

Vergaderjaar 2023–2024

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 315

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2024

Met deze brief wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de volgende zes onderwerpen die verband houden met de circulaire economie:

1. Duurzame koolstof in de chemie;
2. Hoogwaardige recycling van verpakking tot verpakking;
3. Maatregelpakket gedrag;
4. Communicatie toolbox bewustmakingsmaatregelen sigarettenfilters;
5. Vervolgonderzoek land- en tuinbouwplastics; en
6. Monitoring drankverpakkingen in het zwerfafval.

Duurzame koolstof in de chemie

Het is belangrijk om een competitieve, circulaire en klimaatneutrale industrie in Nederland en in Europa te bevorderen, die de gehele keten van begin tot eind dekt. Met het oog op de Europese verkiezingen en de daaropvolgende nieuwe Europese Commissie heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, samen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat, gewerkt aan een Europees initiatief omtrent duurzame koolstof als bouwsteen voor de chemische industrie en daaropvolgende keten. De Tweede Kamer is een aantal keren eerder op de hoogte gesteld van dit traject¹. Inmiddels is in samenspraak met een aantal andere lidstaten² een *Joint Statement* opgesteld dat aan de Europese Commissie is overhandigd op 16 april jongstleden. Dit statement roept de Commissie op om het gebruik van duurzame koolstof in de chemische sector effectief te stimuleren om zo een klimaatneutrale en circulaire economie te realiseren. Het statement roept op om een beleidspakket te introduceren dat focust op marktcreatie, grondstoffenbeschikbaarheid en het waarborgen van de concurrentiepositie van de

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1294 en Kamerstuk 32 813, nr. 1343

² Naast Nederland hebben ook Frankrijk, Ierland en Tsjechië het statement ondertekend. Het statement is bovendien op de Raad van Concurrentievermogen besproken, daar heeft een aantal lidstaten steun uitgesproken.

Europese chemische industrie. Verduurzaming van de grondstoffen van de chemie is een integraal onderdeel van de toekomst van de chemische industrie en een noodzakelijke transitie om onze klimaat- en circulaire doelen te bereiken.

Hoogwaardige recycling van verpakking tot verpakking

De motie Hagen c.s.³ verzocht de regering te onderzoeken hoe hoogwaardige recycling van verpakking naar verpakking kan worden gestimuleerd of afgedwongen. De motie wijst erop dat het Besluit beheer verpakkingen hoogwaardige recycling niet specifiek adresseert en wijst op het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).

Hoewel er inderdaad geen specifieke doelstelling is voor recycling van verpakkingen tot nieuwe verpakkingen, is er wel in toenemende mate sprake van beleid dat hieraan bijdraagt. Zo stelt het Commissievoorstel voor de EU verpakkingenverordening⁴ dat verpakkingen niet alleen recyclebaar moeten zijn per 2030, maar ook daadwerkelijk op schaal gerecycled moeten worden per 2035. Ook dient steeds meer gebruik gemaakt te worden van gerecycled materiaal. Daarbij wordt gesteld dat dit materiaal afkomstig moet zijn van *post consumer plastic waste* – en kan dus uit verpakkingsafval bestaan. Deze elementen versterken elkaar. Inmiddels is er over het voorstel een politiek akkoord bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad van de EU. Definitieve vaststelling volgt in de tweede helft van 2024.

In het LAP wordt niet gesproken van recycling tot dezelfde producten, in de zin van (bijvoorbeeld) een verpakking tot een verpakking. Het gaat erom dat waar nodig en wenselijk de kwaliteit van het materiaal behouden blijft en wordt toegepast in gelijkwaardige producten. Dit sluit ook aan bij de definitie van hoogwaardige recycling in de eerdergenoemde EU verpakkingenverordening.

In 2024 worden de doelstellingen in het Besluit beheer verpakkingen geëvalueerd. Met bovengenoemde kanttekeningen zal de Minister van Infrastructuur en Waterstaat daarbij ook kijken naar de mate waarin hoogwaardige recycling wordt gestimuleerd of afgedwongen, en of en hoe dit kan worden versterkt. Dit tevens indachtig de nieuwe EU verpakkingenverordening. Aan de motie Hagen c.s. is hiermee uitvoering gegeven.

Maatregelpakket gedrag

Tijdens het Commissiedebat Circulaire Economie op 15 februari jl.⁵ deed Lid Kostić het verzoek aan Staatssecretaris Heijnen om het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) te vragen welke rol zij kunnen spelen bij het in kaart brengen van de effecten van een maatregelenpakket in het kader van gedragsverandering. Dit maatregelenpakket moet mensen helpen om duurzame keuzes te maken en hen te beschermen tegen misleiding. De Staatssecretaris heeft toegezegd (TZ202403-029) dit eind juni te sturen. Hierbij ontvangt u de reactie van het PBL, waarmee aan de toezegging is voldaan.

Het PBL geeft aan geen «maatregelenpakket» te kennen voor dit doel. Zij geven wel aan dat uit de rapporten van de tijdens het debat genoemde onderzoeksinstellingen blijkt dat er veel maatregelen denkbaar zijn. Het

³ Kamerstuk 32 852, nr. 181

⁴ COM (2022) 677. Voor BNC fiche zie Kamerstuk 22 112, nr. 1410

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1373

PBL stelt dat op basis van de rapporten een maatregelenpakket samengesteld kan worden door beleidsmakers. Het samenstellen vergt echter politieke keuzes. Om de effecten van deze maatregelen te kunnen analyseren moeten deze voldoende concreet worden gemaakt in termen van «wat, wie, hoe en wanneer». Het PBL kan daarbij wetenschappelijke kennis leveren, zoals in het rapport «Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten» (2023).

Daarnaast geeft het PBL terug dat het mogelijk is om effecten van een maatregelenpakket in te schatten op basis van bestaand onderzoek, maar dit geeft vooral inzicht in «potentiële effecten». De daadwerkelijke effecten hangen af van de uiteindelijke gedragsverandering door beleidsinstrumenten, wat nader onderzoek naar consumentengedrag vereist. Er is, kortom, op basis van literatuuronderzoek hooguit een indicatie te geven van effecten waarbij het meestal gaat om de richting (positief/negatief).

Afsluitend meldt het PBL dat er in 2024 geen ruimte in hun werkpakket is voor aanvullend onderzoek en dat er geen voldoende uitgewerkt maatregelenpakket ligt. Wel zal het PBL onderzoek naar gedrag in de toekomst voortzetten.

Appreciatie reactie PBL

De reactie van het PBL is herkenbaar. Hoewel er al veel onderzoeksrapporten beschikbaar zijn met mogelijke maatregelen in verschillende mate van detail, is de samenstelling van een coherent maatregelenpakket uiteindelijk een politieke keuze en daarmee aan het volgende kabinet. Mits specifiek en concreet genoeg geformuleerd, kan een dergelijk pakket op basis van kwantitatief onderzoek op zijn effectiviteit worden beoordeeld.

Ondanks de uitdagingen met data en praktijkonderzoek is er de laatste jaren veel wetenschappelijk inzicht gekomen over gedrag en beleidsmaatregelen. Deze inzichten worden in het beleid verwerkt en regelmatig geëvalueerd in goede samenwerking met kennisinstellingen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erkent het belang van het faciliteren en stimuleren van circulaire keuzes en het beschermen van consumenten tegen misleiding. Daarom zet het ministerie met het Nationaal Programma Circulaire Economie⁶ bewuster in op het stimuleren en faciliteren van gewenst circulair gedrag van burgers op basis van een uitgewerkte gedragsstrategie⁷. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van gedragsmaatregelen, zowel gericht op specifieke productgroepen (textiel, meubels en elektronische apparaten) als op meer algemeen niveau.

Communicatie toolbox bewustmakingsmaatregelen sigarettenfilters

Tijdens het commissiedebat circulaire economie op 20 april 2023 is toegezegd dat de Kamer geïnformeerd zou worden over de toolbox voor sigarettenfilters. Deze toolbox komt voort uit de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁸, waar in de toelichting is opgenomen dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in samenwerking met maatschappelijke organisaties en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een toolbox zal ontwikkelen om gebiedsbeheerders te

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 225

⁷ Gedragsstrategie Burgers en circulaire economie | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2022/03/29/bijlage-2a-ministeriele-regeling-kunststofproducten-voor-eenmalig-gebruik>

ondersteunen bij het nemen van bewustmakingsmaatregelen op het gebied van sigarettenfilters. De toolbox wordt per 1 juli 2024 gepubliceerd op de website Schouders onder Schoon⁹. Op deze website zijn naast communicatiemiddelen ook handleidingen en achtergronddocumenten te vinden.

De toolbox is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek met als voornaamste doel dat de boodschap bijdraagt aan het verminderen van zwerfafval van sigarettenfilters, maar niet leidt tot het bevorderen van roken. Aanvullend is als doel gesteld dat de toolbox een begrijpelijke boodschap op een positieve wijze overbrengt. De uitgevoerde pre-test, waarbij de toolbox is getoond aan een online panel van ruim 500 personen, heeft aangetoond dat de toolbox voldoet aan de gestelde doelen.

In Nederland komen jaarlijks tussen de 240 miljoen en 7,1 miljard sigarettenfilters in het zwerfafval terecht. De toolbox is ontwikkeld om deze problematiek tegen te gaan. De centrale boodschap van de toolbox is «*Maak 'm uit, gooi 'm in*». Met deze boodschap wordt de doelgroep aangemoedigd om hun sigarettenfilter na het doven in de afvalbak te gooien. Naast het gebruik door gebiedsbeheerders is de toolbox geschikt voor gebruik door andere sectoren zoals de zorg, het onderwijs en de horeca.

Zoals in de Kamerbrief van 19 april 2023¹⁰ is benoemd, wordt er momenteel nog een aantal verdere maatregelen uitgewerkt om zwerfafval van sigarettenfilters terug te dringen. Voor zowel de optie van een nationaal verbod op eenmalige filters als voor een rookverbod op stranden geldt dat deze maatregelen momenteel worden onderzocht en dat de uitkomsten eind 2024 aan de Kamer worden toegestuurd.

Vervolgonderzoek land- en tuinbouwplastics

In het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 zijn land- en tuinbouwplastics als een prioritaire productgroep benoemd binnen het plasticbeleid, omdat er veel potentie is voor reductie, inzameling en recycling. Daarom heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de onderzoeksbureaus Rebel en Tauw gevraagd te inventariseren welke beleidsmaatregelen effectief zijn om de keten meer circulair te maken. Het rapport geeft een beeld van de plasticstromen in de land- en tuinbouwplasticsector en identificeert land- en tuinbouwfolies (zoals loopfolie, kuilfolie en afdekfolie) als de grootste productgroep binnen de land- en tuinbouwplastics en is te vinden op rijksoverheid.nl.¹¹

Het advies van de onderzoekers is om voor deze productgroep uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in te voeren. In een UPV worden producenten (financieel en organisatorisch) verantwoordelijk gemaakt voor de inzameling, sortering en recycling van de producten die zij op de markt brengen. Daarom komt er een vervolgonderzoek naar de vormgeving van een UPV voor land- en tuinbouwfolies. In dat onderzoek wordt onder andere gekeken naar wat ambitieuze maar haalbare UPV-doelstellingen zijn en welke kosten er voor de sector aan zijn verbonden. Op basis van dit nog uit te voeren onderzoek, en na consultatie van de sector, wordt de Kamer nader geïnformeerd.

⁹ www.schoudersonderschoon.nl/toolboxen

¹⁰ Kamerstuk 30 872, nr. 291.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/documenten/rapporten/2024/04/23/eindrapportage-verkenning-land-en-tuinbouwplastic>

Monitoring drankverpakkingen in het zwerfafval

Bij deze brief treft u tevens de rapportage aan over de monitoring van drankverpakkingen in het zwerfafval. Met deze monitor worden ieder halfjaar de ontwikkelingen van blikjes en plastic flessen in het zwerfafval in kaart gebracht. De bijgevoegde rapportage geeft de resultaten tot en met de tweede 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, stabiliseert. De daling ten opzichte van de eerste helft van 2020 (de laatste metingen voor invoering van statiegeld op kleine plastic flessen) blijft licht boven de 60 procent uitkomen. Het is positief dat het effect van statiegeld structureel lijkt te zijn. Zoals bij de Tweede Kamer bekend is, loopt op dit moment een handhavingstraject van de Inspectie Leefomgeving en Transport, omdat de wettelijke doelstelling om 90 procent van de plastic flessen die op de markt worden gebracht weer in te nemen niet wordt gehaald. Als de innamecijfers dichterbij deze doelstelling komen, valt ook een verder positief effect te verwachten in de zwerfafvalmonitor. Dit zal moeten blijken in toekomstige metingen.

Deze monitoring geeft ook drie metingen weer in de periode waarin ook statiegeld op drankblikjes van toepassing is (in aanvulling op een enkele meting over de eerste helft van 2023). Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken, valt ten opzichte van de tweede helft van 2022 (laatste halfjaar voor invoering van statiegeld op blikjes) een afname van het aantal blikjes in het zwerfafval waar te nemen die ligt tussen de 54 procent en 59 procent.

Zoals bij de Tweede Kamer bekend is, wordt dit jaar een evaluatie van de regelgeving voor statiegeld uitgevoerd. De resultaten van de monitoring worden hierbij betrokken.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers