



Notitie

Onderwerp: Consultatie Nationaal milieubeleidskader “Een schone taak”
Datum: 31 augustus 2020
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van: Vereniging Afvalbedrijven

Inleiding

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid om haar zienswijze te geven. De VA vertegenwoordigt het Nederlandse afvalbedrijfsleven in de gehele afval- en recyclingketen. Ruim 65% van het in Nederland vrijkomende afval wordt door onze leden ingezameld en verwerkt en zij hebben daarmee een grote rol in de transitie naar de circulaire economie.

De afval- en recyclingsector wil het verschil maken en dat gebeurt al jaren. Afvalbedrijven recyclen bijna tachtig procent van het Nederlandse afval, ze verlaagden hun CO₂-emissies met bijna zestig procent ten opzichte van 1990 en leveren ruim 15 procent van de hernieuwbare energie. Hiermee behoort Nederland tot de Europese en mondiale koplopers. De sector wil verdere stappen zetten en een nóg grotere bijdrage leveren aan klimaat- en recyclingdoelen. Hiervoor is beleid nodig dat de sector deze stappen ook daadwerkelijk kan laten zetten. In onze reactie gaan wij in op de gestelde vragen in de notitie “Een schone taak”, maar besteden wij hieronder eerst aandacht aan het in onze ogen meest cruciale aandachtspunt voor de komende jaren, de vraag naar recycklaat.

Vraag naar recycklaat

De huidige economische recessie maakt duidelijk dat ook de circulaire economie enorm kwetsbaar is. De al langer ingezette trend van lage grondstoffenprijzen maakt de afzet van recycklaat steeds moeilijker. Daarom is het essentieel dat de vraag naar recycklaat verder wordt ontwikkeld. Hierbij kijken wij nadrukkelijk naar de Green Deal van Eurocommissaris Timmermans, waarin het verplicht toepassen van recycklaat is geopperd.

Afval scheiden en recyclen heeft weinig meerwaarde als er geen gezonde markt voor recycklaat ontstaat. Het probleem is niet dat er te weinig afval wordt of kan worden gerecycled, maar dat er voor veel stromen nauwelijks afzet is, zeker voor recycklaat met een mindere en gemiddelde kwaliteit. De oorzaken voor die lagere kwaliteit liggen veelal eerder in de keten (niet-circulair productontwerp, keuzes van de ontdoener, vervuiling bij de inzameling en bij sorteer-processen etc.). De Coronacrisis versterkte de afgelopen maanden de fors afnemende vraag uiteraard, maar de knelpunten waren er al langer. Wij zijn er daarom van overtuigd dat het realiseren van een circulaire economie valt of staat met de concurrentiekracht van gerecyclede grondstoffen.

De afgenomen vraag hangt hoofdzakelijk samen met de keuzes van inkopende partijen, zowel private- als overheidsorganisaties. Helaas heeft een flink deel van de inkopers een voorkeur voor *virgin* grondstoffen. De sector spant zich in voor een steeds verbeterende kwaliteit, maar is voor de afzet primair afhankelijk van inkopende partijen en het stimuleringsbeleid vanuit de nationale en Europese overheid. In de markt bestaat daarnaast de vrees dat de vraag naar de veelal goedkopere *virgin* grondstoffen nog groter zal worden gezien de economische recessie waarin we ons nu bevinden en forse kostenbesparingen in veel sectoren en bedrijven. Kortom, het stimuleren van de kwaliteit van en de vraag naar recycklaat mag –naast circulair productontwerp- de komende jaren de grootste uitdaging in de transitie naar de circulaire economie worden genoemd. In deze reactie werken wij dat verder uit.



Bouwstenen, aandachtspunten en betrokkenheid

Betrokkenen worden gevraagd aan de hand van de bovenstaande punten hun inbreng te leveren, hieronder gaan wij daar op in.

Bouwstenen

Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

Wij herkennen de bouwstenen, maar missen één cruciale bouwsteen: Marktvraag. De bouwstenen 'voorkomen', 'beheersen', 'verbeteren' en 'verbinden' richten zich vooral op reguleren, belasten en ge- en verboden en gaan daarbij uit van een marktfalen. Om de transitie naar de circulaire economie echt te kunnen laten slagen, vragen (en bieden) wij echter meer inspiratie. Een circulaire economie kan immers alleen een echte economie worden wanneer de economische component volwaardig bij beleidskeuzes wordt betrokken.

De afgelopen tientallen jaren hebben beleidsmatig in het kader gestaan van het belasten en verbieden van 'ongewenst gedrag', met daarbij soms veel en soms nauwelijks succes. Wij willen dit graag omdraaien naar het belonen en stimuleren van 'gewenst gedrag' in de gehele keten, waar een hele andere energie van zal uitgaan. Zoals hierboven aangegeven gaat het bij de transitie naar de circulaire economie primair om het creëren van marktvraag naar recyclelaar, omdat anders geen sprake kan zijn van een economie. Daarbij kunnen wij niet vaak genoeg benadrukken dat de circulaire economie niet concurreert met verbranden en storten, maar met goedkope *virgin* grondstoffen. Zolang er voor vrijwel alle afvalstromen een ketendeficit in de recyclingmarkt bestaat, ontstaat er geen circulaire economie. Dit betekent in onze ogen een gewenste verandering in focus, ook bij de Rijksoverheid. Nu is er een (te eenzijdige) focus op de vermindering van de hoeveelheid restafval, die door beleidskeuzes (omgekeerd inzamelen en varianten daarop, diftar etc.) echter leidt tot veel vervuiling in recyclebare stromen. Het behoeft geen toelichting dat hier de kwaliteit en marktvraag fors onder te lijden hebben en dit daarmee juist een averechts effect geeft. Wanneer de circulaire economie ook echt een economie wordt, neemt de hoeveelheid restafval vanzelf af en zal dat doel van de overheid vanuit marktwerking kunnen worden bereikt. De overheid en de markt moeten deze cruciale omkering van denken echter wel willen inzetten.

De vraag is hoe dan wel? De VA heeft hierbij onder meer het volgende voor ogen:

- Beloon circulariteit en laat de overheid en sector er samen voor zorgen dat de markt in recyclelaar meer volwassen kan worden, want zonder markt geen circulaire economie;
- Bevorder dat zowel overheden als bedrijven worden gestimuleerd meer recyclelaar toe te gaan passen;
- Een Europa waarin geen brandbaar of recyclebaar afval meer wordt gestort (maximaal 10% huishoudelijk restafval storten in 2035 conform de Europese doelstelling);
- Een inzet op meer scheiding van bedrijfsafval. Wij stellen voor dat de overheid en sector samen onderzoeken hoe de goede ervaringen in Vlaanderen met betrekking tot scheiding van bedrijfsafval in ons land navolging kan krijgen. De basis hiervoor is het 'VLAREMA'-model, waarbij bedrijven worden verplicht diverse afvalstoffen aan de bron te scheiden.
- Een positieve agenda te formuleren (bv. "Circulair uit de crisis"), waarin we de concurrentiepositie van gerecyclede grondstoffen met maatregelen vanuit de overheid en markt fors gaan verbeteren.

Aandachtspunten

Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

- Wij stellen voor dat overheid en sector samen gaan werken aan een eenduidig 'recyclinglogo' met bijbehorend keurmerk, dat garandeert dat het product is ontworpen om goed te kunnen recycelen, geen zorgstoffen (ZZS) bevat, dat het gerecyclede materiaal bevat en wat het afvaladvies is. Deze systematiek kan voor vrijwel alle consumentengoederen gelden en biedt daarmee de mogelijkheid om grootschalige



communicatiecampagnes te voeren. Wanneer dit goed en breed gecommuniceerd wordt, zullen veel producenten met hun producten willen volgen om niet 'buiten de boot te vallen'.

Het heeft uiteraard de voorkeur als dit op Europees niveau gebeurt in navolging van het Europese Plastic Pact, maar op deze manier kan Nederland ook zelf stappen maken. Als dan de consumentenvraag aantrekt, groeit de vraag naar gerecycled materiaal fors en daalt de vraag naar *virgin* grondstoffen evenredig. Zo ontstaat vanuit marktwerking vanzelf een verdienmodel om veel meer materiaal te recyclen en toe te passen.

- Het huidige beleid waarin primair naar de achterkant van de keten wordt gekeken en vooral wordt ingezet op doelstellingen om de hoeveelheid restafval terug te dringen, is onvoldoende effectief gebleken wanneer we hier eerlijk naar kijken. Wanneer onbruikbaar of laagwaardig materiaal door overheidsmaatregelen of ontwijkgedrag van ontdoeners uit het restafval wordt 'gedrukt', komt dit helaas terecht in materiaalstromen die we zo schoon en hoogwaardig mogelijk willen houden om dit later competitief als gerecyclede grondstof in de markt te kunnen neerzetten. De vervuiling in bijvoorbeeld gft-afval is verviervoudigd en in pmd-verpakkingsafval verdrievoudigd. We zien dus veel vervuilde of laagwaardige stromen die geen enkele kans maken op recycling, laat staan op afzet in de grondstoffenmarkt. Wij pleiten er daarom al langer voor af te stappen van de restafvaldoelstelling en in te zetten op veel effectievere recyclingdoelstellingen voor gemeenten en bedrijven. Hiermee kunnen we wel stappen maken naar meer kwaliteit van het materiaal en de vraagzijde van de grondstoffenmarkt om gerecyclede grondstoffen zo een échte kans te bieden.
- 'Een schone taak' stelt verder dat 'Nederland een open, internationaal georiënteerd land is dat veel te winnen heeft bij samenwerking met andere landen op het gebied van milieubeleid'. Het is in dat kader ook goed om te bezien welke internationale samenwerking er op dit moment is en hoe deze versterkt kan worden om de Europese doelstellingen te bereiken. Nederland exporteert bijvoorbeeld 10,9 miljoen ton recyclebaar afval en importeerde tot de importheffing van kracht werd ongeveer 1,7 miljoen ton restafval. Nederland is daarnaast in Europa de op één na grootste exporteur van gevaarlijk afval. Dit benadrukt het belang van een robuust Europees netwerk van afvalverwerking, zoals ook benoemd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Hierbij is vooral van belang dat in Europa jaarlijks nog 24% van het huishoudelijk restafval wordt gestort (52 miljoen ton). De importheffing op de verbranding van buitenlands restafval, die sinds 1 januari jl. van kracht is, leidt nu tot een forse afname van de import in Nederland en daarmee juist tot een toename van het storten in Europa. Dit benadrukt de noodzaak om de in Nederland beschikbare verwerkingscapaciteit in een Europees perspectief te plaatsen en niet alleen door een 'nationale bril' naar de verwerkingscapaciteit te kijken.
- 'Een schone taak' stelt ook dat er meer milieubeleid nodig is om Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) te voorkomen. Dat is zonder meer juist - met de huidige middelen kan de overheid haar taak "milieu en menselijke gezondheid beschermen" niet naar behoren uitvoeren - maar daar moeten we nu niet op blijven wachten. Wat wij op dit moment missen is de handhaving op huidig beleid, waardoor ZZS alsnog via gebruik in producten in het milieu terechtkomen. Daarnaast zullen er nog decennia lang in het verleden geproduceerde schadelijke stoffen vrijkomen, die uit de kringloop verwijderd moeten worden (verbranden / storten). De barrière om schadelijke stoffen in de kringloop te brengen moet fors hoger worden en de drempel om schadelijke stoffen uit de kringloop te halen moet laag zijn. In dat kader is meer daadkracht op ZZS-beleid nodig en in dit verband geen financiële ontmoediging van storten en verbranden.
- 'Een schone taak' stelt dat er Rijkssturing op doelformulering moet plaatsvinden. Wij vinden het in dit verband van groot belang dat er gestreefd wordt naar consistentie in doelstellingen. Als we in Nederland bijvoorbeeld als doelstelling hebben om 52% plastic te recyclen, dan moeten plastic producten naar onze mening ook uit minimaal 52% gerecycled plastic bestaan, anders is dit circulair en in de markt niet te realiseren. In dit verband vragen wij ons ook af waarom de overheid een circulaire inkoopdoelstelling heeft van slechts 10% en niet van 52% om het voorbeeld van kunststof te noemen.



- ‘Een schone taak’ spreekt uit dat er steeds meer gekeken wordt naar de verdienmodellen, zodat “afvalverwerkers afval goed gaan verwerken en niet alleen maar zoveel mogelijk afval willen innemen”. Met deze passage wordt eraan voorbij gegaan dat afvalsector een maatschappelijk probleem oplost, omdat de maatschappij nu eenmaal afval produceert (niet de sector). Ook hier kiezen wij voor de positieve benadering: Wanneer gemeenten bv. een recyclingdoelstelling krijgen, zoals op pagina 3 voorgesteld, worden afvalstromen vanzelf schoner en krijgen we daarmee een grotere vraag naar gerecyclede grondstoffen. Hierdoor verandert het verdienmodel mee en kan de sector nog meer sturen op maximale recycling.

Betrokkenheid

Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

Het zou in onze ogen goed zijn als er in een vroegtijdig stadium veel rondetafelgesprekken plaatsvinden waarin ambtenaren met afval- en recyclingbedrijven open van gedachten wisselen. Zo kunnen er gezamenlijke en realistische verwachtingen en ambities ontstaan met een positieve agenda. De VA neemt hier graag aan deel en kan bijeenkomsten bij onze leden organiseren, waarbij met rondleidingen ook een blik op de praktijk kan worden geworpen.

Samenvattend

Wij benadrukken dat een focus op kwaliteit van materiaal, de marktvrage en de gehele keten nodig is. Dit betekent:

- Strakkere verplichtingen voor circulair ontwerp (EU-niveau); Dit betekent dat producten recyclebaar zijn, zo veel mogelijk recyclelaat bevatten en vrij zijn van ZZS en andere ongewenste stoffen;
- Het verplicht toepassen van een minimum percentage recyclelaat in nieuwe producten vastleggen in wetgeving (zo veel mogelijk op EU-niveau);
- Het bevorderen van ‘schone stromen’ in de inzameling en nascheiding. Hiervoor is een recyclingdoelstelling voor gemeenten en bedrijven nodig; de restafvaldoelstelling pakt zoals beschreven vaak averechts uit;
- Het inzetten van financiële instrumenten waardoor de inzet van gerecyclede grondstoffen aantrekkelijker wordt gemaakt ten opzichte van de inzet van *virgin* grondstoffen, bijvoorbeeld het toepassen van een verlaagd BTW-tarief voor gerecyclede grondstoffen;
- Meer afzetmarkten voor gerecyclede grondstoffen helpen creëren met –zeker op de korte termijn- een belangrijke rol voor circulair inkopende overheden;
- Een robuust investeringsklimaat dat nodig is om te kunnen investeren in de transitie naar de circulaire economie. Voor het realiseren van meer circulariteit is het volwaardig betrekken van de economische component in circulair beleid dan ook een absolute voorwaarde.

Een kansrijk voorbeeld: Beleidsprogramma Textiel

Afgelopen voorjaar heeft de staatssecretaris van IenW het Beleidsprogramma Textiel aan de Tweede Kamer verzonden. De VA ziet hier belangrijke aanknopingspunten voor ketenbreed circulair beleid zoals ook in deze notitie beschreven. De staatssecretaris geeft onder meer aan dat er meer aandacht moet komen voor:

- Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarin goed recyclebaar materiaal en de toepassing van recyclelaat worden beloond;
- Verplicht toepassen van een minimum aandeel gerecycled textiel (in 2025 25%, in 2030 30%);
- Ontwerpmaatregelen met het oog op recyclebaarheid;
- Inzameling gericht op kwaliteit van het materiaal.

De VA stelt voor ook voor de andere afvalstromen aansluiting te zoeken bij het Beleidsprogramma Textiel. Gezien de grote economische problemen in de recyclingsector is dit ook dringend nodig.