



Tweede Kamer Commissie I&M
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

ons kenmerk RN-1609
datum 30 september 2016
onderwerp recycling en preventie van huishoudelijk afval

Geachte kamerleden,

Op het komende Algemeen Overleg Circulaire Economie van uw commissie I&M (5 oktober) is één van de agendapunten "Reactie op CPB-notitie van 24 april 2016 over recycling van huishoudelijk afval". In dat kader melden wij u graag onze zorgen over de huidige aanpak van de recycling van huishoudelijk afval.

Ten onrechte wordt gesteld dat het CPB zou hebben geconcludeerd dat de wetenschappelijke literatuur weinig aanknopingspunten biedt voor beter recyclingbeleid. Wij vragen u de staatssecretaris te verzoeken dergelijk beleidsonderzoek alsnog te laten uitvoeren. In het bijzonder zou moeten worden gezien hoe de recycling van kunststoffen uit huishoudelijk afval -sterk- kan worden verbeterd.
Wij constateren dat het PlasticHeroes-systeem bedroevend slecht functioneert, zowel uit het oogpunt van financiële kosten en baten, als uit milieu-oogpunt. Ingezet zou moeten worden op een aanpak van plastic verpakkingsafval die, uitgaande van tenminste het huidige kostenniveau, zorgt voor een maximale reductie van broeikasgasemissies en zoveel mogelijk plastic vervangende recycling. Tot slot verzoeken wij u te zorgen voor wettelijke regelingen met betrekking tot:
a) het treffen van concrete preventiemaatregelen t.a.v. specifieke producten,
b) het heffen van statiegeld op plastic flessen,
c) het kunnen aanspreken van individuele bedrijven op een eerlijk aandeel in het voldoen aan recyclingverplichtingen.

Naar betere vormgeving van het recyclingbeleid

In de CPB-notitie wordt geconcludeerd (pag. 10) "dat de *economische* literatuur op dit moment geen onderbouwing biedt voor de stelling dat meer recycling van huishoudelijk afval *welvaartsverhogend* is."

Dat is duidelijk iets anders dan de conclusie dat de "*wetenschappelijke* literatuur weinig aanknopingspunten biedt voor een *beter* vormgeving van het recyclingbeleid", zoals 'samengevat' in de brief van de staatssecretaris.

In dat kader is juist de recent verschenen Policy Brief "Grondstof voor de circulaire economie" van het Planbureau voor de Leefomgeving van belang¹. Deze rapportage geeft een duidelijk uitgangspunt voor circulaire economie: "grondstoffen worden steeds gebruikt in toepassingen met de hoogste waarde voor de economie en de minste schade voor het milieu" (pagina 4). PBL geeft aan dat de potentiële waarde van het afval belangrijker is dan het volume. Daarna volgen voor het recyclingbeleid duidelijke aangrijpingspunten (pagina 5 en 11), zoals: "Essentieel is dat grondstoffen door de hele keten heen zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet." en "Afvalbeleid behoeft aanpassing: naast kwantiteit ook op waarde sturen".



Waar het gaat om aanknopingspunten voor betere vormgeving van het recyclingbeleid verwijzen wij verder graag naar de resultaten van wetenschappelijke studies en met name naar de zogenaamde "Saving Materials" studie die wij samen met diverse afval(recycling)-bedrijven lieten opstellen door het Copernicus Instituut van de Universiteit Utrechtⁱⁱ. Op grond van de potentiële bijdrage aan broeikasgasreductie kwamen in deze studie vier prioritaire afvalstromen in het huishoudelijk afval naar voren. De belangrijkste stroom in het huishoudelijk afval bleek de stroom **plastics**, waarover ondubbelzinnig werd geconcludeerd (pagina 37): "Uit de modelresultaten blijkt dat alleen hoogwaardige recycling hier perspectieven biedt voor CO2-reductie en energiebesparing."

Tegen deze achtergrond vinden wij het zeer betreurenswaardig dat in het CPB-onderzoek of ander beleidsonderzoek nog niet is bezien of en hoe betere vormgeving van het recyclingbeleid mogelijk is door meer hoogwaardige recycling van kunststoffen uit huishoudelijk afvalⁱⁱⁱ. Wij verzoeken u dergelijk onderzoek alsnog te laten uitvoeren.

De huidige recycling van plastic afval van huishoudens schiet sterk tekort

De gescheiden inzameling van plastics uit huishoudens beperkt zich tot verpakkingen en presteert slecht doordat onvoldoende op kwaliteit en waarde van recyclaat wordt gestuurd. Op basis van de laatste informatie over het netto resultaat van deze PlasticHeroes-aanpak^{iv} en de netto hoeveelheid plastic verpakkingsafval in het restafval^v constateren wij:

1. Met het PlasticHeroes systeem realiseerde men in 2013 slechts 50 kton recycling van plastic verpakkingen uit huishoudens^{vi}, op een totale hoeveelheid van minimaal 268 kton: dat is wel een bijzonder klein aandeel^{vii} van slechts **19%**.
2. Ondanks alle was- en sorteeractiviteiten wordt slechts een beperkt deel van het resterende plastic afval gerecycled tot een product dat nieuwe plastics vervangt. Het grootste deel van de output van de sorteerfabrieken blijkt zelfs onverkoopbaar en wordt met geld toe afgezet voor 'nuttige toepassingen' of wordt opgeslagen^{viii}. In 2013 werd uiteindelijk krap 24 kton verwerkt tot recyclaat dat nieuwe plastics kan vervangen.
3. Al met al wordt zodoende echter slechts zo'n 5 á 10% van het plastic verpakkingsmateriaal uit huishoudens ingezet ter vervanging van 'virgin' plastics^{ix}. Dat is bepaald geen circulaire economie.
4. En ook de impact van het PlasticHeroes-systeem op broeikasgasreductie is beschamend klein: het ging in 2013 om slechts 9 kg CO2-emissie per inwoner^x. De gemiddelde inzet van de Nederlander -en alle moeite die het verder iedereen kosthad in dat jaar met klimaatcompensatie kunnen worden afgekocht voor zegge en schrijven elf cent per inwoner

Doordat het aandeel recycling zo klein is en ook de kwaliteit van de recycling zo gering levert deze PlasticHeroes-aanpak dus nauwelijks milieuwinst. Dat het veel beter kan bewijst het statiegeldsysteem voor grote plastic flessen, dat zich richt op een hoeveelheid plastic die bijna tien keer zo klein is, maar desondanks aanzienlijk veel meer 'virgin' plastics vervangt dan het PlasticHeroes-systeem.

Wij herhalen de aanbeveling uit de 'Saving Materials'-studie van de Universiteit Utrecht: "Daarom wordt voor hoogwaardige recycling een gescheiden inzameling op productniveau aanbevolen." Wij verzoeken u om een aanpak te laten formuleren.



Het plasticrecycklaat uit het PlasticHeroes-systeem heeft nauwelijks waarde

Niet alleen het met de PlasticHeroes-aanpak ingezamelde materiaal, maar ook de uitgesorteerde plastic stromen vertegenwoordigen tezamen een negatieve waarde. Zoveel verschillende plastics tezamen gemengd inzamelen creëert een groot probleem, waarna sortering -en controle daarop- onvoldoende waardevol recycklaat oplevert. Vorig jaar bleek zeventig procent van de output van de sorteerfabrieken onverkoopbaar; de kosten om deze onverkoopbare materiaalstromen kwijt te raken waren zelfs hoger dan de totale opbrengst van het recyclingmateriaal^{xi}. De waarde van de drie wel verkoopbare stromen ligt op slechts 80 á 100 euro per ton; de opbrengst van de verkoopbare output ligt momenteel dus tussen de 2 en 3 miljoen euro. De opbrengst van al die inspanningen van burgers, afvalbedrijven en sorteerfabrieken gericht op bijna alle plastic verpakkingen is daarmee bedroevend laag. (Ter vergelijking: de opbrengst van alleen kleine plastic flesjes ingezameld met een statiegeldsysteem zou liggen op naar schatting 6 á 8 miljoen euro^{xii}.)

Wanneer hierbij wordt bedacht dat het PlasticHeroes-systeem de laatste jaren meer dan 100 miljoen euro per jaar heeft gekost, kan men zich met recht afvragen of dit wel een zinnige besteding is om het milieu te dienen. Wij concluderen dan echter niet dat de plastic verpakkingen maar moeten worden verbrand, maar dat betere en meer kosten-effectieve inzamel- en recyclingsystemen moeten worden opgezet.

Wij verzoeken u daarom in te zetten op een aanpak van plastic verpakkingsafval die, uitgaande van tenminste het huidige kostenniveau, zorgt voor

- 1) een maximale reductie van broeikasgasemissies en*
- 2) zoveel mogelijk plastic vervangende recycling.*

Verpakkingsafval vraagt om meer effectieve regulering en handhaving

Tot slot willen ook wij pleiten voor meer effectieve -aanvullende- regulering bij de aanpak van verpakkingsafval. Daarmee is niet alleen het milieu beter gediend zijn, maar wordt ook eerlijker en kosten-effectiever vorm gegeven aan de producentverantwoordelijkheid op dit terrein. Onderstaande cases zijn wat dit betreft illustratief.

1. Vorig jaar bleek het verbod op het gratis verstrekken van plastic tasjes al binnen enkele maanden het resultaat op te leveren dat 23 jaar geleden al gerealiseerd had moeten zijn volgens de eerste concrete afspraak uit het eerste Verpakkingenconvenant. Zo kunnen meer preventiemaatregelen worden afgedwongen.
2. Hier tegenover constateren wij dat het niet reguleren van het statiegeld op grote plastic flessen ertoe heeft geleid dat deze flessen nu in honderden winkels zonder statiegeld worden verkocht^{xiii}. Met een verordening van het Productschap Dranken kon hiertegen nog worden opgetreden. Met de huidige 'borging van statiegeld' via het Afvalfonds Verpakkingen kunnen deze winkels echter niet tot de orde worden geroepen.
3. Ten aanzien van de jaren 2010 tot en met 2014 is vastgesteld dat collectief niet is voldaan aan de wettelijk verplichte recyclingpercentages voor glasverpakkingen. Ondanks deze herhaalde overtredingen stellen wij vast dat de ILT niet verder is gegaan dan het geven van een manende waarschuwing (een 'novum'). In 2018 zou dan de norm alsnog moeten worden nageleefd (pas vast te stellen in 2019/2020).
Vorige maand is door ons een formeel handavingsverzoek ingediend.
De vraag is hierbij wel of de in 2013 doorgevoerde verschuiving naar collectieve verantwoordelijkheid eigenlijk wel goed handhaafbaar is. Daarbij vragen wij ons af of handhaving gericht op het Afvalfonds Verpakkingen voldoende effectief kan zijn. Zal deze handhaving zonder verdere vertraging bijvoorbeeld leiden tot ander gedrag van bedrijven die te weinig gerecyclede glazen potten of wegwerpflesjes op de markt zetten?



Tot slot verzoeken wij u te zorgen voor wettelijke regelingen met betrekking tot:

- a) het treffen van concrete preventiemaatregelen t.a.v. specifieke producten,*
- b) het heffen van statiegeld op plastic flessen,*
- c) het kunnen aanspreken van individuele bedrijven op een eerlijk aandeel in het voldoen aan recyclingverplichtingen.*

Met vriendelijke groet,

Robbert van Duin
voorzitter Recycling Netwerk



Referenties en nadere informatie (eindnoten)

-
- i T. Rood en A. Hanemaaijer (2016), Grondstof voor de Circulaire Economie; Den Haag; PBL
<http://www.duurzaambedrijfsleven.nl/recycling/17895/pbl-waarde-afval-belangrijker-dan-volume>
 - ii http://recyclingnetwerk.org/wp-content/uploads/2010/09/SavingMaterials-Finaal_Bijlagen-def.pdf
 - iii Saillant punt is hierbij dat ook de resultaten van het project "Hoogwaardige recycling" nog niet openbaar zijn gemaakt. Dit project werd mede gestart ter uitvoering van de motie van der Werf (TK 30872, nr. 116); de rapportage werd 4 maanden geleden afgerond.
 - iv Wat redt een Plastic Hero; CE; maart 2016
(netto = na aftrek niet-kunststof verpakkingen en aanhangend vocht en vuil – zie pagina 8)
 - v Samenstelling van huishoudelijk restafval, sorteeranlyses 2014; Rijkswaterstaat/Ministerie I&M; november 2015 (netto = na aftrek van aanhangend vocht en vuil - zie pagina 15 en 33)
 - vi Na aftrek van sorteerverliezen in de sorteerfabriek (12 kton) én bij de recycler (8 kton).
 - vii Gerapporteerde recyclingpercentages voor plastic verpakkingsafval geven een veel florissant beeld. Dat komt vooral doordat de recycling van bij huishoudens ingezamelde plastic verpakkingen wordt 'opgeplust' met het hoge aandeel recycling van in bedrijven gebruikte omverpakkingen (dozen, folies, etc.) en het recyclingresultaat van statiegeldflessen. Recycling van uit huishoudelijk restafval nagescheiden plastics levert daarnaast nog een bijdrage van hooguit 15 kton. Ondanks dat er de laatste jaren duidelijk meer materiaal wordt ingezameld (met overigens een toename van de vervuiling) schatten wij al met al in dat nog steeds meer dan 70% van de kunststof verpakkingen uit huishoudens (exclusief statiegeldflessen) in het geheel niet wordt gerecycled.
 - viii Bijvoorbeeld bakjes van PET worden gezien als 'stoorstof' en apart uitgesorteerd en opgeslagen. Zie verder: "Kunststofketen kan en moet beter" (Vakblad Afval; mei 2016)
 - ix In 2013 werd door recyclers 57 kton plastic verpakkingsmateriaal van het PlasticHeroes-systeem ontvangen plus 18 kton uit nascheidingsinstallaties voor huishoudelijk restafval. Hiervan werd hooguit 40% ingezet als recyclaat van PE, PP of PET. Daarbij ging het in naar schatting 40 á 60% van de gevallen om inzet t.b.v. producten die uiteindelijk virgin plastic producten vervangen. Onbekend is of dat 1 op 1 gebeurde. Van de folie- en mixed-plastic fracties werd slechts een zeer klein deel verwerkt tot plasticvervangende producten. Gegeven enerzijds een substantiele hoeveelheid uitval en anderzijds een duidelijke toename van de ingezamelde hoeveelheid in latere jaren schatten wij de huidige hoeveelheid plastic vervanging op rond de 20 kton. Dat is 7,5% van de in totaal 268 kton op de markt gebrachte plastic verpakkingen.
 - x Wat redt een Plastic Hero; CE; maart 2016; pag. 7
 - xi Kunststofketen kan en moet beter; Vakblad Afval; mei 2016
 - xii De waarde van 1 ton afgedankte PET-flesjes uit een statiegeldsysteem bedraagt thans circa € 450 per ton. De opbrengst van circa 800 miljoen flesjes van gemiddeld circa 22 gram komt daarmee op 8 miljoen euro.
 - xiii Statiegeld ontweken; Hörchner advocaten; september 2016