

Vergaderjaar 2024–2025

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 324

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2024

Met deze brief ontvangt de Tweede Kamer informatie over de volgende onderwerpen op het gebied van circulaire economie:

1. Stand van zaken gespreksbegeleider VNG en Verpact;
2. Publicatie onderzoeksrapport «Plastic in de bouw»;
3. Subsidieregeling circulair implementeren en opschalen;
4. Handreiking einde-afval pyrolyseolie;
5. Publicatie onderzoek persistente organische verontreinigende stoffen in assen en roeten uit houtkachels;
6. Start inspraak Circulair Materialenplan (CMP);
7. Stand van zaken evaluaties statiegeldregelgeving en recycling- en hergebruikdoelstellingen;
8. Verkenning mogelijkheden voor huisvesten circulaire activiteiten in leegstaande winkels;
9. Werkprogramma 2024 -2026 Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie;
10. Publicatie uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) vistuig;
11. Stand van zaken terugdringen sigarettenfilters in het zwerfafval;
12. Opvolging ILT-rapport «Used vehicles exported to Africa».

Stand van zaken gespreksbegeleider VNG en Verpact

Op 25 september jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten (NVRD) en de producentenorganisatie voor verpakkingen Verpact onder begeleiding van dhr. Dick Benschop zijn gestart met de gesprekken om te komen tot nieuwe afspraken over de inzameling van PMD-afval.¹ De partijen zijn nog steeds met elkaar in gesprek. Het doel is om zo snel mogelijk tot nieuwe afspraken te komen. De partijen zijn overeengekomen om de bestaande afspraken met een jaar

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 318

te verlengen, zodat zij voldoende tijd hebben om te komen tot nieuwe afspraken en vervolgens ook tijd hebben voor implementatie. Op dit moment kan ik nog geen verdere informatie delen over de vorm en inhoud. De Kamer zal na afronding van het proces worden geïnformeerd over de resultaten.

Publicatie onderzoeksrapport «Plastic in de bouw»

Vanuit de ambitie om de kunststofketen in 2050 te sluiten, is plastic in de bouw geïdentificeerd als een prioritaire productgroep binnen het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). In het NPCE is eveneens aangekondigd dat er een verkenning gedaan zal worden naar toepassing van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor plastic in de bouw per 2025. In opdracht van IenW heeft FFACT hier onderzoek naar gedaan. Het bijgevoegde rapport «Plastics in de bouw» verkent de mogelijkheden om het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in te zetten voor plastics in de (woning)bouw en gaat uit van zes specifieke plastic productgroepen (leidingen, gevelelementen, isolatie, dakbedekking, lichtkoepels en vloeren) die samen het overgrote deel vormen van het toegepaste gewicht in de (woning)bouwsector.

Het onderzoek toont aan dat er sprake is van een heterogene markt met lang-cyclische producten (gebruik van 50 tot 100 jaar), waarbij de samenstelling van oude en nieuwe plastics verschilt. Vanuit de zes productgroepen hebben verschillende brancheorganisaties systemen opgericht voor inzameling en recycling en wordt circa 30 procent van het plastic binnen de productgroepen na gebruik gescheiden ingezameld, de resterende 70 procent belandt in gemengde afvalstromen. Het gaat hier om vrijwillige initiatieven die niet wettelijk handhaafbaar zijn.

Het rapport bevat een aantal aanbevelingen. IenW bestudeert deze aanbevelingen en betreft hierbij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hierbij kijken we ook naar de samenhang met lopende beleidsinitiatieven op het vlak van circulair bouwen, zoals het Akkoord Circulaire Geveleconomie en het Bouwmaterialenakkoord, en circulaire projecten in de bouwsector die lopen met financiering van het Versnellingshuis Nederland Circulair!. In het eerste kwartaal van 2025 wordt u hierover verder geïnformeerd.

Subsidieregeling circulair implementeren en opschalen

In het NPCE² is een stimuleringsprogramma ter ontwikkeling en opschaling van recycling en hergebruik aangekondigd. Dit stimuleringsprogramma is gerealiseerd in de vorm van een subsidieregeling voor circulair implementeren en opschalen³ binnen de subsidieregeling circulaire economie. Met deze subsidie kunnen bedrijven nieuwe innoverende circulaire projecten implementeren of succesvolle circulaire projecten opschalen. Op deze manier worden bedrijven gestimuleerd voor circulaire in plaats van lineaire activiteiten te kiezen en worden circulaire koplopers beloond door deze succesvolle ondernemers te helpen met het opschalen van hun bedrijf.

De subsidie kan worden ingezet voor hergebruik, voorbereiding voor hergebruik, reparatie, opknappen, herproductie en/of het faciliteren van hoogwaardiger recycling. De in aanmerking komende productgroepen zijn

² Kamerstuk 32 852, nr. 225

³ Staatscourant 2024, 38228 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

elektrische en elektronische apparatuur, textiel, lui- en incontinentiemateriaal, herbruikbare bakers en maaltijdverpakkingen en meubilair. De subsidieregeling is in lijn met de in 2023 aangepaste EU regels voor staatssteun en is ontworpen om maximale toegevoegde waarde te hebben met bestaande financieringsinstrumenten zoals de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) en de Versnelde klimaatinvesteringen industrie VEKI. Uit de internetconsultatie⁴ van de ontwerp-subsidieregeling bleek de behoefte aan een dergelijke ondersteuning uit de zeer positieve reacties van bedrijven, brancheverenigingen, publiek-private geldverstrekkers en burgers. De subsidieregeling zal op 30 januari 2025 worden opgesteld voor aanvragers.

Handreiking einde-afval pyrolyse-olie

Op verzoek van de sector heeft het Ministerie van IenW een concept handreiking opgesteld voor de einde-afvalstatus voor pyrolyseolie. Deze is besproken met de sector en na het verwerken van de laatste wijzigingen wordt de handreiking naar verwachting eind dit jaar gepubliceerd. Handreikingen hebben gezaghebbende waarde, maar zijn niet juridisch bindend. Een handreiking geeft in detail uitleg over het toepassen van de afvalstoffenwet- en regelgeving voor een bepaald materiaal, inclusief de vereisten voor het behalen van de einde-afvalstatus.

In dit geval beschrijft de handreiking onder welke omstandigheden de pyrolyseolie de einde-afvalstatus heeft bereikt. Materialen met de einde-afvalstatus vallen niet langer onder de afvalstoffenwetgeving, maar onder de stoffen- en productwetgeving die op dat materiaal van toepassing is. Deze handreiking helpt bedrijven om sneller de beoordeling te doorlopen om te bepalen of pyrolyseolie in hun geval de einde-afvalstatus heeft bereikt. Ook helpt de handreiking het bevoegd gezag bij een uniforme beoordeling van de einde-afvalstatus van pyrolyseolie.

Publicatie onderzoek persistente organische verontreinigende stoffen in assen en roeten uit houtkachels

Vanaf 1 januari 2025 treedt een wijziging in werking in de Europese Verordening betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (POP's)⁵, die betrekking heeft op de concentratiegrenswaarde van twee zeer zorgwekkende stoffen. Voor huishoudelijke assen en roeten van houtstook gaat dan een concentratiegrenswaarde gelden van 5 microgram per kilogram voor de som van polychloor dibenzo-p-dioxinen-furanen (PCDD/F's) en dioxine-achtige polychloorbifenyleen (dl-PCB's). Boven deze concentratiegrenswaarde worden deze assen en roeten als een gevaarlijke afvalstof gekwalificeerd.

Om te onderzoeken of dit het geval is voor Nederlandse huishoudens heeft IenW een onderzoek laten uitvoeren door ingenieursbureau Tauw. De hoofdconclusie van het bijgevoegde rapport is dat de PCDD/F's en dl-PCB's concentraties in vrijwel alle monsters ver onder de nieuwe concentratiegrenswaarde zaten. Er zijn dan ook geen aanpassingen nodig voor de afvalverwerking van huishoudelijke assen en roeten als gevolg van de beschreven wijziging van de POP-verordening. Het is wel belangrijk te benadrukken dat PCDD/F's en dl-PCB's chemische stoffen zijn die nauwelijks afbreken in het milieu. Daarom blijft het advies om assen en roeten uit houtkachels weg te gooien bij het restafval.

⁴ Overheid.nl | Consultatie Subsidieregeling circulair implementeren en opschalen (internetconsultatie.nl)

⁵ Verordening (EU) 2019/1021

Start inspraak Circulair Materialenplan (CMP)

In de Kamerbrief «Stand van zaken uitwerking Circulair Materialenplan»⁶ van 19 december 2023 is aangegeven dat het CMP in het najaar van 2024 in de inspraak zou worden gebracht. De ontwikkeling van het ontwerp-CMP is inmiddels afgerond en daarmee is ook de planning voor de inzage geconcretiseerd. In de uitwerking van de te doorlopen stappen is duidelijk geworden dat de inspraakperiode van zes weken deels samen zou vallen met het Kerstreces. Betrokken stakeholders zoals bedrijven en bevoegde gezagen hebben aangegeven dit zeer onwenselijk te vinden. Het beperkt de mogelijkheid om het omvangrijke ontwerpplan goed te bestuderen en met leden en brancheverenigingen af te stemmen om te komen tot een gedegen zienswijze. Het is belangrijk dat hier voldoende tijd voor beschikbaar is. De inzage van het ontwerp-CMP zal daarom starten op 8 januari 2025. Deze verschuiving van de inspraakperiode heeft geen gevolgen voor de inwerkingstredingsdatum van het CMP, die voorzien is voor eind 2025. Wanneer de inspraakperiode start, zal het ontwerp-CMP ook met de Kamer worden gedeeld.

Stand van zaken evaluaties statiegeldregulering en recycling- en hergebruikdoelstellingen

Zoals in de verzamelbrief circulaire economie van 25 september 2024⁷ is aangegeven, worden dit jaar zowel de statiegeldregulering als de recycling- en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingsmateriaal geëvalueerd.⁸ Deze evaluaties lopen op dit moment. De afronding was voorzien voor eind 2024, maar er blijkt meer tijd nodig te zijn om de evaluaties zorgvuldig uit te voeren. Het streven is dat beide evaluaties zo snel mogelijk en zorgvuldig worden afgerond. In het voorjaar van 2025 wordt de Kamer geïnformeerd over de evaluaties, met hierbij een eerste reactie over hoe opvolging zal worden gegeven aan de uitkomsten.

Verkenning mogelijkheden voor huisvesten circulaire activiteiten in leegstaande winkels

Naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer over de begroting heeft lenW een toezegging⁹ uitgevoerd door aan de Minister van Economische Zaken de suggestie door te geven dat de leegstand van winkels mogelijk kan worden verminderd door circulaire activiteiten (zoals reparatiewerkzaamheden) in deze panden te huisvesten. Aan het ministerie is gesuggered deze mogelijkheden mee te nemen in de initiatieven die de Minister van Economische Zaken ontwikkelt in het kader van «ruimte voor bedrijvigheid».

Werkprogramma 2024 – 2026 Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie

Per 1 juli 2024 is Steven van Eijck gestart als Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie (SRCE). De functie van SRCE is eerder aangekondigd in het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030. De SRCE heeft als taak een versnelling in de transitie naar een circulaire economie te realiseren, in samenwerking met overheden,

⁶ Kamerstuk 30 872, nr. 296

⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 318

⁸ Dit is bepaald in artikel 16 van het Besluit Beheer Verpakkingen. Hierin staat dat de artikelen 5a, 6, 6a en 12 uit dit Besluit worden geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten. Deze artikelen gaan over statiegeld en jaarlijkse doelstellingen voor recycling en hergebruik voor de materiaalstromen glas, papier en karton, plastic, ferrometaal, aluminium en hout.

⁹ Toezegging T03862

bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Hierbij zend ik uw Kamer het werkprogramma 2024–2026 van de SRCE, dat is opgebouwd langs de volgende lijnen:

1. Forceren van inhoudelijke doorbraken;
2. Concretiseren van de CE-doelen voor 2030 en bijdragen aan de doorontwikkeling van de governance;
3. Mobiliseren van de inkoopkracht van overheden;
4. Bijdragen aan en uitdragen van een vernieuwd narratief;
5. Aansluiten bij CE-ontwikkelingen in Europa.

Het werkplan is een dynamisch document.

Publicatie uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) vistuig

De Europese Single-Use Plastics (SUP)-richtlijn¹⁰ schrijft voor dat lidstaten uiterlijk 31 december 2024 een UPV voor kunststofhoudend vistuig moeten hebben geïmplementeerd om zo producenten financieel en organisatorisch verantwoordelijk te maken voor het vistuig wanneer het in de afvalfase komt.

Met de vaststelling van het Besluit kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik¹¹ (hierna: Besluit) op 3 juli 2021 zijn hiervoor de eerste bepalingen ten aanzien van een jaarlijks minimum inzamelpercentage in werking getreden, vastgelegd in artikel 6. Op 7 november 2024 is de Regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vistuig (hierna: Regeling) gepubliceerd in de Staatscourant¹². Met de publicatie van de Regeling worden de meldings- en verslagleggingformulieren voor producenten gepubliceerd, wordt de inwerkingtreding van artikel 7 van het Besluit geregeld en wordt het implementatietraject van de UPV vistuig afgerond.

Stand van zaken terugdringen sigarettenfilters in het zwerfafval

Op 19 april 2023 ontving de Kamer de brief over beleidsopties voor het terugdringen van sigarettenfilters in zwerfafval¹³. Hierin werd een aantal vervolgstappen benoemd. Ik wil u graag kort meenemen in de stand van zaken.

Het kabinet heeft aangekondigd een onderzoek te zullen doen naar de (on)mogelijkheden van een nationaal verbod op sigarettenfilters. Dit onderzoek heeft vertraging opgelopen omdat de zoektocht naar de juiste opdrachtnemer meer tijd vraagt dan verwacht. Het streven is om u de uitkomsten van het onderzoek in de loop van 2025 te doen toekomen. Daarnaast is onderzoek toegezegd naar het draagvlak bij gemeenten voor een rookverbod op stranden. Het onderzoeksrapport is inmiddels opgeleverd en vindt u als bijlage bij deze brief. In de loop van 2025 zal de Kamer worden geïnformeerd over de opvolging van dit onderzoek. Ten slotte bent u al eerder geïnformeerd over de communicatietoolbox bewustmakingsmaatregelen sigarettenfilters¹⁴. Momenteel wordt de toolbox verspreid onder de beoogde doelgroepen. Zo is er tijdens het zwerfafvalcongres voor gebiedsbeheerders op 20 november jl. een deelsessie aan gewijd en wordt de toolbox de komende periode actief onder de aandacht gebracht bij alle relevante sectoren.

¹⁰ Directive (EU) 2019/904

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045257/2023-04-05>

¹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-34970.html>

¹³ Kamerstuk 32 872, nr. 291

¹⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 315

Opvolging ILT-rapport «Used vehicles exported to Africa»

In oktober 2020 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het rapport «Used vehicles exported to Africa» gepubliceerd¹⁵. Hieruit bleek dat een groot deel van de ca. 80.000 oudere auto's met een lage emissie-standaard die jaarlijks uit Nederland worden geëxporteerd, naar landen buiten de EU gaan. Hiervan wordt een kwart naar Afrika geëxporteerd. De eigenschappen van deze auto's komen sterk overeen met de ruim 200.000 auto's die jaarlijks in Nederland worden gesloopt. Deze voertuigen hebben een negatief effect op het milieu, de gezondheid en veiligheid op de weg in importerende landen. De praktijk was dat de ILT alleen de export van zulke voertuigen tegenhield op grond van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) als het om evidente wrakken ging. In het rapport werd voorgesteld om in het vervolg in zulke gevallen strikter naar de rijwaardigheid (veiligheid en milieueisen) van de auto te kijken en om door middel van criteria scherper het onderscheid tussen afval (autowrak) en product (nog te gebruiken auto) te kunnen maken.

Met de Kamerbrief van 30 november 2020¹⁶ is het ILT-rapport aan de Kamer aangeboden. Daarbij is tevens de toezegging¹⁷ gedaan om de Europese Commissie op te roepen om met een EU-aanpak te komen voor verbeterde en gecoördineerde controle op de export van voertuigen en een verkenning door de ILT naar de mogelijke minimale kwaliteitseisen die gesteld kunnen worden aan exportvoertuigen. Doel van beide acties is dat vanuit Nederland alleen voertuigen worden geëxporteerd die geschikt zijn voor gebruik in het land van bestemming en dat de resterende voertuigen beschikbaar blijven voor hoogwaardige recycling in Nederland. Mede namens de ILT breng ik u met deze brief op de hoogte van de stand van zaken en wordt de genoemde toezegging gestand gedaan.

Europese Verordening Circulaire Voertuigen

Naar schatting worden in de EU jaarlijks 10 miljoen auto's uit circulatie gehaald: 60% daarvan wordt gesloopt, 10% wordt geëxporteerd en 30% heeft een onbekende bestemming. Zoals toegezegd heeft Nederland in Brussel gepleit voor betere, gecoördineerde controle op de export van gebruikte voertuigen. De Europese Commissie heeft aan deze oproep gehoor gegeven. In het voorstel voor een Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en het beheer van afgedankte voertuigen (Verordening Circulaire Voertuigen), dat in juli 2023 is gepresenteerd, is een apart hoofdstuk opgenomen over de export van gebruikte voertuigen¹⁸. Dit hoofdstuk voorziet in het benoemen van criteria om het onderscheid tussen een gebruikt voertuig en een autowrak duidelijk te maken. Ook bevat het voorstel een verplichting voor een geautomatiseerde controle met bestaande voertuigdatabestanden bij export, evenals bepalingen over welke informatie aan de douane moet worden verstrekt om een efficiënte controle mogelijk te maken. De douane krijgt dus een belangrijke rol toebedeeld. Ook kent het voorstel een apart hoofdstuk over handhaving, inclusief de verplichting voor handhaving op export van gebruikte voertuigen. In Nederland bestaat al een covenant tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de douane die voorziet in controletaken door de douane op (mogelijke) afvalexportzendingen.

¹⁵ <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/stoffen-en-producten/chemische-stoffen-en-mengsels/rapporten/used-vehicles-exported-to-africa>

¹⁶ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 87

¹⁷ Toezegging 13674

¹⁸ COM (2019) 640.

Naast de stappen die worden gezet op Europees niveau speelt Nederland ook een actieve rol in VN-verband. Ook bij de ontvangende Afrikaanse landen leven namelijk zorgen over voertuigen die worden geïmporteerd terwijl het eigenlijk geen rijwaardige voertuigen zijn. Het United Nations Environment Programme (UNEP), het milieuprogramma van de Verenigde Naties, werkt via het Partnership for Cleaner Fuels and Vehicles en het programma «Safer and Cleaner Used Vehicles for Africa¹⁹» nauw samen met Afrikaanse landen om regelgeving, normen en processen te ontwikkelen die ervoor zorgen dat alleen gebruikte voertuigen van betere kwaliteit in Afrika worden geïmporteerd. Dit zal grote voordelen opleveren voor de verkeersveiligheid, het milieu en de economie van deze landen. Daarnaast is er een werkgroep opgericht onder de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) voor veiligere en schonere gebruikte en nieuwe voertuigen. Deze werkgroep stelt eisen op voor voertuigen (op het gebied van veiligheid en milieu) en ontwikkelt inspectiemethodes om de naleving te waarborgen. Zuid-Afrika is voorzitter van deze werkgroep en Nederland, de VS en Kenia zijn co-voorzitters. Daarnaast werd op 29 en 30 November 2022 tijdens de «UNEP high-level African petroleum Ministers meeting on cleaner fuels» in Nairobi door 21 Afrikaanse Ministers en UNEP opgeroepen tot strengere kwaliteitsnormen voor brandstoffen en gebruikte voertuigen.

Verkenning ILT naar minimale kwaliteitseisen voor exportvoertuigen

Zoals toegezegd heeft de ILT, op basis van de genoemde verkenning en in overeenstemming met het voorstel voor de Verordening Circulaire Voertuigen, een aantal criteria benoemd waarop zij voertuigen bij de export gaat controleren. Hiervoor heeft de ILT een handreiking opgesteld. In 2023 en 2024 heeft de ILT de inhoud van deze handreiking onder de aandacht gebracht van de grootste exporteurs van gebruikte voertuigen en ook online gezet²⁰. Hoewel veel gebruikte voertuigen vanuit Nederland de EU verlaten, worden er vanuit de Antwerpse haven nog veel meer gebruikte voertuigen geëxporteerd. Het belang om samen met België op te trekken is dus evident. Daarom heeft de ILT het initiatief genomen om voor zowel brandstoffen als voor gebruikte voertuigen in Benelux-verband tot gezamenlijke criteria te komen die gelden voor de uitvoer van brandstoffen en gebruikte voertuigen. Hiervoor is «the Benelux working group on promoting export of cleaner fuels and used vehicles» opgericht. Deze criteria worden momenteel afgestemd met buurlanden. De planning is om deze criteria vanaf begin 2025 toe te passen bij de handhaving. Op maandag 18 november 2024 is al wel een Benelux-aanbeveling ondertekend door de relevante Ministers waarin wordt opgeroepen tot samenwerking, ook met landen van bestemming, ten aanzien van de export van voertuigen²¹.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

¹⁹ <https://www.unep.org/explore-topics/transport/used-vehicles-and-environment/safer-and-cleaner-used-vehicles>

²⁰ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/producentenverantwoordelijkheid/documenten/leefomgeving-en-wonen/afval/afvaltransport-evoa/factsheets/onderscheid-tweedehands-auto-en-autowrak-afvalstof>

²¹ M20244-NLsigned-1.pdf <https://www.benelux.int/wp-content/uploads/2024/11/M20244-NLsigned-1.pdf>