

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3958

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen over de Europese Verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval¹ (hierna: Verpakkingenverordening), die de huidige Verpakkingenrichtlijn zal vervangen. Het Commissievoorstel, dat op 30 november 2022 werd gepubliceerd, richtte zich op de gehele verpakkingenketen, met eisen ten aanzien van ontwerp tot en met de afvalfase, ten behoeve van een circulaire verpakkingenketen. De Tweede Kamer is kort na publicatie van het voorstel van de Europese Commissie per BNC-fiche over het voorstel en de Nederlandse inzet geïnformeerd.² Nederland heeft aangestuurd op ambitieuze en realistische doelstellingen en vereisten, die gelden voor de gehele interne markt. Op specifieke onderdelen, waar met name de nationale situatie leidend is, heeft Nederland gepleit voor behoud van ruimte voor nationale flexibiliteit. Daarbij gaat het vooral om beleid ten aanzien van de afvalfase van verpakkingen.

Op 4 maart 2024 werd een voorlopig akkoord bereikt in de onderhandelingen; de lidstaten en het Europees Parlement (EP) hebben inmiddels ingestemd met dit onderhandelingsresultaat.³ Na de juridische opschoning van de tekst en de vertaling, zullen het EP en de Raad het eindresultaat naar verwachting eind 2024 formeel bekrachtigen. De Verordening zal vervolgens 18 maanden na publicatie in werking treden.

Het kabinet is over het geheel genomen positief over het onderhandelingsresultaat van de Verpakkingenverordening. In lijn met de kabinetspo-

¹ Europese Commissie, Proposal for a revision of EU legislation on Packaging and Packaging Waste, 30 november 2022.

² Kamerstukken II, 2023/24, 22 112, nr. 3620: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval, 27 januari 2023.

³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0318_EN.pdf

sitie, ondersteund door de Kamer via de motie Van Esch/Van der Graaf, heeft Nederland zich in samenwerking met andere ambitieuze landen, sterk uitgesproken voor een Verordening die een belangrijke stap zou zetten richting verduurzaming van de verpakkingenketen (Kamerstuk 22 112, nr. 3788). Het bereikte resultaat beantwoordt hieraan. Hoewel Nederland op een aantal punten graag nog meer ambitie had gezien, zoals ten aanzien van preventie en hergebruik, is het kabinet tevreden met dit resultaat waar op alle schakels in de verpakkingenketen stappen worden gezet ten aanzien van circulariteit. Met deze Verordening stelt de Europese Unie voor het eerst niet alleen duurzaamheidseisen aan het inzamelen en recyclen van verpakkingen aan het einde van de keten, maar ook aan eerdere schakels in de verpakkingenketen, waaronder aan het ontwerp en het (her)gebruik.

In deze brief worden de belangrijkste maatregelen uit de Verordening toegelicht, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op het verminderen van verpakkingsafval, daarna op recycling van verpakkingen en tot slot op afvalinzameling. Daarbij wordt ook aangegeven hoe uitvoering is gegeven aan de motie Van Esch/Van der Graaf⁴.

De groei van het verpakkingsafval wordt een halt toegeroepen

De regels in de Verpakkingenverordening zijn opgesteld om de hoeveelheid verpakkingsafval te reduceren. In 2040 moet er 15 procent minder verpakkingsafval zijn dan in het peiljaar 2018. De hoeveelheid verpakkingsafval is de afgelopen jaren sterk toegenomen en zal zonder maatregelen de komende jaren blijven doorgroeien. Om die groei een halt toe te roepen worden een aantal specifieke plastic verpakkingstypen geweerd van de Europese markt, waaronder plastic groepsverpakkingen die beogen extra verkoop te stimuleren; plastic om onbewerkte groente en fruit van minder dan 1,5 kg; plastic wegwerpverpakkingen voor voedsel en dranken die op het terrein van een horecaonderneming worden gebruikt; plastic hotelverpakkingen voor eenmalig gebruik zoals mini-shampoos en -douchegels; en zeer lichtgewicht plastic tasje.

Daarnaast zullen verpakkingsontwerpen die bewust de valse indruk wekken dat er meer productinhoud in zit dan werkelijk het geval is niet langer zijn toegestaan, zoals verpakkingen met dubbele wanden, dubbele bodems en andere onnodige verpakkingslaagjes. Ook mogen verzend- en transportverpakkingen niet meer dan 50 procent lege ruimte bevatten. Verder zijn in de Verpakkingenverordening doelstellingen opgenomen voor het hergebruiken van drankverpakkingen, groepsverpakkingen en transportverpakkingen die oplopen in de tijd, en krijgen consumenten de mogelijkheid om bij het afhalen van eten en drinken een eigen bakje of beker mee te nemen om die te vullen. Horecaondernemingen zullen ook altijd een herbruikbare verpakkingsoptie moeten aanbieden.

De regelgeving voor wegwerpverpakkingen in de horeca die volgt uit de Verpakkingenverordening heeft raakvlakken met de maatregelen die Nederland heeft genomen ter implementatie van de Europese Single-Use Plastics (SUP) Richtlijn.⁵ De Verpakkingenverordening verwijst op diverse plaatsen ook naar deze Richtlijn, om te verduidelijken dat maatregelen voortkomend uit beide wetsteksten elkaar kunnen versterken. De Verpakkingenverordening vervangt de SUP-Richtlijn dan ook niet. Ook heeft de Verordening geen rechtstreekse gevolgen voor de nationale maatregelen die zijn getroffen ter implementatie van de SUP-Richtlijn.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 22 112, nr. 3788

⁵ Richtlijn (EU) 2019/904

Goed recyclebare verpakkingen leiden tot recycklaat voor nieuwe verpakkingen

Aan het ambitieniveau van de doelstellingen voor de recycling van verpakkingen is ten opzichte van de huidige Verpakkingenrichtlijn niets veranderd. Wel schrijft de Verordening voor dat alle verpakkingen die op de Europese markt worden gebracht, per 2030 recyclebaar moeten zijn en per 2035 op grote schaal gerecycled moeten worden. De eisen die gesteld worden aan of een verpakking recyclebaar kan worden genoemd, lopen op in de tijd. Dit vraagt dus aanpassing van de (vele) verpakkingen die nu in de praktijk niet gerecycled kunnen worden, bijvoorbeeld omdat die uit verschillende materialen bestaan.

Ook moeten alle plastic verpakkingen die op de Europese interne markt worden gebracht vanaf 2030 een bepaald percentage recycklaat bevatten. De hoogte van het percentage plastic recycklaat dat nieuwe verpakkingen moeten bevatten hangt af van het type plastic verpakking. Voor contactgevoelige verpakkingen met PET als belangrijkste bestanddeel en voor plastic flessen voor eenmalig gebruik geldt een verplichting van 30 procent recycklaat. Voor contactgevoelige verpakkingen van een ander plastic materiaal dan PET geldt een verplichting van 10 procent recycklaat. De voedselveiligheid dient bij deze verpakkingen gewaarborgd te blijven. Voor alle overige verpakkingen geldt een verplichting van 35 procent recycklaat. Alle recycklaatspercentages lopen in 2040 verder op.

De verplichte toepassing van een percentage plastic recycklaat zorgt ervoor dat de afzetmarkt voor plastic recycklaat wordt versterkt en de markt voor *virgin* plastic (gemaakt van fossiele grondstoffen zoals olie en gas) wordt ingeperkt. Voor biogebaseerd plastic zal de Commissie drie jaar na inwerkingtreding van deze Verordening bezien of die ook een rol kunnen krijgen bij het vervangen van *virgin* plastic in verpakkingen.

De Verpakkingenverordening geeft tevens aan dat stoffen die schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu of negatieve effecten hebben bij hergebruik of recycling van de verpakkingen, moeten worden beperkt. Vooruitlopend op de brede restrictie op PFAS op grond van de REACH Verordening, geldt dit bij de inwerkingtreding van de Verpakkingenverordening al voor bepaalde concentraties van PFAS in verpakkingen die in contact komen met voedsel. In die verpakkingen is toepassing van PFAS daarmee verboden.

Productiestandaarden voor import

Tijdens de onderhandelingen is aan het Commissievoorstel een bepaling toegevoegd die voorschrijft dat plastic verpakkingen die op de interne markt worden gebracht niet alleen moeten voldoen aan de eisen voor de toepassing van recycklaat, maar dat ook de productie van plastic recycklaat aan specifieke eisen moet voldoen. Het recycklaat moet afkomstig zijn van gerecycled plastic afval van consumenten, geproduceerd in installaties die voldoen of gelijkwaardig zijn aan de Europees geldende vereisten voor emissies naar lucht, water en bodem. Ook geïmporteerde plastic verpakkingen en/of recycklaat uit derde landen mogen alleen de EU-markt betreden wanneer deze uit een land komen dat gelijkwaardige regels hanteert voor de preventie en vermindering van de uitstoot die gepaard gaat met het recyclageproces.

Het kabinet stelt zich over het algemeen terughoudend op ten opzichte van de unilaterale toepassing van Europese productiestandaarden op geïmporteerde producten omdat dit raakt aan het soevereine recht van derde landen om het eigen systeem van wet- en regelgeving in te richten.

In dit geval kan er bovendien sprake zijn van negatieve gevolgen voor de handelsrelatie met derde landen omdat deze productiestandaarden een voorwaarde zijn voor toegang tot de Europese markt. Het kabinet zal bij de verdere uitwerking van deze bepaling in tertiaire regelgeving pleiten voor conformiteit met internationale verplichtingen, de verwachte impact op derde landen en een zo groot mogelijke mitigatie van handelsbeperkende effecten, in lijn met de noodzakelijkheids-, proportionaliteits- en non-discriminatiebeginselen. Ten slotte zal het kabinet bij de Commissie aandacht vragen voor strategische communicatie en capaciteitsopbouw om het bedrijfsleven en derde landen te ondersteunen bij de naleving van de gestelde eisen.

Maatregelen die afvalinzameling ondersteunen

In de Europese SUP-Richtlijn is reeds vastgelegd dat alle Europese lidstaten 90 procent van de plastic drinkflessen gescheiden moeten inzamelen. De Verpakkingenverordening maakt de 90 procent inzamelingsverplichting ook van toepassing op blikjes. Daarnaast vereist de Verordening de invoering van een statiegeldsysteem voor plastic flessen en drankblikjes, tenzij lidstaten dit percentage al op een andere manier bereiken.

Onder de Verpakkingenverordening moet bovendien op alle verpakkingen een label komen te staan dat aangeeft uit welk materiaal de verpakking bestaat en dat deze zelfde labels worden toegepast op afvalbakken. Op die manier kunnen consumenten een eenmalige verpakking na gebruik in de juiste afvalbak gooien zodat deze gerecycled kan worden. De labels gelden in de hele EU. Deze maatregel zal verder bijdragen aan betere inzameling, schonere stromen en hoogwaardigere recycling. Verder is afgesproken dat een aantal verpakkingstypes verplicht composteerbaar worden, waaronder theezakjes, koffiepads en stickers op groente en fruit. Die kunnen worden weggegooid bij het groente-, tuin- en fruitafval, zoals dat in Nederland nu al het geval is.

Vervolg

Het onderhandelingsresultaat wordt nu juridisch opgeschoond en vertaald, waarna het nieuwe Europees Parlement en vervolgens de Raad deze formeel zullen bekrachtigen. De Verordening zal vervolgens 18 maanden na publicatie in werking treden. Hoewel een groot deel van de Verordening na inwerkingtreding direct van toepassing is en geen nationale omzetting vraagt, zijn er enkele onderdelen die implementatie in nationaal recht of nationale maatregelen vragen. Op dit moment wordt door het Ministerie van IenW geanalyseerd wat hiervoor precies nodig is. Met de Verpakkingenverordening wordt een belangrijke stap gezet richting een verduurzaming van verpakkingen, één van de prioritaire productketens die Nederland circulair wil krijgen. De Europese regels die gesteld zijn in de Verpakkingenverordening dragen stevig bij aan de Nederlandse doelen voor een circulaire verpakkingenketen, met oog voor harmonisatie en een gelijk speelveld. De maatregelen en doelstellingen worden stapsgewijs aangescherpt, wat tijd geeft om de benodigde aanpassingen door te voeren, in wetgeving, bij het bedrijfsleven en de industrie in de EU en daarbuiten, en bij consumenten. De Verpakkingenverordening zet hiermee een heldere stip op de horizon voor wat betreft de richting van het verpakkingenbeleid.

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