zelfde label zal op de afvalbak voor gescheiden inzameling moeten komen te staan. Zo wordt het voor inwoners duidelijk welke verpakking in welke afvalbak weggegooid moet worden. De geharmoniseerde labels van de verordening versterken het onderzoek naar standaardisering van afvalinzameling in het NPCE.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat de Verpakkingenverordening instrumenteel zal zijn in het bereiken van veel van de resultaten die in het NPCE zijn beoogd op het gebied van verpakkingen.

*De leden van de D66-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om doelen voor 2030 en 2040 vast te stellen en niet voor 2050? Zijn deze normerende stappen voldoende om in 2050 volledig circulair te kunnen zijn? Op welke manier wordt er in deze Verordening rekening gehouden met het bevorderen van hoogwaardige recycling?*

Het voorstel van de Europese Commissie voor deze verordening betreft de 27 lidstaten van de Europese Unie. De Commissie kiest daarbij voor een ander tijdspad en doelstellingen dan de nationale doelstellingen zoals wij die in het NPCE hebben gesteld. Om in Nederland in 2050 circulair te kunnen zijn, is het van belang om te kijken welke omstandigheden nodig zijn voor een volledig circulaire omgang met verpakkingen. Daartoe moeten niet meer verpakkingen worden gebruikt dan nodig en moeten de verpakkingen die gebruikt worden hoogwaardig gerecycled worden. De voorgestelde verordening zet belangrijke stappen die dit mogelijk zullen

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 852, nr. 225.

maken. Per 2030 moeten verpakkingen in ieder geval volledig recyclebaar zijn en in 2035 daadwerkelijk gerecycled worden. Daarbij stuurt de verordening stevig op hoogwaardige recycling door ook doelstellingen voor de toepassing van recycalaat voor te stellen. Die kunnen alleen bereikt worden als hoogwaardige recycling plaatsvindt. Om onnodige verpakkingen tegen te gaan bevat het voorstel ook reductiedoelstellingen en hergebruikdoelstellingen. Minder verpakken, het verbieden van onnodige verpakkingen en het hergebruiken van verpakkingen zijn hierbij essentieel om écht hoger op de R-ladder te klimmen. Op verzoek van de Kamer heb ik in de Milieuraad van 16 maart jl. ervoor gepleit de reductiedoelstellingen naar voren te trekken, namelijk naar 2030 in plaats van 2040. Dit alles sluit goed aan bij het nationale doel om in 2050 te komen tot een circulaire economie.

*Ook hebben de leden van de D66-fractie nog een aantal vragen over de handhaving. Op welke manier zal er genoeg handhavingscapaciteit worden vrijgemaakt? Hoe verhoudt zich dit tot de recente berichtgeving van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat ze moeite heeft met het garanderen van de veiligheid binnen haar huidige takenpakket? Hoe zal het vervolg van het wet- en regelgevingstraject eruitzien en wanneer verwacht de Staatssecretaris dat de Verordening in werking treedt? Hoe kijkt de Staatssecretaris naar de derogatiemogelijkheden die staan opgenomen in de Verordening? Is de Staatssecretaris het met eens met de mening dat deze zowel voor de effectiviteit van deze Verordening als voor het gelijke speelveld zo veel mogelijk beperkt moet worden? Gaat deze nieuwe Verordening daadwerkelijk zorgen voor een circulaire omslag in de verpakkingsindustrie?*

Zoals in het BNC fiche<sup>2</sup> is aangegeven zal naar verwachting een beperkte toename van de benodigde handhavingscapaciteit nodig zijn bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), gelet op de nieuwe eisen die de verordening introduceert. Een inschatting van de verwachte toename van de benodigde handhavingscapaciteit is op dit moment nog niet te maken. Daarvoor zal een handhaafbaarheids- uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) door de ILT worden uitgevoerd. Voor Europese verordeningen is dat na vaststelling, zodat de uitvoeringsgevolgen in kaart worden gebracht op basis van definitieve regelgeving. In een eerder stadium adviseert de ILT over handhaafbaarheid en fraudebestendigheid in de BNC-fiches. Conform de regels van de budgetdiscipline worden de budgettaire gevolgen ingepast in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het wet- en regelgevingstraject volgt de gewone wetgevingsprocedure. Het voorstel wordt momenteel behandeld door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. De verwachting is dat het nog zeker een jaar kan duren voordat de verordening het hele proces doorlopen heeft en aangenomen kan worden. In vergelijking met de Verpakkingenrichtlijn die wordt vervangen door deze verordening is er geen sprake van nieuwe derogatiemogelijkheden in het voorstel. Het feit dat de regelgeving nu de vorm van een verordening krijgt, die direct van toepassing zal zijn in alle lidstaten, zorgt voor een beter gelijk speelveld. Dit voorstel is een belangrijke stap om de Europese economie meer circulair te maken en ik zal me ervoor inzetten om een aantal belangrijke elementen, zoals de toepassing van recycalaat, in de uiteindelijke versie nog verder aan te scherpen.

*De leden van de CDA-fractie zijn positief over een Europese aanpak om te komen tot minder verpakkingsafval en de te verwachten impact van deze*

<sup>2</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 1410

*aanpak op het terugdringen van het grondstoffengebruik (tot 15 miljoen ton besparing in 2030), het verminderen van afval (drie miljoen ton minder in 2030) en de reductie van broeikasgassen (23 miljoen ton CO<sub>2</sub>-reductie in 2030). Deze leden merken op dat ook de Staatssecretaris het voorstel verwelkomt, maar dat zij daarbij wel van mening is dat er op bepaalde punten ruimte moet blijven bestaan voor meer ambitieus nationaal beleid wanneer daar aanleiding voor is. De Staatssecretaris pleit er daarom voor om deze Verordening op de milieugrondslag te baseren, zodat verdergaande nationale maatregelen mogelijk zijn. Deze leden vragen de Staatssecretaris om te verduidelijken op welke punten er wat haar betreft aanleiding is, of kan zijn, om te komen tot meer ambitieus nationaal beleid ten opzichte van het Europese voorstel en welke maatregelen zij daarbij voor ogen heeft.*

Grote delen van het voorstel van de Commissie betreffen verplichtingen die direct op bijvoorbeeld de producenten van verpakkingen zijn gericht, zoals artikel 7, dat de doelstellingen van recycelaat in plastic verpakkingen voorschrijft. Dergelijke regels sluiten uitstekend aan bij een rechtsgrondslag interne markt, conform het Commissievoorstel. Er zijn echter ook artikelen die zich richten op nationale overheden, waarbij de nationale situatie een belangrijke factor is, zoals artikel 46, dat de lidstaten voorschrijft dat ze maatregelen moeten nemen om recyclingpercentages te behalen voor verschillende verpakkingsmaterialen. Dergelijke artikelen kunnen beter op de rechtsgrondslag milieu gebaseerd zijn, aangezien het om een prikkel voor verdere vooruitgang te behouden het nodig kan zijn om nationaal hogere doelstellingen na te streven dan hetgeen de verordening voorschrijft. Dit is bijvoorbeeld ook nu het geval voor de recyclingdoelstellingen, waarbij voor meerdere materiaalstromen de nationale doelstellingen hoger liggen dan de Europese.

*De leden van de CDA-fractie merken op dat de aanpak van de Europese Commissie (EC) volgens de Staatssecretaris rekening houdt met de regeldruk voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en dat mkb-bedrijven onder bepaalde omstandigheden worden vrijgesteld van verplichtingen op het gebied van hergebruik van verpakkingen. Deze leden vragen de Staatssecretaris om te verduidelijken op welke wijze er in het voorstel voor wordt gezorgd dat de regeldruk voor het mkb wordt beperkt. Ook vragen deze leden welk deel van de Nederlandse mkb-bedrijven op basis van het voorstel zal worden vrijgesteld van verplichtingen op het gebied van hergebruik van verpakkingen en om hoeveel bedrijven dat (ongeveer) gaat.*

Het voorstel van de Commissie houdt rekening met het mkb door lidstaten de mogelijkheid te bieden om micro-ondernemingen (minder dan 10 medewerkers en minder dan 2 miljoen euro omzet) uit te zonderen van beperkingen van het gebruik van wegwerpverpakkingen in de horeca en uit te zonderen van hergebruikdoelen indien zij geen toegang hebben tot infrastructuur die het functioneren van een hergebruikstelsel mogelijk maakt. Ook kondigt de Commissie aan richtsnoeren op te zullen stellen om met name het mkb te faciliteren bij het naleven van de verordening.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris positief is over het voorstel om onder andere koffiecapsules verplicht composteerbaar te maken. Deze leden vragen de Staatssecretaris om een nadere toelichting op de keuze van de EC om in te zetten op het verplicht composteerbaar maken van koffiecapsules en niet op bijvoorbeeld het recyclen van koffiecapsules.*

In de effectenanalyse van de Commissie staat dat koffiecapsules gemakkelijk in het bioafval terecht kunnen komen omdat de capsules koffie bevatten. Door de capsules composteerbaar te maken, bevatten deze capsules geen schadelijke stoffen die de compost vervuilen.

*Klopt het dat in België en Duitsland koffiecapsules al grootschalig worden gerecycled? Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris voor recycling van koffiecapsules in Nederland? En hoe zou een inzet op recycling zich verhouden ten opzichte van de inzet op verplicht composteerbare koffiecapsules qua impact op het grondstoffengebruik, CO<sub>2</sub>-uitstoot en de hoeveelheid afval?*

Het is mogelijk om in België en Duitsland koffiecapsules bij het verpakkingsafval weg te gooien. De capsules worden dan aangeboden voor recycling. Dit is gerealiseerd op initiatief van de koffiesector. In Nederland hebben verschillende producenten van koffiecapsules inzamelsystemen opgezet. Tot op heden hebben deze niet tot grootschalige recycling geleid. Doordat zowel grootschalige recycling van koffiecapsules als het composteren van koffiecapsules in Nederland geen bestaande praktijk is, is niet geheel duidelijk hoe de recycling van koffiecapsules zich verhoudt tot het composteren van koffiecapsules wat betreft het grondstoffengebruik, CO<sub>2</sub>-uitstoot en de hoeveelheid afval. De Commissie heeft aangegeven hiernaar te willen kijken. Hopelijk levert dit meer duidelijkheid op. Ik zal steun uitspreken voor de aanpak die de meest positieve impact op het milieu heeft qua grondstoffengebruik, CO<sub>2</sub>-uitstoot en afval.

*Voorts horen de leden van de CDA-fractie zorgen vanuit de afvalsector over huidige composteerbare koffiecapsules die onzichtbare laagjes bevatten van onder andere fossiel plastic. Indien deze capsules in het gft-afval terechtkomen is de vrees vanuit deze sector dat er meer microplastics in het milieu komen. Deze leden vragen de Staatssecretaris om te reflecteren op dit signaal. Is deze zorg vanuit de sector terecht en kan de Staatssecretaris aangeven hoe een dergelijk negatief neveneffect kan worden voorkomen?*

Deze signalen van de composteersector zijn mij bekend en ik vind ze zorgelijk. Zoals aangegeven in het BNC fiche vraagt het kabinet de Commissie dan ook om uniforme standaarden vast te leggen waarin beschreven staat wat een composteerbare verpakking precies is en deze standaarden te laten aansluiten bij de huidige omstandigheden in composteerinstallaties. Daarmee moet voorkomen worden dat (micro-)plastics via het gft-afval in het compost en daarmee het milieu terechtkomen.

*De leden van de CDA-fractie merken in navolging op het voorgaande op dat er vanuit de afvalsector ook op wordt gewezen dat er bij het streven om tot minder plastic in verpakkingen te komen vaak wordt overgestapt naar het gebruiken maken van cellulose of papier met een laagje. Dit laagje bestaat dan vaak uit pfas-stoffen. Zij vragen de Staatssecretaris in hoeverre zij in beeld heeft of en in welke mate er in Nederland meer pfas-stoffen in verpakkingen worden gebruikt. Wordt hier onderzoek naar gedaan, welke trends zijn er te zien met betrekking tot het toepassen van pfas-stoffen in verpakkingen en welke maatregelen neemt de Staatssecretaris om te voorkomen dat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van pfas-stoffen in verpakkingen?*

Inderdaad kan bij het terugdringen van het gebruik van plastic vervanging plaatsvinden door papier en karton met een coating van plastic of van PFAS. De Single-Use Plastics Richtlijn legt aan artikelen met een plastic laagje daarom dezelfde beperkingen op als aan artikelen die geheel uit

plastic bestaan. Wat artikelen met PFAS betreft heeft uw Kamer zich op 12 september 2019 in de motie van het lid Kröger (Kamerstuk 32 793, nr. 441) uitgesproken voor een verbod op het gebruik van PFAS in en op voedselcontactmaterialen (food contact materials, «FCM») van papier en karton (bakpapier, pizzadozen, popcornzakken-voor-in-de-magnetron etc.). Op 1 juli 2022 heeft de Minister van VWS daarom een wijziging van de wetgeving inzake voedselcontactmaterialen afgekondigd waarmee een verbod is ingegaan op het gebruik van vier eerder toegelaten PFAS in en op papier en karton en coatings. Met de aanpassing van de regelgeving is aan de wens van de Kamer voldaan. Het toezicht op dit verbod is in handen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Over het gebruik van PFAS in FCM van papier en karton zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het Nederlandse verbod op het gebruik van PFAS in FCM van papier en karton loopt vooruit op de Europese maatregelen om het gebruik van PFAS helemaal uit te faseren. Daartoe is op 6 februari het restrictievoorstel PFAS gepubliceerd door het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA). Dit restrictievoorstel betreft een uitzonderlijk brede groep stoffen (ca. 10.000) die in vele toepassingen in de samenleving gebruikt worden. Het restrictiedossier bevat ook informatie over de toepassing van PFAS in (voedsel)verpakkingen. Vermoedelijk komt de Europese Commissie eind 2024 met een definitief voorstel voor de algemene restrictie van PFAS.

*De leden van de GroenLinks-fractie vinden het erg goed dat er maatregelen getroffen worden om de condities van verpakkingen en verpakkingsafval te verduurzamen om zo de negatieve milieueffecten van deze productie te verminderen. Het recyclingpercentage stijgt echter maar met slechts 6,5%; van 66,5% in 2018 naar 73% in 2030. Vindt de Staatssecretaris dit ambitieus genoeg? Waarom is dit percentage niet hoger? In een eerdere versie van het Proposal Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) uit oktober zijn deze doelstellingen ambitieuzer. Gaat de Staatssecretaris zich voor deze ambitieuzere doelen inzetten?*

De recyclingdoelstellingen zijn niet gewijzigd ten opzichte van de huidige Verpakkingenrichtlijn, net als overigens in de eerdere, gelekte conceptversie van de verordening. Wel komt uit de effectenbeoordeling van de Europese Commissie naar voren dat de recyclebaarheid van verpakkingen zal verbeteren en daarmee het totale recyclingpercentage van verpakkingen naar verwachting zal stijgen van 66,5% in 2018 naar 73% in 2030. Op dit moment is het zo dat veel lidstaten – in tegenstelling tot Nederland – nog niet voldoen aan de recyclingdoelstellingen in de huidige richtlijn. Een aanzienlijk deel van de landen spreekt zich dan ook uit tegen ambitieuzere doelstellingen, waar Nederland juist voor pleit. In het BNC fiche heeft het kabinet aangegeven dat er op bepaalde punten ruimte moet zijn voor meer ambitieus nationaal beleid wanneer de nationale context daar aanleiding toe geeft. De recyclingdoelstellingen zijn daar een passend voorbeeld van, waar Nederland voor veel materiaalstromen nationaal nu al hogere doelstellingen hanteert. In de onderhandelingen blijf ik me inzetten voor het mogelijk maken van deze nationale ruimte.

*De leden van de GroenLinks-fractie vinden de doelstellingen voor het verminderen van de algehele hoeveelheid verpakkingsafval niet ambitieus genoeg. Zeker omdat de doelstellingen ook nog eens worden uitgedrukt in kilo's. Hierdoor is de kans op een verschuivingseffect van zwaardere materialen, zoals glas, naar lichtere materialen, zoals plastic, groot. De hoeveelheid slecht te recyclen verpakkingen kan daarmee alleen maar toenemen en de milieudruk wordt daarmee alleen maar groter. Erkent de Staatssecretaris dit risico? En gaat zij zich ervoor inzetten dat er ook per materiaalsoort subdoelstellingen worden geformuleerd in de Verordening?*

Ik vind dat minder verpakkingsafval ook minder verpakkingen moet betekenen en niet alleen lichtere. Afvalstromen worden gemeten in gewicht, maar dat wil zeker niet zeggen dat we er met lichtere verpakkingen zijn. We moeten ook echt minder verpakken en voorkomen dat er ongewenste verschuivingen optreden naar slecht te recyclen verpakkingen. Daarom hecht ik ook sterk aan de 2030 doelstelling dat alle verpakkingen recyclebaar moeten zijn. Die visie deelt ook de Commissie. Daarmee lijkt het mij niet nodig om reductie subdoelstellingen per materiaalsoort te formuleren, nog los van issues met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zoals ik in het commissiedebat Milieuraad van 8 maart jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 895) heb toegezegd zal ik mij in de Europese onderhandelingen inzetten voor niet alleen minder gewicht van verpakkingen, maar ook minder verpakkingen (door het tegengaan van oververpakken en het stimuleren van hergebruik) en het voorkomen van verschuivingen naar verpakkingen die minder duurzaam zijn.

*De leden van de GroenLinks-fractie maken zich tevens zorgen over de uitzonderingsregels met betrekking tot statiegeld. Het voorstel is op dit moment dat statiegeld niet ingevoerd hoeft te worden als er aangetoond kan worden dat negentig procent gescheiden wordt ingezameld. Los van het feit dat het haast onmogelijk is om negentig procent gescheiden in te zamelen zonder statiegeld, is het ook belangrijk dat statiegeldsystemen op een uniforme wijze worden ingevoerd in de lidstaten. Bovendien is dat ook onvoordelig voor het stimuleren van hergebruik. Gaat de Staatssecretaris zich er hard voor maken dat deze uitzondering wordt geschrapt?*

Voor mij staat voorop dat het inzamelingspercentage van 90% wordt behaald. Statiegeld is een belangrijk middel om dat doel te bereiken, dat zich ook in Nederland in de praktijk bewezen heeft. Maar als andere lidstaten een alternatief systeem kunnen toepassen waarmee het benodigde percentage ook behaald wordt, dan zie ik niet waarom we dat niet toe zouden moeten staan. Het Commissievoorstel bevat overigens geen voorstellen voor het op uniforme wijze invoeren van statiegeldsystemen in de lidstaten. Ik zie om bovengenoemde redenen geen aanleiding om bezwaar te maken tegen de uitzondering op het invoeren van statiegeld als lidstaten op andere manieren een inzamelpercentage van 90% weten te bereiken.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook vragen over de essentiële eisen voor verpakkingen. Het is heel goed dat er een einde wordt gemaakt aan verpakkingen die onnodig zwaar zijn om zo onnodig gebruik van materiaal tegen te gaan. Deze leden moedigen daarom ook aan dat «marketing en consumentenbeleving» geschrapt is als geldende reden om hiervan af te kunnen wijken. In hoeverre zullen producenten echter andere redenen blijven aandragen om zwaardere verpakkingen te blijven produceren? Gaat de Staatssecretaris erop inzetten dat de essentiële eisen zo ambitieus mogelijk zijn en dat uitzonderingsmogelijkheden tot een minimum worden beperkt?*

Onnodig materiaalgebruik in verpakkingen moet echt ingeperkt worden. In de voorgestelde verordening staat dat het gewicht en het volume van de verpakking tot een minimum moet worden beperkt. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de veiligheid en functionaliteit van de verpakking. Dat kan in sommige gevallen betekenen dat iets zwaardere verpakkingen nodig zijn. Deze uitzondering is echter beperkt.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over het stimuleren van hergebruik. De huidige voorstellen voor doelstellingen voor hergebruik zijn nu slechts van toepassing op een beperkt aantal productgroepen en zijn vaak minder ambitieus dan de doelstel-*

*lingen die nu al in veel lidstaten gelden. Wat deze leden betreft zouden de doelstellingen verder moeten worden uitgebreid naar meer sectoren en productgroepen, zoals de detailhandel voor houdbare levensmiddelen, cosmetica, schoonmaakproducten, producten voor persoonlijke hygiëne en melk. Tevens zouden de doelstellingen verhoogd moeten worden om hergebruik op grote schaal te realiseren. Gaat de Staatssecretaris zich hier hard voor maken in Europa?*

Zoals aangegeven in het BNC-fiche zou ook het kabinet graag zien dat het thema herbruikbaarheid breder zou zijn opgepakt in de verordening door ook hergebruik en hervulling van verpakkingen voor bepaalde productgroepen in bijvoorbeeld de detailhandel en supermarkten op te nemen. Het kabinet pleit in het kader van de onderhandelingen over de Verpakkingenverordening dan ook voor zowel een bredere inzet op productgroepen als voor hogere doelstellingen.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vroegen zich af of het klopt dat de regel die is opgenomen over het lichter maken van verpakkingen, namelijk dat er niet meer plastic mag worden gebruikt dan nodig, vanwege marketing makkelijk te omzeilen is door producenten? Bijvoorbeeld door op te geven dat een verpakking zwaarder moet zijn in verband met bescherming tijdens het transport. Is het opnemen van maximumgewichtsnormen in de Verordening niet veel effectiever om ervoor te zorgen dat verpakkingen lichter moeten worden gemaakt en daardoor de milieu-impact te verminderen? En klopt het dat het opnemen van maximumgewichtsnormen ook makkelijker te handhaven is dan de regel die momenteel is opgenomen in de Verordening?*

Zoals ik aangaf in het antwoord van de GroenLinks-fractie moet onnodig materiaalgebruik in verpakkingen echt worden tegengegaan. In de voorgestelde verordening staat dat het gewicht en het volume van de verpakking tot een minimum moet worden beperkt. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de veiligheid en functionaliteit van de verpakking. In sommige gevallen kan dat betekenen dat een iets zwaardere verpakking nodig is. Deze uitzondering is heel beperkt. De Commissie stelt voor dat door middel van technische documentatie moet worden aangetoond dat extra gewicht nodig is. Dat vraagt extra inspanning van producenten en lijkt mij een voldoende grote stok achter de deur om onnodig zware verpakkingen tegen te gaan. Daarnaast zou een maximale gewichtsnorm het verpakkend bedrijfsleven de mogelijkheid bieden om tot dat maximale gewicht verpakkingen op de markt te brengen en ontbreekt de prikkel voor minimalisatie. Een maximumnorm zou immers vastgesteld moeten worden op een niveau die voor de verpakking met de zwaarste vereisten werkbaar is. Daarmee is die norm ook het maximum voor verpakkingen die eigenlijk ook veel lichter zouden kunnen zijn en is er dus geen stimulans om voor lichter te kiezen. Een generieke eis die stelt dat de verpakking zo licht mogelijk moet zijn, waarbij onderbouwing nodig is wanneer daarvan wordt afgeweken, is hiervoor een betere oplossing. Licht wordt daarmee de norm en een afwijking moet worden beargumenteerd.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn blij om te lezen dat in het Europese voorstel is opgenomen dat onder andere wegwerpverpakkingen voor fruit en groente onder de anderhalve kilo verboden worden. Wel zien deze leden dat er uitzonderingsmogelijkheden zijn op dit verbod, als is aangetoond dat een verpakking nodig zou zijn om «waterverlies of turgescentieverlies, microbiologische gevaren of fysieke schokken» te voorkomen. Wat wordt er gedaan om deze uitzonderingen zo beperkt mogelijk te houden? Hoe wordt ervoor gezorgd dat het bedrijfsleven geen misbruik gaat maken van deze uitzonderingsmogelijkheid? Kan de*



*Staatssecretaris een uitputtende lijst verschaffen van welke groenten en fruit er op basis van deze Verordening los verkocht zullen worden, en vooral welke groenten en fruit niet los verkocht zullen worden omdat die onder de uitzondering vallen? Deze leden hebben eerder een motie ingediend over een nationaal verbod op verpakkingen op groente en fruit, en de reactie van de Staatssecretaris hierop was toen dat zij dit via Europa wilde regelen. Vindt de Staatssecretaris de Europese Verordening op dit punt ambitieus genoeg, of is zij van plan alsnog aanvullende maatregelen te nemen? Zo ja, welke aanvullende maatregelen? Zo nee, waarom niet? Hoe lang gaat het nog duren voordat groente en fruit daadwerkelijk los zullen worden verkocht in de Nederlandse supermarkten?*

Het is goed dat de Europese Commissie een ambitieus voorstel doet om het gebruik van wegwerpverpakkingen voor groente en fruit onder de anderhalve kilo te beperken. Ik heb er begrip voor dat hier onder een aantal omstandigheden uitzonderingen voor moeten bestaan. De verordening stelt dat verpakkingen om groenten en fruit onder de anderhalve kilo enkel zijn toegestaan als die aantoonbaar nodig zijn om schade aan groenten en fruit te voorkomen. Het gaat dus om verpakkingen die voedselverspilling als gevolg van schade helpen voorkomen. Het betreft dus niet specifieke types groente of fruit, maar specifieke situaties waarbij schade kan optreden en moet worden voorkomen. Er is dus ook niet precies te zeggen welke groente en fruit als gevolg hiervan nog verpakt verkocht zullen worden of niet.

Ik vind de verordening op dit punt voldoende ambitieus en verwacht dat het aantal verpakkingen rond groente en fruit hiermee significant zal afnemen. Mocht in de praktijk blijken dat dit effect onvoldoende optreedt, kunnen aanvullende maatregelen worden overwogen, of kan bij de eerstvolgende herziening van de verordening alsnog aanscherping plaatsvinden.

*Ook hebben de leden van de Partij voor de Dieren-fractie een aangehouden motie over refill in de supermarkt (Kamerstuk 32 852, nr. 195). In reactie op deze motie gaf de Staatssecretaris aan dat zij de nationale mogelijkheden voor hervulbare verpakkingen zou bekijken, zodat, wanneer de Europese route onvoldoende vruchten zou afwerpen, deze nationale mogelijkheden meegenomen kunnen worden in de nationale implementatie van de Europese herziening (Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 203). De Kamer zou vervolgens eind 2022 worden geïnformeerd over de verkenning naar de nationale mogelijkheden voor hervulbare verpakkingen. Kan de Staatssecretaris deze verkenning zo snel mogelijk aan de Kamer doen toekomen? Vindt de Staatssecretaris dat de Verordening genoeg vruchten afwerpt, of is zij van plan aanvullende maatregelen te nemen bij de nationale implementatie? En per wanneer moeten Nederlandse supermarkten hun klanten gaan voorzien van refill mogelijkheden?*

Met de Kamerbrief over «diverse onderwerpen op het gebied van circulaire economie» van 11 april jl. (Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 231) heb ik uw Kamer onder andere geïnformeerd over de verkenning van de mogelijkheden voor het bevorderen van het gebruik van hervulbare verpakkingen. Zoals in die brief aangegeven is er met de retailsector gesproken over de inzet voor een sectorbrede aanpak, eventueel aangevuld met wettelijke verplichtingen waar nodig. Deze gesprekken worden voortgezet waarbij gekeken wordt hoe het toepassen van herbruikbare verpakkingen breder kan worden opgepakt, waar de kansen liggen en wat de mogelijke risico's en uitdagingen zijn bij het invoeren van meer mogelijkheden tot hervulbare en herbruikbare verpakkingen. In de tussentijd worden er ook al stappen gezet vanuit het

Plastic Pact. De stappen die gezet worden door de sector worden ondersteund door de voorgestelde Verpakkingenverordening. Tegelijkertijd zijn in het voorstel geen verplichtingen voor hergebruik in de retailsector opgenomen, wat het kabinet als een gemiste kans ziet. Nederland pleit er dan ook voor dat ook hergebruik en hervulling van verpakkingen voor bepaalde productgroepen in bijvoorbeeld de detailhandel en supermarkten een plaats krijgen in de verordening. Indien er uit de gesprekken met de sector zaken naar voren komen die in regelgeving moeten worden vastgelegd, zet ik erop in die mee te nemen in de onderhandelingen over de Verpakkingenverordening, of indien dit niet haalbaar zou blijken, in de nationale implementatie daarvan.

*Daarnaast vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie zich af hoe het staat met de uitvoering van de motie over het terugdringen van de grote hoeveelheid onnodige verzendmaterialen (Kamerstuk 32 852, nr. 194). In december 2022 gaf de Staatssecretaris aan dat partijen uit de sector in januari 2023 samen zouden komen en dat de Kamer daarover zou worden geïnformeerd, maar dat is nog niet gebeurd.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar de brief «Diverse onderwerpen op het gebied van circulaire economie» die ik uw Kamer op 11 april jl. heb toegezonden. De partijen zijn inmiddels samengekomen. Ik constateer op basis van gesprekken met de sector, bijeenkomsten en andere initiatieven vanuit de sector, dat de e-commerce sector de noodzaak van verduurzaming van verpakkingen voor haar eigen toekomstbestendigheid deelt. De sector heeft in het brancheverduurzamingsplan circulair verpakken als één van de vijf pijlers geformuleerd. De sector kiest voor een gefaseerde aanpak in de periode van 2023–2025. Op dit moment wordt een consortium van bedrijven gevormd en een gezamenlijke roadmap gemaakt. Op basis daarvan worden de komende tijd concrete stappen gezet. Het verminderen van het aantal verzendmaterialen, als ook het verhogen van het aandeel herbruikbare verzendverpakkingen zal hier zeker onderdeel van uit maken. Ik ben verheugd te constateren dat de e-commerce sector zelf stappen zet die in lijn zijn met de koers uit de voorgestelde Verpakkingenverordening.

*Tot slot lezen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat de Staatssecretaris met betrekking tot statiegeld vraagtekens zet bij de uitzondering voor plastic flessen en blikjes waarin wijn zit en dat de Staatssecretaris ervoor zal pleiten deze uitzondering te verwijderen. Deze leden zijn voorstander van het heffen van statiegeld op flessen en blikjes waarin alcohol zit, maar vragen zich af waarom de uitzondering op de statiegeldverplichting niet ook gelijk wordt opgeheven voor flessen met sap en zuivel.*

In de Verpakkingenverordening is geen uitzondering op de statiegeldverplichting voor flessen met sap. Wel is zuivel van de verplichting uitgezonderd. Overigens betekent dit niet dat lidstaten deze niet onderdeel van hun statiegeldsysteem mogen maken (het is alleen niet verplicht). Zoals eerder aangegeven wordt de Nederlandse statiegeldregeling in 2024 geëvalueerd. Daarbij is reeds aangegeven dat ook de bestaande uitzonderingen in de regeling zullen worden bekeken zoals die op sap en zuivel. Eventuele gevolgen voortkomend uit de Europese regelgeving zullen dat beeld completeren. Na vaststelling van de verordening zal ik dus bekijken welke gevolgen deze heeft voor het statiegeldsysteem in Nederland, waarna deze samen met de bevindingen van de evaluatie tot aanpassing van de regelgeving kan leiden.

*De leden van de ChristenUnie-fractie streven naar een circulaire economie met zo weinig mogelijk afval. Alleen dan kunnen we het gebruik van*

*natuurlijke grondstoffen blijven volhouden. De voorraad grondstoffen die de aarde kan leveren is namelijk eindig. Het lineaire model van steeds weer nieuwe materialen gebruiken en oude materialen als afval afdanken is niet houdbaar. De leden van de ChristenUnie-fractie willen dat Nederland toewerkt naar een circulaire economie, waarin minder materiaal wordt gebruikt en producten en materialen na gebruik door hergebruik en recycling een hoogwaardige toepassing krijgen. Veel plastic dat we dagelijks gebruiken wordt binnen twintig minuten weggegooid. Met het eerdere verbod op enkele plastic wegwerpproducten zijn de genoemde leden blij. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Staatssecretaris positief is over het aanpakken van andere onnodige verpakkingen, waaronder wegwerpbekers in de horeca en wegwerpverpakkingen voor groente en fruit tot anderhalve kilo (Kamerstuk 32 852, nr. 215). Deze leden vragen de Staatssecretaris naar haar standpunt op wegwerpverpakkingen die enkel gebruikt worden voor transport, zoals plastic zakken om kleding. In de Verordening wordt hierover geschreven dat dergelijke verpakkingen onnodig zijn omdat er een breed aanbod aan herbruikbare alternatieven beschikbaar is. Wat is de inzet van de Staatssecretaris op dit onderdeel uit de Verordening?*

De Verordening spreekt (in overweging 69 en artikel 26 lid 12) over vervoersverpakkingen zoals pallets, plastic kratten en drums. Deze dienen in bepaalde gevallen herbruikbaar te zijn. Ik vind dit positief en steun deze onderdelen van de Verordening. Het voorstel spreekt niet over plastic zakken om kleding. Ik zie wel, zoals ook aangegeven in het antwoord op de vraag van de fractie van de Partij voor de Dieren, dat de e-commerce sector zelf aan de slag is met verduurzaming waarbij ook wordt ingezet op minder verpakken en meer herbruikbare verzendverpakkingen.

*Deze leden lezen dat de EC wijst op onder andere het stimuleren van innovatie als algemeen voordeel van een transitie naar een circulaire economie op het gebied van verpakkingen. In dat kader vragen deze leden hoe de Staatssecretaris kijkt naar mogelijkheden om verduurzaming van productieprocessen waarmee wordt bijgedragen aan efficiënter en duurzamer verpakken te stimuleren, bijvoorbeeld in de vorm van een uitbreiding van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO)?*

Het verduurzamen van verpakkingen is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het verpakkend bedrijfsleven. Op verschillende manieren wordt dit gestimuleerd, bijvoorbeeld door scherpere eisen aan (het ontwerp van) verpakkingen, zoals het voorliggende voorstel beoogt. Maar ook bijvoorbeeld ecomodulatie in de UPV tarieven voor verpakkingen waarbij voor duurzame verpakkingen een kleinere vergoeding wordt gerekend, helpt hierbij. Ook kennen we in Nederland het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. Zij ondersteunen het verpakkend bedrijfsleven dat aan de slag wil met duurzaam verpakken. Verder wordt er ook geïnvesteerd in de ondersteuning van innovatie. Bijvoorbeeld het circulaire plastics project in het kader van het Nationaal Groeifonds waarbij in acht jaar tijd € 500 miljoen wordt geïnvesteerd. Een eventuele rol voor de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk wordt op dit moment niet overwogen.

*Omwille van marketing en consumentenbeleving worden veel verpakkingen extra zwaarder gemaakt. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de Verordening dat de EC duidelijkere essentiële voorwaarden wil bepalen voor verpakkingen. Marketing en consumentenbeleving zijn daarbij geen geldige reden meer voor het te zwaar maken van een verpakking. Deze leden zijn hier blij mee, maar maken zich wel zorgen dat producenten andere redenen als excuus aan zullen halen om zware*

*verpakkingen te blijven produceren. Deze leden vragen de Staatssecretaris of zij overwogen heeft, of wil overwegen, om zich hard te maken voor het toevoegen van andere criteria aan de essentiële voorwaarden, zoals een maximum op verpakkingsgewicht in relatie tot de inhoud van de verpakking, of een maximumgewicht voor veelvoorkomende verpakkingen.*

Zoals ik aangaf in antwoord op de vragen van de fractie van de Partij voor de Dieren, stelt de Commissie voor dat door middel van technische documentatie moet worden aangetoond dat extra gewicht nodig is. Dat vraagt dus al extra inspanning van producenten en lijkt mij een voldoende grote stok achter de deur om onnodig zware verpakkingen tegen te gaan. Daarnaast zou een maximum op verpakkingsgewicht in relatie tot de inhoud van de verpakking of een maximumgewicht voor veelvoorkomende verpakkingen het verpakkend bedrijfsleven de kans bieden om tot dat maximale gewicht verpakkingen op de markt te brengen en ontbreekt de prikkel voor minimalisatie.

*Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de Staatssecretaris of zij zich wil inzetten voor bewezen recyclebaarheid. Voor deze leden is het belangrijk dat materialen door hergebruik en recycling weer een hoogwaardige toepassing krijgen. Een eerste stap in recycling en hergebruik is natuurlijk het verzamelen van verpakkingen, maar het is essentieel dat de verpakkingen ook op een juiste manier gerecycled worden. Verzameldoelen op zichzelf zeggen daarmee dus niets over de hoogwaardige toepassing van het verzamelde materiaal na recycling. Wil de Staatssecretaris zich ervoor inzetten dat enkel verzameling van verpakkingsmateriaal geen doel op zichzelf wordt, maar altijd samen moet gaan met het op een correcte en goede manier recyclen van de verpakkingen, zodat er daadwerkelijk sprake is van circulair handelen?*

Vanzelfsprekend zet ik mij ervoor in dat verpakkingen niet alleen ingezameld, maar ook goed gerecycled en weer toegepast worden. Adequate inzameling van verpakkingen is daarbij wel een randvoorwaarde voor recycling van hoge kwaliteit. In de voorgestelde verordening van de Commissie staat dat in 2030 verpakkingen volledig recyclebaar moeten zijn en in 2035 ook daadwerkelijk gerecycled worden. Met die doelstellingen is er geen ruimte voor praktijken waarbij recyclebare verpakkingen alleen ingezameld maar niet gerecycled worden. Verder stuurt de verordening op hoogwaardige recycling door ook een minimumpercentage toepassing van recycalaat voor te schrijven.

*Het lid van de BBB-fractie leest dat de draft regulations aangaande de «very thin liners» ruimte voor interpretatie overlaat. In principe horen alleen zeer dunne, gecertificeerde en duidelijk herkenbare gft-inzameltasjes thuis bij gft-afval. Indien alle zeer dunne plastic zakjes bestemd voor andere doeleinden vervaardigd dienen te worden van bioafbreekbaar plastic met eindbestemming composteren, leidt dit tot ongewenste vervuiling van processen en het eindproduct, namelijk de compost. Indien bijvoorbeeld sanitairzakjes composteerbaar zouden worden, ontstaat input vanuit hygiënische producten, die binnen de compostmarkt absoluut niet als inputmateriaal geaccepteerd worden en schade berokkenen aan het eindproduct. Ook kan vervaardiging van alle zeer dunne zakjes van bioafbreekbaar materiaal tot vervuiling van andere grondstofketens leiden, ook papier, metaal en drankenkarton-sortering (PMD) en kunststofrecycling heeft dan veel last van ongewenste vervuiling. Zijn deze gevolgen bekend bij de Staatssecretaris? En kan zij zich hard maken voor beter geconcretiseerde passages aangaande de «very thin liners», zodat nadelige gevolgen voor grondstofketens en ongewenste vervuiling van processen voorkomen kan worden?*

Composteerbare zakjes die worden weggegooid bij het gft-afval dienen enkel te bestaan uit composteerbaar materiaal, net als de inhoud daarvan. Op die manier dragen deze zakjes bij aan hogere inzamelpercentages van het gft-afval, maar leiden ze niet tot vervuiling van de gft-stroom met ander afval. Te allen tijde moet voorkomen worden dat het composteren van verpakkingen of zakjes leidt tot vervuiling van compost. In de voorgestelde Verpakkingenverordening wordt niet specifiek ingegaan op de «*very thin liners*».

*Het lid van de BBB-fractie leest in de certificeringscommissie voor de EN13432-norm dat enkel producenten van bioafbreekbare producten, compoundproducenten en certificerende instanties deelnemen. Dit betekent dat in het huidige herzieningsproces veel te weinig rekening wordt gehouden met alle gangbare verwerkingsprocessen voor huishoudelijk organisch materiaal, variërend niet alleen in composteringduur, maar ook in voor- en nabewerkingsprocessen en type vergistingsprocessen. Bedrijven die de norm erkennen misleiden hun klanten door te stellen dat producten vervaardigd van bioafbreekbaar plastic en ook EN13432-gecertificeerd zijn, daarmee ook duurzaam zijn en dus weggegooid mogen worden met het gft-afval. Dit is volledig in strijd met het Nederlandse milieubeleid, Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) en de wel-/nietlijst voor gft-afval. Het is dit lid niet helemaal duidelijk hoe dit nader voorkomen gaat worden met het huidige voorstel. Kan de Staatssecretaris hier meer duidelijkheid over geven?*

Zoals aangegeven in het BNC fiche over de verpakkingen verordening is het kabinet van mening dat enkel aantoonbaar bewezen composteerbare verpakkingen of onderdelen daarvan gecomposteerd mogen worden, waarbij belangrijk is dat de Commissie in uniforme standaarden vastlegt wat een composteerbare verpakking precies is. Deze uniforme standaarden moeten aansluiten bij de huidige omstandigheden in composteerinstallaties. De huidige Europese norm voor composteerbaar plastic sluit namelijk niet altijd aan bij de omstandigheden in composteerinstallaties en het is belangrijk dat producten pas meegaan in het groente-, fruit- en tuinafval wanneer deze worden afgebroken tijdens de composteercyclus. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat deze norm wordt herzien. Zodra de Europese verordening in werking treedt en de lichtgewicht tasjes, fruitstickers en koffiecapsules daadwerkelijk composteerbaar zijn, dan zullen we de Nederlandse wel/niet lijst voor gft-afval aanpassen.