

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3689

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 juni 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft nadere 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 nadere vragen en opmerkingen zijn op 25 april 2023 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 5 juni 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De griffier van de commissie,
Rijkers

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Verordening verpakkingen en verpakingsafval

De leden van de VVD-fractie hebben met zorg kennis genomen van het fiche: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakingsafval. Deze leden hebben daar de volgende vragen over.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de maatregelen zich op hoofdlijnen laten samenvatten in drie categorieën, waaronder het harmoniseren van de inzameling van gebruikte verpakkingen. Deze leden vragen de Staatssecretaris aan te geven waaruit blijkt dat het harmoniseren van het inzamelen van gebruikte verpakkingen een taak is voor de Europese Commissie (EC). Deze leden vragen tevens aan te geven welke wetswijzigingen dat voor de Nederlandse afvalwetgeving tot gevolg zal hebben.

De huidige inzamelsystemen kunnen op basis van het Commissievoorstel in stand gehouden worden. Het gaat bij deze maatregelen om het harmoniseren van de labels op verpakkingen en het aanbrengen van deze zelfde labels op de afvalbakken. Europese labels zorgen voor meer eenduidigheid en bieden duidelijkheid voor consumenten bij het scheiden van afval. Daarmee dragen de labels bij aan een betere afvalscheiding en het behalen van de Europese recyclingdoelstellingen. Dat vind ik positief. Ik zie de voorgestelde labels als een belangrijke aanvulling op het Nederlandse beleid. Op dit moment zijn dergelijke, eenduidige labels niet verplicht, maar dat worden ze met dit voorstel wel. Vanwege de rechtstreekse werking van de verordening behoeft de Nederlandse afvalwetgeving op dit punt niet te worden aangepast. Er wordt nog bezien welke aanpassing van nationale regelgeving nodig is om niet-naleving van de verordening te sanctioneren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er duidelijke, beperkende voorschriften worden gesteld voor het gebruik van composteerbare verpakkingen. Kan de Staatssecretaris aangeven wat er wordt verstaan onder composteerbare verpakkingen? Is de Staatssecretaris het met de VVD-fractie eens dat er bij composteren in theorie meer CO₂ vrij kan komen dan bij het recyclen van verpakkingen?

In de voorgestelde verordening staat de definitie van composteerbare verpakkingen genoemd onder artikel 3 lid 41: «*verpakking die zodanig fysisch, chemisch, thermisch of biologisch kan worden afgebroken dat het grootste deel van de resulterende compost uiteindelijk afbreekt tot koolstofdioxide, minerale zouten, biomassa en water, overeenkomstig artikel 47, lid 4, en geen belemmering vormt voor de gescheiden afvalinzameling en het composteerproces of de composteringsactiviteit waarin het onder industrieel gecontroleerde omstandigheden wordt geïntroduceerd*». Hoeveel CO₂ er vrijkomt, is afhankelijk van de gebruikte methode van recyclen of composteren. Met betrekking tot composteerbare plastics is het kabinet van mening dat reduceren, hergebruiken en recyclen altijd de voorkeur hebben boven afbreken. Wanneer plastics afbreken, gaan waardevolle materialen verloren en dit past niet in de visie voor een circulaire economie. In specifieke gevallen levert het composteren van plastics echter wel voordelen op, bijvoorbeeld wanneer ze worden gebruikt als inzamelmiddel van gft en er daarmee meer organisch materiaal in de kringloop wordt gehouden of vervuiling in het compost wordt verminderd (bijvoorbeeld theezakjes of koffiepads).

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel inzet op verplichte statiegeldsystemen. Kan de Staatssecretaris een overzicht aan de Kamer

doen toekomen waarbij per land wordt weergegeven voor welke afvalstromen er reeds statiegeldsystemen bestaan? Kan de Staatssecretaris aangeven wat de impact op het Nederlandse statiegeldsysteem zal zijn, wanneer er één uniform Europees statiegeldsysteem wordt ingevoerd?

De door de Commissie uitgevoerde effectbeoordeling noemt de volgende landen die een statiegeldsysteem voor kunststof, glazen en metalen drankverpakkingen hebben: Kroatië, Denemarken, Estland, Finland, Letland en Litouwen. Duitsland, Slowakije en Zweden worden genoemd als lidstaten met een dergelijk systeem voor kunststof en metalen drankverpakkingen, en Nederland als land dat een statiegeldsysteem heeft voor kunststof drankverpakkingen (het Nederlandse statiegeldsysteem voor blikjes was ten tijde van de publicatie nog niet van kracht). Overigens worden Hongarije, Roemenië en Portugal genoemd als lidstaten waar op korte termijn de invoering van een statiegeldsysteem wordt verwacht. Het voorstel voor de Verpakkingenverordening verplicht niet tot een uniform Europees statiegeldsysteem. Artikel 44 van het voorstel verplicht lidstaten om een statiegeldsysteem op nationaal niveau in te voeren voor plastic flessen en drankblikjes, tenzij al meer dan 90% van deze verpakkingen wordt ingezameld.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC heeft berekend dat de kwalitatieve impact van de voorkeursaanpak in 2030 leidt tot een reductie van 3,1 miljoen ton afval. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe die 3,1 miljoen ton zich verdeelt over de lidstaten van de EU? Kan de Staatssecretaris daarbij tevens aangeven hoeveel verpakkingsafval er per land wordt weggegooid? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de vermindering van de milieudruk met 6,4 miljard euro onderbouwd is en welk deel daarvan aan Nederland toekomt? Kan de Staatssecretaris de onderbouwing aanleveren voor de lagere afvalbeheerskosten (4,2 miljard euro), de verwachte kosten voor statiegeldsystemen (4,6 miljard euro), de verminderde verkoop van verpakkingen (51,7 miljard euro) en de extra jaarlijkse kosten voor het bedrijfsleven (1,3 miljard euro) en welk deel daarvan voor Nederland geldt? Deze leden lezen ook dat de effecten op werkgelegenheid een toename van 29.000 banen bedraagt. Welk deel daarvan betreft de Nederlandse arbeidsmarkt en op welke manier voorziet de Staatssecretaris dat deze banen kunnen worden ingevuld?

De kosten-batenanalyse in hoofdstuk 6.6 van de impactanalyse laat de gemodelleerde resultaten zien voor de verschillende beleidsopties, per interventiegebied en waar beschikbaar, per maatregel.¹ De Commissie heeft een kosten-batenanalysemodel gebruikt om de financiële kosten en baten van het maatregelenpakket te kwantificeren, zolang er voldoende gegevens en een geschikte methodologie voor een proportionele evaluatie beschikbaar waren. De genoemde vermindering van milieudruk met € 6,4 miljard heeft de Commissie opgebouwd uit de veranderingen in kosten voor een aantal activiteiten zoals afvalbeheer, recycling, hergebruik en productie- en verkoopkosten.² De kosten zijn in kaart gebracht over de EU in zijn geheel en in de effectbeoordeling niet gekwantificeerd per lidstaat. Ik kan mij vinden in de bevindingen in deze beoordeling en zie geen reden voor aanvullende analyse. Met dit antwoord vul ik tevens mijn

¹ Impact Assessment Report accompanying the document *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC*, 6.6 Cost benefit analysis of options, p45 en verder.

² Impact Assessment Report accompanying the document *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC*, Annex IV, 4.2 Description of the model, p122 en verder.

toezegging uit het Commissiedebat Milieuraad van 8 maart jl. in, om terug te komen op hoe de impactanalyse is opgebouwd en hoe de uitsplitsing op nationaal niveau gemaakt is.³

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verordening leidt tot een algemeen voordeel betreffende het versterken van de positie van de consument. Kan de Staatssecretaris die redenatie onderbouwen?

De Commissie ziet dit inderdaad als een van de algemene voordelen die de transitie naar een circulaire economie op het gebied van verpakkingen met zich meebrengt. In de effectbeoordeling noemt de Commissie bijvoorbeeld dat duidelijke regels betreffende etikettering meer duidelijkheid geven voor de consument op het gebied van zaken als recycleerbaarheid en composteerbaarheid. Daarnaast wordt de consument beschermd door de restricties op het gebied van gevaarlijke stoffen in verpakkingen, en zal meer harmonisatie op het gebied van verpakkingen een kostenverlaging met zich meebrengen die ten goede kan komen aan zowel consumenten als producenten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de voorkeursaanpak van de EC rekening houdt met het midden- en kleinbedrijf (MKB) door ervoor te zorgen dat de effecten voor deze bedrijven proportioneel zijn. Kan de Staatssecretaris door middel van een eigen impactanalyse helder maken welke effecten dat dan zijn en kan zij aantonen dat deze effecten daadwerkelijk proportioneel zijn?

Het klopt dat het voorstel van de Europese Commissie rekening houdt met het midden- en kleinbedrijf (MKB). Bij enkele maatregelen is het MKB daarom vrijgesteld van verplichtingen omdat deze een te groot negatief effect zouden hebben op deze doelgroep. Dit geldt bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden voor de doelstellingen voor hergebruik. De impactanalyse van de Europese Commissie geeft op dit vlak een afdoende onderbouwing voor de Europese markt. Ik ben niet van plan aanvullend een nationale impactanalyse uit te laten voeren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat onnodige verpakkingen voorkomen moeten worden. Kan de Staatssecretaris aangeven op basis van welke criteria, en door wie wordt bepaald of een verpakking nodig is of niet?

Artikel 3 van het voorstel voor de Verpakkingenverordening beschrijft wat onder de definitie van verpakking valt. Daarbij schrijft het voorstel voor dat deze verpakkingen een zo klein mogelijk volume moeten hebben, naast dat ze moeten voldoen aan de lijst van zeven prestatiecriteria voor verpakkingen, zoals productbescherming en hygiëne- en veiligheidsvereisten. Dit is opgenomen in het voorstel om te voorkomen dat onnodig veel verpakkingsmateriaal wordt gebruikt. Daarnaast worden in Bijlage V van de voorgestelde verordening sommige verpakkingstypen in een aantal situaties verboden, waaronder «miniaturverpakkingen in hotels voor eenmalig gebruik». In Nederland ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toe op naleving van dergelijke essentiële eisen en verboden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er op bepaalde punten ruimte moet zijn voor een meer ambitieus nationaal beleid wanneer de nationale context daar aanleiding toe geeft. Kan de Staatssecretaris aangeven wat zij bedoelt met «wanneer de nationale context daar aanleiding toe geeft»? Kan de Staatssecretaris aangeven of zij op dit moment al punten ziet waarbij nationaal beleid ambitieuzer is dan het voorstel? Kan de Staatsse-

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 895.

cretaris aangeven hoe zij een gelijk speelveld borgt in die gevallen waarbij nationaal beleid ambitieuzer is dan het voorstel?

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, waarin recyclingdoelstellingen worden vastgesteld voor verschillende verpakkingsmaterialen. Dergelijke artikelen kunnen beter op de rechtsgrondslag milieu gebaseerd zijn, omdat het belangrijk is dat de doelstelling een stimulans blijft behouden, ook in de landen waar bijvoorbeeld reeds hogere recyclingpercentages worden behaald. Dan kan het nodig zijn om nationaal hogere doelstellingen na te streven dan hetgeen de verordening voorschrijft. Dit is bijvoorbeeld ook nu het geval in Nederland voor de recyclingdoelstellingen, waarbij voor meerdere materiaalstromen de nationale doelstellingen hoger liggen dan de Europese. Het gelijke speelveld wordt in dit voorstel enerzijds geborgd doordat deze verordening op productniveau Europese minimumeisen stelt die voor de hele markt gelden. Anderzijds zorgen, waar dat nodig is, passende nationale recyclingdoelstellingen ervoor dat er ook in ieder land een prikkel blijft bestaan om beter te presteren op het gebied van inzameling en recycling.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC in haar impactassessment aangeeft dat de milieuvoordelen van de maatregelen voor op de EU-markt gebrachte kunststofverpakkingen de maatregel rechtvaardigen. Kan de Staatssecretaris die stelling onderbouwen of kwantificeren?

Zoals in het Nationaal Programma Circulaire Economie staat beschreven, draagt een circulaire economie bij aan de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave, aan het creëren van een schoon milieu en een veilige en schone leefomgeving en aan leveringszekerheid van grondstoffen. Dat geldt dus ook voor een circulaire verpakkingenketen. Met dit voorstel beoogt de Commissie een flinke stap naar die duurzame keten te zetten. De effectbeoordeling noemt een aantal belangrijke effecten van de voorgestelde maatregelen, zoals een vermindering van de jaarlijkse afvalproductie met 18 miljoen ton tegen 2030 (ten opzichte van wanneer dit beleid niet zou worden gevoerd) en 23 miljoen ton minder broeikasgasuitstoot.⁴

De leden van de VVD-fractie lezen dat een duidelijke definitie van het begrip «herbruikbaar» van belang is. Kan de Staatssecretaris aangeven welke definitie de EC hanteert en kan de Staatssecretaris aangeven welke definitie Nederland hanteert?

Het is van belang om een onderscheid te kunnen maken tussen eenmalig gebruik en hergebruik. Het gaat er hierbij vooral om dat het product daadwerkelijk door de eindgebruiker wordt hergebruikt, en niet alleen door de verstrekker wordt aangeduid als «herbruikbaar». Dit moet situaties uitsluiten waarin eindproducten als herbruikbaar of voor meervoudig gebruik in de handel worden gebracht, verkocht of verstrekt zonder dat deze als zodanig zijn bedacht en ontworpen, of zonder dat deze in de handel worden gebracht als onderdeel van een systeem dat het

⁴ Impact Assessment Report accompanying the document *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC*, 7.2 Impacts of the preferred policy package, p. 50.

hergebruik ervan waarborgt. Bij de implementatie van de Europese richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (kortweg de Single-Use Plastics-richtlijn) is bijvoorbeeld te zien dat bestek dat in de handel wordt gebracht als «herbruikbaar» of «afwasbaar», soms in de praktijk als een wegwerpproduct wordt beschouwd en gebruikt. De Europese Commissie heeft in de voorgestelde verordening onder artikel 3 lid 22 als definitie voor hergebruik opgenomen: «*elke handeling waarbij herbruikbare verpakking opnieuw wordt gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor het was bedoeld*».

Deze definitie is echter onvoldoende concreet en kan tot problemen leiden bij handhaving. Ik zie daarom graag dat de Europese geharmoniseerde norm «EN 13429:2004 Verpakking – Hergebruik» als norm wordt gehanteerd in de voorgestelde Verpakkingenverordening met aanvullende handhaafbare productvereisten. Deze norm wordt ook gehanteerd bij de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Die norm bevat de volgende eisen waaraan een verpakking moet voldoen om voor producthergebruik geschikt te worden beschouwd:

- Het is de bedoeling dat de verpakking aantoonbaar wordt hergebruikt (d.w.z. zij is met dat doel ontworpen, bedacht en in de handel gebracht).
- De verpakking is ontworpen om binnen de levensduur ervan een aantal omlopen te maken. Dit moet blijken uit specifieke producteigenschappen zoals vaatwasserbestendigheid.
- De verpakking kan worden geleeft zonder noemenswaardige schade en zonder gevaar voor de integriteit van het product en de gezondheid en de veiligheid.
- De verpakking kan opnieuw in goede staat worden gebracht, gereinigd, gewassen of gerepareerd, met behoud van het vermogen ervan om opnieuw te worden gebruikt voor het doel waarvoor zij was gemaakt.
- Er zijn regelingen getroffen om hergebruik mogelijk te maken, d.w.z. er is een systeem voor hergebruik opgezet dat operationeel is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet positief is over het verminderen van het gebruik van lichtgewicht plastic tasjes. Kan de Staatssecretaris aangeven wat verstaan wordt onder «lichtgewicht tasjes» en aangeven op welke manier in de handhaving voorzien wordt zodat niet meer dan 40 tasjes per inwoner worden verbruikt? Kan de Staatssecretaris aangeven per land hoeveel lichtgewicht tasjes inwoners de afgelopen jaren hebben verbruikt?

In het voorstel wordt onder lichtgewicht tasjes verstaan kunststof tasjes met een wanddikte van minder dan 50 micron. Lidstaten rapporteren reeds jaarlijks aan Eurostat over de hoeveelheid lichtgewicht tasjes die zijn verkocht. Voor 2020 lopen de aantallen per inwoner uiteen van 9,8 (België) tot 293,6 (Litouwen).⁵ De cijfers voor Nederland zijn nog niet in deze lijst opgenomen, in Nederland betrof het in 2020 48 tasjes per inwoner.

De leden van de VVD-fractie lezen dat per 2030 alle verpakkingen recyclebaar moeten zijn en dat deze in 2035 ook op schaal gerecycled kunnen worden. Kan de Staatssecretaris aangeven wat er bedoeld wordt met «op schaal recyclen»? Kan zij aangeven wat de toegevoegde waarde

⁵ Consumption of lightweight plastic carrier bags by their wall thickness, Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASPCB__custom_6206702/default/table?lang=en. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASPCB__custom_6206702/default/table?lang=en.

is van het normeren van hoeveelheden verpakkingsmateriaal per inwoner wanneer diezelfde verpakkingen hoogwaardig gerecycled kunnen worden hergebruikt? Deze leden lezen dat het kabinet staat voor een ambitieuze lijn als het gaat om het toepassen van recycelaat waarbij de inzet in lijn is met de eisen en regelgeving voor voedselveiligheid. Kan de Staatssecretaris aangeven welke regelgeving op het gebied van voedselveiligheid het toepassen van recycelaat in verpakkingen voor voedsel belemmert en kan zij aangeven hoe die regelgeving in Europa verschilt van die in de Verenigde Staten?

Definitie 32 van het voorstel legt uit wat «recycled at scale» (oftewel op grote schaal gerecycled) inhoudt: «*ingezameld, gescheiden en gerecycled door middel van geïnstalleerde geavanceerde infrastructuur en processen die ten minste 75% van de bevolking van Unie bestrijken, ook voor uit de Unie uitgevoerd verpakkingsafval dat voldoet aan de eisen van artikel 47, lid 5;*».

Het streven om verpakkingen op schaal te recycelen is uitstekend. We willen immers niet alleen dat verpakkingen recyclebaar zijn, maar ook dat ze daadwerkelijk gerecycled worden en dat de systemen en infrastructuur hiervoor aanwezig zijn. Tegelijkertijd is het duidelijk dat minder verpakkingen en het voorkomen van de productie van onnodige verpakkingen nog beter is. Daarom bekijk ik bijvoorbeeld de mogelijkheden voor herbruikbare en hervulbare verpakkingen in supermarkten en of ook de Verpakkingenverordening aangevuld zou kunnen worden met hergebruikseisen voor andere verpakkingsvormen dan waar het voorstel nu op gericht is.

Met betrekking tot producten die in contact met voedsel komen, schrijft de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid voor dat hierbij de aanwezigheid van potentieel gevaarlijke stoffen wordt uitgesloten. De regels hiervoor zijn opgenomen in de Europese Verordening (EU) 2022/1616 betreffende materialen en voorwerpen van gerecycleerde kunststof bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen. In deze verordening is bepaald dat systemen van recycling goedgekeurd moeten worden door de Europese Commissie. Dit verschilt in die zin van de praktijk in de Verenigde Staten dat daar het gebruik van recycelaat in principe als veilig wordt gezien, tenzij wordt aangetoond dat dit risico's oplevert.

Nederland wil graag zien dat meer recycelaat wordt ingezet in voedselcontactmaterialen, zonder dat daarbij wordt ingeboet op voedselveiligheid. Op dit moment wordt een verkenning uitgevoerd hoe de regelgeving voor recycling van voedselcontactmaterialen precies samenhangt met de Europese regelgeving voor voedselveiligheid.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet uitzielt naar de uitwerking van de gedelegeerde handelingen die een einde moeten maken aan eigenschappen die (hoogwaardige) recycling belemmeren. Kan de Staatssecretaris aangeven wanneer sprake is van hoogwaardige recycling en kan zij aangeven welke belemmeringen daar momenteel in de Nederlandse situatie bij bestaan?

Er is een beoordelingsmethodiek in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) om te bepalen of een recyclingproces hoogwaardiger of laagwaardiger is ten opzichte van andere processen. Om tegemoet te komen aan de motie van het lid Haverkort van 17 mei jl. wordt in het Circulair Materialenplan (CMP) een eenduidige definitie van hoogwaardige recycling opgenomen.⁶ Wat betreft belemmeringen bij de recycling van verpakkingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verpakkingen die bestaan uit verschil-

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 238.

lende materialen die lastig van elkaar te scheiden zijn. Maar ook vervuiling bij de inbreng van materiaal voor recycling is een belemmering, net als het niet altijd goed kunnen sorteren van recyclebaar materiaal en het ontbreken van een afzetmarkt voor recyclaat.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet de voorgestelde verplichting tot uniforme labels op verpakkingen steunt, zodat duidelijk is waar verpakkingen weggegooid moeten worden. Deze leden lezen ook dat rekening gehouden dient te worden met het feit dat elk land eigen praktijken en een eigen infrastructuur kent voor de inzameling van afval en dat het kabinet ervoor zal waken dat beoogde harmonisatie geen onnodige negatieve gevolgen heeft. Kan de Staatssecretaris aangeven wanneer er sprake zou kunnen zijn van onnodige negatieve gevolgen, kan zij aangeven voor wie en kan zij aangeven op welke manier zij die gaat voorkomen? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zij borgt dat uniforme labels op verpakkingen niet leiden tot onnodige negatieve gevolgen?

Het toepassen van labels op verpakkingen die overeenkomen met labels op afvalbakken kan consumenten helpen bij het scheiden van het afval. In die zin is Nederland daar dus ook een voorstander van. Daarvoor is het wel van belang dat de labels duidelijk zijn om zodoende het beoogde effect behalen, namelijk het beter scheiden van afvalverpakkingen om deze te kunnen recyclen. Bij het nader bestuderen van het voorstel van de Commissie ben ik ertoe gekomen dat ik het eens ben met de Commissie om de labels die met veel succes worden toegepast in Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen en de Baltische staten als voorbeeld te nemen voor de Europese labels. Volgens mij sluiten de Scandinavische labels goed aan op de Nederlandse systemen en bieden die labels nog meer duidelijkheid dan de verschillende gemeentelijke labels op afvalbakken. Ik voorzie dan ook geen onnodige negatieve gevolgen bij invoering van Europese labels op afvalbakken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet zal bepleiten om de verordening op onderdelen naast de interne markt grondslag ook op de milieugrondslag te baseren. Kan de Staatssecretaris aangeven voor welke onderdelen van de verordening dat geldt en kan zij aangeven op welke onderdelen zij verdergaande maatregelen wil nemen? Kan zij aangeven welke consequenties er nog meer kunnen zijn wanneer de grondslag wordt aangepast?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de overgang van richtlijn naar verordening zal leiden tot vereenvoudiging. Kan de Staatssecretaris daar een toelichting op geven? Kan zij dat laten onderbouwen door een impactanalyse uit te voeren voor de Nederlandse situatie? Kan zij de kosten die in de eerste jaren zullen ontstaan na de implementatie van het voorstel door een impactanalyse kwantificeren? Deze leden lezen dat het kabinet zich ervoor inzet dat de lasten voor het bedrijfsleven proportioneel blijven ten opzichte van de te behalen doelen. Kan de Staatssecretaris concreet aangeven tot waar deze proportionaliteit gaat en vanaf welk niveau de lasten voor het bedrijfsleven niet meer proportioneel zijn? Kan zij daarover gedurende de onderhandelingen periodiek met het bedrijfsleven afstemmen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven voldoende betrekken bij de (voorbereidingen van) de onderhandelingen?

Voor een groot deel van de voorgestelde verordening is het begrijpelijk dat de Commissie de interne marktgrondslag wil gebruiken. Dit zijn de delen die zien op bijvoorbeeld zaken als het ontwerp van verpakkingen en het op de markt brengen van productverpakkingen, die direct verplichtingen opleggen aan marktpartijen zoals producenten, die vrijelijk moeten kunnen opereren op de Europese markt. Dit betreft bijvoorbeeld hoofdstuk II (sustainability requirements), hoofdstuk III (labelling, marking

and information requirements) en hoofdstuk IV (Obligations of economic operators other than the obligations in Chapters V and VII). In het bijzonder hoofdstukken V (Plastic carrier bags) en VII (Management of packaging and of packaging waste) bevatten echter vooral verplichtingen aan de lidstaten om de genoemde maatregelen verder uit te werken en waar de nationale situatie een belangrijke rol speelt. Deze zouden daarom beter op de milieugrondslag kunnen worden gebaseerd, omdat hiermee meer vrijheid aan de lidstaten wordt gelaten om bijvoorbeeld waar nodig hogere normen vast te stellen dan die in de verordening.

De genoemde vereenvoudiging die voortkomt uit de overgang van een richtlijn naar een verordening doelt op de harmonisatie van de betreffende regels, omdat deze niet meer in de afzonderlijke lidstaten geïmplementeerd hoeven te worden. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de eisen die gelden voor bijvoorbeeld het ontwerp van verpakkingen voor de gehele interne markt gelden en niet afhankelijk zijn van de wijze waarop ze in een individuele lidstaat worden geïmplementeerd.

Op basis van de effectbeoordeling van de Commissie kan ik concluderen dat de maatregelen ook ten aanzien van de lasten passend en proportioneel zijn. In de verdere onderhandelingen zal ik mij er hard voor maken dat er geen onnodige lasten voor het bedrijfsleven worden gecreëerd als dit niet leidt tot milieuwinst. Een extra impactanalyse lijkt mij dan ook niet nodig. Mijn ministerie heeft ook geregeld contact met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en andere stakeholders, waarbij wordt gesproken over de inhoud en gevolgen van de voorgestelde regels, evenals de Nederlandse inzet ter zake.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 6 (4) dat de EC de bevoegdheid krijgt criteria vast te stellen op het gebied van ontwerpisen met het oog op recycling gericht op de laatste stand der techniek of de infrastructuur voor inzamelen, sorteren en recyclen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe vaak de EC van deze bevoegdheid gebruik zal maken en of bij elke slimme innovatie in een van de lidstaten de ontwerpisen worden aangepast?

Op voorhand is niet vast te stellen hoe vaak de Europese Commissie via de gedelegeerde handeling gebruik zal maken van de bevoegdheid om criteria vast te stellen. Dit hangt namelijk samen met de mate waarin innovatie plaatsvindt op het gebied van inzameling, sortering en recycling.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 6 (6) dat de EC methodes vaststelt om te kunnen beoordelen of verpakkingen op grote schaal kunnen worden gerecycled en dat daarbij rekening wordt gehouden met een viertal elementen. Kan de Staatssecretaris aangeven of met dit artikel het ook mogelijk wordt om afval uit de ene lidstaat vrijelijk voor recycling te transporteren naar een andere lidstaat? Kan de Staatssecretaris aangeven wat de consequenties zijn wanneer de Commissie geen methode vaststelt, of oordeelt dat er geen sprake kan zijn van recycling op grote schaal?

Dit raakt aan de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). De EVOA bepaalt welke eisen er gelden voor internationale transporten van afval. Een transport van afval zal altijd moeten worden vergezeld door de in EVOA voorgeschreven documentatie. Afhankelijk van de samenstelling van het afval, de bestemming en de manier waarop het afval zal worden verwerkt, kan de EVOA aanvullende eisen stellen. De in de EVOA geldende opgenomen regels worden met deze voorgestelde verordening voor verpakkingen niet aangepast. Er zijn geen aanvullende methoden

nodig vanuit de Commissie omdat het internationaal afvaltransport moet blijven voldoen aan de EVOA geldende regels.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 7 (10) dat de EC bevoegd is de recyclepercentages naar beneden kan aanpassen in geval van schaarste van herbruikbare grondstoffen. Kan de Staatssecretaris aangeven waarop de initieel opgenomen percentages gebaseerd zijn? Welke herbruikbare grondstofstromen van genoemde stoffen zijn momenteel reeds in de praktijk in lidstaten gekwantificeerd en hoe verhouden die zich tot de initieel opgenomen percentages? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de EC het gelijke speelveld waarborgt wanneer in de ene lidstaat dankzij veel investeringen van de producenten de opgenomen percentages behaald worden en in een andere lidstaat bij lange na niet? Hoe gaat de Commissie om met dergelijke verschillen in relatie tot de in artikel 7(10) opgenomen bevoegdheid?

De recyclingpercentages in het voorstel voor de Verpakkingenverordening zijn ongewijzigd overgenomen uit de eerdere Verpakkingenrichtlijn. In de statistieken van Eurostat is te lezen hoeveel verpakkingsafval er per lidstaat bestaat, onderverdeeld in papier en karton, plastic, glas, hout en metaal. Ook is te zien hoeveel er wordt gerecycled. Verder is te lezen in hoeverre de lidstaten de recyclingdoelstellingen halen.⁷ De bevoegdheid is niet bedoeld om een individuele lidstaat te hulp te schieten wanneer deze de recyclingdoelstellingen niet zou halen, maar is erop gericht om de percentages aan te passen wanneer het recycelaat op de Europese markt onvoldoende beschikbaar is om de doelstellingen te kunnen halen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 26 (16) de EC de bevoegdheid geeft doelstellingen voor nog niet genoemde producten toe te voegen. Is de Staatssecretaris het met de VVD-fractie eens dat dit een ongewenst open einde betreft aangezien er geen criteria genoemd worden anders dan «positieve ervaringen»? Kan de Staatssecretaris aangeven welke consequenties de EC verbindt aan het niet halen van de benoemde streefcijfers?

Deze optie om nadere hergebruikdoelstellingen op te nemen voor producten die niet eerder genoemd zijn in de voorgestelde verordening zal worden gebaseerd op positieve ervaringen die de lidstaten op nationaal niveau hebben ervaren met dergelijke hergebruikdoelstellingen. Ik vind het juist positief dat het voorstel ruimte open laat voor nieuwe vormen van hergebruik.

Wat betreft het niet halen van de streefcijfers, volgens artikel 62 (1) van het voorstel is het aan de lidstaten om proportionele maatregelen te treffen in het geval van een overtreding.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 57 (3) dat de EC na 60 maanden de bevoegdheid krijgt tot het stellen van inkoopcriteria voor overheidscontracten. Kan de Staatssecretaris aangeven wat verstaan wordt onder «groene overheidscontracten»? Kan de Staatssecretaris aangeven wat verstaan wordt onder «onevenredige kosten» en in hoeverre de EC bij het bepalen van die onevenredigheid uit gaat van een gelijke beoordeling voor alle lidstaten? Is de Staatssecretaris het met de VVD-fractie eens dat de in dit artikel beschreven bevoegdheid van de EC ertoe kan leiden dat de Commissie verschillende inkoopcriteria per lidstaat op kan leggen en dat dit ten principale onwenselijk is?

⁷ Packaging waste statistics, Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics#Waste_generation_by_packaging_material.

«Groene overheidsopdrachten» ofwel *Green Public Procurement* is een instrument waarmee de aankoop van duurzame producten en diensten door overheden wordt bevorderd om zo klimaatdoelen te behalen. Met «onevenredige kosten» wordt bedoeld dat de extra kosten die het duurzaam inkopen met zich meebrengt op moeten wegen tegen de duurzaamheidswinst. Alhoewel in het voorstel geen definitie is opgenomen wat in deze context wordt aangemerkt als onevenredige kosten zal de Commissie dit uitgangspunt moeten respecteren bij het opstellen van gedelegeerde handelingen. Wat dit precies inhoudt, zal in de praktijk moeten gaan blijken, maar het is niet aannemelijk dat er verschillende inkoopcriteria per lidstaat zullen ontstaan. Dit volgt onder meer uit de uitgangspunten die zijn opgenomen in de aanbestedingsrichtlijnen. Daarnaast voorziet de voorgestelde verordening geen mogelijkheid om per lidstaat criteria vast te stellen. Gedelegeerde handelingen zullen daarom per definitie van toepassing zijn op alle lidstaten.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 39 (11) specifieke rapportageverplichtingen voor producenten. Kan de Staatssecretaris op deze specifiek rapportageverplichtingen een separate impactanalyse voor het bedrijfsleven uitvoeren en daarbij zichtbaar maken welke rapportageverplichtingen reeds bestaan (dan wel nu dubbel zijn).

In Nederland kennen we al uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor meerdere productstromen. De huidige rapportageverplichtingen voor producenten staan vermeld in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.⁸ Dit besluit is in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2018/851 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen waar ook de voorgestelde Verpakkingenverordening zich op baseert. Aanvullende rapportageverplichtingen door producenten in Nederland lijken dan ook niet nodig. Een impactanalyse op dit terrein wordt op dit moment dan ook niet nodig geacht.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de voorgestelde implementatietermijnen in principe haalbaar worden geacht. Deze leden lezen ook dat het kabinet, met het oog op het minimaliseren van lasten aandacht zal vragen voor de termijnen waarbinnen diverse maatregelen van toepassing zijn en dat het kabinet zal inzetten op termijnen die voldoende tijd geven aan marktpartijen om aan gestelde eisen te voldoen. Kan de Staatssecretaris aangeven waarom zij aandacht vraagt voor deze termijnen terwijl het kabinet eveneens stelt dat de implementatietermijnen haalbaar worden geacht?

Op basis van de beoordeling van het Commissievoorstel door het kabinet lijken de voorgestelde implementatietermijnen haalbaar. Mochten er gaandeweg echter redenen naar voren komen, bijvoorbeeld uit gesprekken met stakeholders, die vragen om meer tijd of waaruit opgemaakt kan worden dat een kortere implementatietermijn haalbaar is, dan zullen we daar aandacht voor vragen bij de Commissie. Verder kan het natuurlijk gebeuren dat er in het onderhandelingsproces door lidstaten of het Europees Parlement wordt gevraagd om aanpassing van de implementatietermijnen. Ook dan zal Nederland inzetten op haalbare tijdslijnen en het minimaliseren van lasten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat onduidelijk is of er een overgangperiode is voorzien voor verpakkingen die al op de interne markt zijn op het moment dat de verordening in werking treedt. Kan de Staatssecretaris

⁸ Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid): Stb. 2020, nr. 375.

aangeven hoe het kabinet aankijkt tegen een overgangperiode en met welk voorstel het de onderhandelingen in zal gaan?

Ik vind het redelijk om overgangsmaatregelen te bepalen zoals een uitzondering voor verpakkingen die al op de markt zijn op het moment dat de regelgeving van kracht wordt. In de onderhandelingen zal ik de Commissie vragen om toelichting en bekijken of dit aanpassing van de tekst vraagt en in hoeverre hier ruimte voor is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel effect kan hebben op ontwikkelingslanden die grondstoffen leveren voor verpakkingen. Kan de Staatssecretaris aangeven welke grondstoffen uit welke landen dit betreft (naast olie en gas) en welke effecten bedoeld worden?

Het is aan de markt om te bepalen welke grondstoffen uit welke landen worden gehaald, maar naast olie valt te denken aan bauxiet (als grondstof voor aluminium), ijzererts en hout. Dit zijn grondstoffen die veel gebruikt worden voor verpakkingen. Het effect dat wordt bedoeld is dat door efficiënter gebruik en hergebruik van verpakkingen, evenals door de toepassing van recyclaat in nieuwe verpakkingen, minder primaire grondstoffen nodig zijn. De vraag vanuit de EU naar grondstoffen uit ontwikkelingslanden kan als gevolg hiervan dus afnemen. Deze verminderde vraag vanuit de EU voor dergelijke grondstoffen kan effecten hebben in de desbetreffende landen, zoals een afname van exportinkomsten en verlegde handelsstromen.