

Fiche 2: Mededeling beleidskader bioplastics

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

EU-beleidskader inzake biogebaseerde, biologisch afbreekbare en composteerbare kunststoffen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 november 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 682

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0682&qid=1670491189233>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

Op 30 november 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het tweede pakket voorstellen onder het Actieplan Circulaire Economie¹ gepubliceerd, dat volgt op een aantal andere voorstellen op het gebied van circulaire economie uit maart 2022.² Onderdeel van het pakket van 30 november 2022 is de mededeling beleidskader voor biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics (hierna: bioplastics).

Het doel van deze mededeling is het verschaffen van inzicht in de uitdagingen en voordelen die voortvloeien uit het gebruik van bioplastics. Dit om duidelijkheid te scheppen over wanneer de toepassing ervan een duurzame keuze is en het gebruik ondersteunend is aan een circulaire economie. De mededeling beoogt een gemeenschappelijke Europese aanpak te creëren over deze typen plastics met standaarden, certificering en labels en geeft aan in welke richting onderzoek en innovatie gewenst is. Met deze mededeling wil de Commissie een aantal uitdagingen adresseren,

¹ Kamerstukken II 2019/20, 22112 nr. 2865

² Kamerstukken II 2021/22, 22112 nrs. 3422, 3423, 3424

waaronder de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen, zwerfafval, microplastics, duurzaam gebruik van biograndstoffen³, en voedselveiligheid.

Biogebaseerde plastics

Wanneer er middels een claim beweerd wordt dat een product biogebaseerd plastic (plastics gemaakt van biograndstoffen⁴) bevat, stelt de Commissie dat er de exacte en meetbare hoeveelheid moet worden vermeld. Een claim kan er dan als volgt uit zien: "50% biogebaseerd plastic". Brede claims als "bioplastics" worden verboden, zoals vastgelegd in het voorstel voor een Richtlijn Grotere Rol voor de Consument bij de Groene Transitie.⁵ Dit om onterechte duurzaamheidsclaims te voorkomen.

Voor het meten van het biogebaseerde aandeel in een product, beveelt de Commissie lidstaten aan de normen die de Europese Technische Commissie (CEN/TC411) heeft ontwikkeld⁶ te gebruiken. Voor exacte meting van het aandeel geeft de Commissie de voorkeur aan fysieke meting van het aandeel biogebaseerd plastic (koolstofdatering⁷). Daarmee is de Commissie in beginsel geen voorstander van methoden die berekeningen gebruiken (massabalansmethoden⁸) om het exacte biogebaseerde aandeel te bepalen.

In lijn met de principes van een circulaire economie, geeft de Commissie de voorkeur aan organisch afval en bijproducten als biograndstof voor biogebaseerde plastics boven gebruik van primaire biograndstoffen. De Commissie stelt dat alle biograndstoffen duurzaam geproduceerd moeten zijn, minimaal volgens de duurzaamheidscriteria onder de huidige richtlijn hernieuwbare energie (REDII)⁹, in afwachting van de duurzaamheidscriteria onder de herziene RED (REDIII). Omdat biogebaseerde plastics echter niet als energietoepassing worden gebruikt, is het RED-framework niet geschikt om ook de broeikasgasuitstoot ervan te meten. Geschikte methoden die de CO₂-impact van biogebaseerde plastics kunnen vergelijken met fossiele plastics zijn nog in ontwikkeling; de *'Plastics life cycle analysis (LCA) method'* van de het EU Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (*Joint Research Centre, JRC*) is momenteel de meest geharmoniseerde methode. Ook stelt de Commissie dat alleen producten van biogebaseerde plastics die een lange levensduur hebben, en niet aan het einde van de levensduur verbrand worden, gunstige effecten hebben ten aanzien van koolstofopslag. Daarnaast heeft toepassing van biogebaseerde plastics in producten met een lange levensduur de voorkeur boven toepassing in producten met een korte

³ Biograndstoffen beslaan al het natuurlijk materiaal op aarde dat leeft of ooit geleefd heeft, uitgezonderd de fossiele grondstoffen.

⁴ De term biogebaseerd zegt enkel iets over de oorsprong van het materiaal waarvan het plastic is gemaakt. Het zegt niets over hoe het wordt verwerkt aan het einde van de levensduur. Biogebaseerde plastics kunnen bijvoorbeeld recyclebaar of afbreekbaar zijn, of beide.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3424

⁶ De normen zijn EN16785-1:2016 en EN16785-2:2018

⁷ Koolstofdatering is het meten van de hoeveelheid licht radioactief koolstof (¹⁴C) in plastics. Biograndstoffen en dus ook biogebaseerd plastics bevatten dezelfde verhouding ¹⁴C als de lucht die we inademen. Fossiele grondstoffen zoals olie bevatten daarentegen geen ¹⁴C. Door de radioactiviteit van plastics te meten kan daarom precies bepaald worden wat het aandeel biogebaseerd plastics is. Dit is niet manipuleerbaar.

⁸ Massabalansmethoden volgen het gebruik van biograndstoffen in een keten en berekenen op basis daarvan een gemiddelde van de hoeveelheid biogebaseerd plastics in een partij producten. Een specifiek product binnen die partij kan dus een afwijkend aandeel biogebaseerd en fossiel plastic bevatten.

⁹ Richtlijn 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking), L 328/82

levensduur, waaronder eenmalig te gebruiken verpakkingen. Over het toepassen van biograndstoffen in brede zin stelt het kader dat de voorkeur uit moet gaan naar materialen (zoals plastic) boven toepassing in bio-energie.

Bioafbreekbare plastics

Voor bioafbreekbare plastics (plastics die door bacteriën worden afgebroken tot water, CO₂, minerale zouten, biomassa en - bij afwezigheid van zuurstof - tot methaan) die in het milieu afbreken stelt de Commissie dat bioafbreekbaarheid niet enkel als eigenschap van het materiaal moet worden gezien, maar als systeemeigenschap. Dat betekent dat de omstandigheden waarin het materiaal afbreekt worden meegenomen. De Commissie stelt ook dat het gebruik van bioafbreekbare plastics moet worden beperkt tot toepassingen waar reductie, hergebruik, inzameling en recycling niet haalbaar zijn en tot materialen waarvan is bewezen dat ze volledig bioafbreekbaar zijn binnen bepaalde tijd. Bioafbreekbare plastics moeten namelijk niet worden gezien als oplossing voor ontoereikend afvalbeleid of zwerfafval. Landbouwplastics worden als voorbeeld van geschikte toepassing genoemd. De mededeling beschrijft tevens een aantal zaken met betrekking tot certificering en labels. Allereerst moeten er volgens de Commissie wetenschappelijk onderbouwde tests en certificering komen voor bioafbreekbare plastics en moeten eventuele additieven¹⁰ ook goed afbreken en geen schade aan het milieu toedoen. Ten tweede stelt de Commissie dat labels duidelijk moeten aangeven in welke omgeving het plastic afbreekt en hoe lang dat duurt. Tot slot mogen producten die veel in het zwerfafval belanden (waaronder die in de Richtlijn plastic wegwerpproducten¹¹) geen claims over bioafbreekbaarheid bevatten om te voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat ze in het milieu kunnen worden weggegooid.

Composteerbare plastics

Met betrekking tot industrieel composteerbare plastics (bioafbreekbare plastics die enkel in een industriële composteerinstallatie worden afgebroken) stelt de mededeling dat deze enkel voor specifieke toepassingen moeten worden ingezet waar de milieuvoordelen groter zijn dan eventuele alternatieven en ze geen negatief effect op het compost hebben. De Commissie noemt gft-inzamelzakken, fruitstickers, theezakjes, koffiepads, koffiecupjes en zeer lichte plastic draagtassen als voorbeelden. In de Verordening voor Verpakkingen en Verpakkingsafval¹² die tevens op 30 november 2022 is gepubliceerd, is daarom opgenomen dat deze producten verplicht van composteerbaar plastic worden gemaakt, en dat andere plastic verpakkingen verplicht recyclebaar zijn. Om dit zo duidelijk mogelijk te maken voor de consument, zijn labels over composteerbaarheid alleen toegestaan als er een pictogram op staat dat aangeeft hoe het product weggegooid moet worden. Ook moet het product gecertificeerd is conform gepaste normen, daarom zal de Commissie zal een verzoek bij de *European Committee for Standardization* (CEN)

¹⁰ Definitie additieven: stoffen die bewust aan product worden toegevoegd om de eigenschappen van een product te veranderen.

¹¹ Kamerstukken II, 2017/18, 22112, nr. 2617

¹² Zie separaat BNC-fiche hierover.

doen tot herziening van de huidige norm voor composteerbaarheid zodat deze completer is en beter aansluit bij de praktijk.¹³

Tot slot geeft de Commissie aan onderzoek en innovatie te stimuleren voor biogebaseerde plastics die herbruikbaar, recyclebaar en bioafbreekbaar zijn en de mondiale context van de plastic-keten in overweging te nemen bij uitvoering van de voorstellen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Biograndstoffen

Het kabinet streeft naar een volledig circulaire¹⁴ en klimaatneutrale¹⁵ economie in 2050. Olie en aardgas vormen de huidige fossiele grondstoffen bij de productie van plastics. Bijproductie en afvalverbranding resulteren ze in CO₂-emissie. Bovendien gaan er bij verbranding waardevolle grondstoffen verloren. Het is dus essentieel de plasticswaardeketen te verduurzamen. De rol die biograndstoffen hierin spelen is vervat in het duurzaamheidskader biograndstoffen¹⁶ gebaseerd op een adviesrapport van de Sociaal-Economische Raad.¹⁷ In dit duurzaamheidskader zet het kabinet uiteen welke toepassingen van biograndstoffen de voorkeur genieten. Voor laagwaardige toepassingen van biograndstoffen zijn er, of komen op kortere termijn, alternatieven beschikbaar en moet het beleid gericht zijn op afbouw van gebruik. Laagwaardige toepassingen zijn elektriciteit, lagetemperatuurwarmte en brandstof voor (licht) wegtransport. Gebruik van biograndstoffen voor zwaar wegtransport en de lucht- en scheepvaart zijn aangemerkt als overbruggingstoepassing, en daarvoor geldt dat het gebruik van biograndstoffen eerst zal toenemen voordat alternatieven beschikbaar komen. Voor hoogwaardige toepassingen in de chemie en materialen (inclusief plastic) moet het beleid specifiek gericht zijn op stimulering.

Biogebaseerde plastics

Het kabinet is van mening dat biogebaseerde plastics een belangrijke rol spelen in het bereiken van een duurzame en circulaire plasticindustrie.¹⁸ In een circulaire economie hebben reductie van plasticgebruik, hergebruik en recycling de voorkeur boven het toepassen van primaire grondstoffen. Echter kan dit niet voor 100% voorzien in de vraag naar grondstoffen voor de productie van nieuwe plasticproducten. Zelfs wanneer alle plastics gerecycled zouden worden, is er nog steeds een rendementsverlies bij recycling. Dit tekort aan recycalaat wordt nog verder versterkt doordat de vraag naar plastics groeit. Biogebaseerde plastics zijn daarom essentieel om dit tekort aan recycalaat aan te vullen als duurzaam alternatief voor plastics uit fossiele grondstoffen. Daarbij is het noodzakelijk dat de biograndstoffen duurzaam geproduceerd zijn en de biogebaseerde plastics recyclebaar en waar mogelijk herbruikbaar zijn.

¹³ Huidige norm voor composteerbaarheid: EN13432:2000

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 32852, nr. 33

¹⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 35788, nr. 77

¹⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 617

¹⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 32813, nr. 375

¹⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 722

Bioafbreekbare plastics

Het kabinet heeft de afgelopen jaren ingezet op het voorkomen van microplasticsuitstoot.¹⁹ Hierbij heeft aanpakken bij de bron de voorkeur, bijvoorbeeld door in te zetten op het tegengaan van zwerfafval²⁰, een verbod op EU-niveau op bewust toegevoegde microplastics aan consumentenproducten (zoals cosmetica en granulaat op sportvelden) en inzet op correcte bandenspanning voor voertuigen.²¹ In toepassingen waar weglek naar het milieu een reëel risico is, kan bioafbreekbaarheid een optie zijn om microplastics te verminderen, bijvoorbeeld bij verf.²² Voorwaarde is dan wel dat de plastics ook daadwerkelijk spoedig en volledig afbreken in het milieu waarin ze terecht komen. Voor de toepassingen waar recyclebaarheid eveneens een vereiste is om plastics in de kringloop te houden en belasting op het water- en bodemsysteem te minimaliseren, mag de bioafbreekbaarheid niet als alternatief worden gezien voor recycling.

Composteerbare plastics

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.²³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Het kabinet verwelkomt de ambitie om eenduidig Europees beleid te voeren over de toepassing van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics. Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie met deze mededeling richting en sturing geeft aan de toepassing van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics. Het biedt een handzaam raamwerk voor zo duurzaam mogelijk gebruik van de plastics en het voorkomen van verwarring van consumenten en *greenwashing*. Over het algemeen kan het kabinet zich goed vinden in de uitgangspunten van de mededeling.

Het is positief dat een aantal van de aspecten uit de mededeling reeds een plaats hebben gekregen in EU wetgevende voorstellen, te weten het voorstel voor een richtlijn Grotere Rol voor de Consument bij de Groene Transitie²⁴ en een verordening inzake verpakkingen en verpakkingsafval, die tevens gepubliceerd is op 30 november jl. Tegelijkertijd zou het kabinet graag zien dat nog meer van de richtinggevende aspecten uit de mededeling worden vervat in

¹⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 27625, nr. 329; Kamerstukken II, 2015/16, 30 872, nrs. 202, 206; Kamerstukken II, 2018/19, 30872, nrs. 219, 222

²⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 30872, nr. 276

²¹ Kamerstukken II, 2018/19, 30872, nr. 219

²² RIVM, 2016. Emission of microplastics and potential mitigation measures

²³ Voorbeelden hiervan zijn fruitstickers, theezakjes, koffiepads en gft-inzamelzakken (zie Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 722). Het kabinet heeft tevens met de koffie- en theebranche een *Green Deal* gesloten, waarin is afgesproken dat minimaal 75 procent van de koffiepads en theezakjes op de Nederlandse markt composteerbaar zal zijn, en dus bij het gft mogen worden weggegooid (zie Kamerstukken II, 2020/21, 32813 nr. 722)

²⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 22112, nr. 3423

regelgeving en hier bij de Commissie voor pleiten. Het kabinet had graag meer ambitie gezien door een aantal van de niet-bindende adviezen, als regelgeving te hebben gezien. Bijvoorbeeld een verbod op claims over bioafbreekbaarheid op producten die veel als zwerfafval eindigen, een verplichting dat additieven aan bioafbreekbaar plastic ook afbreekbaar zijn, en een verplichting dat bij gebruik van biograndstoffen in plastics minimaal aan RED-II duurzaamheidscriteria (en in de toekomst RED-III) moet worden voldaan. Het kabinet zal er dan ook voor pleiten dat, daar waar mogelijk, deze adviezen in toekomstige voorstellen worden vervat.

Een tweede aandachtspunt is dat de mededeling veel aandacht besteedt aan duurzaamheidseisen en heldere communicatie over het biogebaseerde aandeel van plastics en correcte afdanking, maar dat de mededeling niet ingaat op het stimuleren van het gebruik van biogebaseerd plastic (bijvoorbeeld via een verplicht minimumaandeel in nieuwe producten). Doordat er wel eisen worden gesteld aan het gebruik van deze plastics, zonder dat er voorstellen zijn die het gebruik ervan stimuleren, bestaat het risico dat dit barrières oproept voor de groei van de markt. De Commissie stelt bijvoorbeeld dat biograndstoffen bij voorkeur voor materialen (waaronder plastics) worden gebruikt in plaats van voor bio-energie. Desondanks benoemt de Commissie geen maatregelen om het gebruik van biograndstoffen voor plastics of andere materialen te stimuleren, terwijl er reeds wel stimuleringsmaatregelen bestaan voor toepassing in biobrandstoffen en bio-energie (zoals de bijmengverplichting onder RED). Het kabinet zal daarom bij de Commissie pleiten voor het stimuleren van de toepassing van biogebaseerde plastics en minimaal een gelijk speelveld met biobrandstoffen en bio-energie, bij voorkeur door het stellen van een verplicht minimumaandeel biogebaseerde plastics in nieuwe producten.

Biogebaseerde plastics

Het kabinet staat positief tegenover het voornemen om generieke claims over biogebaseerd plastic op producten te verbieden. Heldere claims over het aandeel biogebaseerd plastic zijn van belang om verwarring en *greenwashing* te voorkomen. Het aandeel biogebaseerd plastic kan op verschillende manieren bepaald worden, ofwel via fysieke meting (via koolstofdatering) ofwel via berekening (massabalansmethoden). Net als de Commissie is het kabinet van mening dat wanneer een product claim over het exacte aandeel biogebaseerd plastic heeft, de methode van fysieke meting moet worden gebruikt. In aanvulling daarop is het kabinet van mening dat ook het gebruik van de massabalansmethoden essentieel is om de huidige plasticproductie te verduurzamen en het verwerken van biograndstoffen in bestaande chemische installaties en pijpleidingen mogelijk te maken. Het biogebaseerde aandeel dient via een transparant en robuust certificeringssysteem te worden aangetoond, dat in de toekomst gebaseerd zal moeten zijn op de in ontwikkeling zijnde *International Standardization Organization*-norm voor massabalansmethoden. Daarbij is het kabinet van mening dat bij gebruik van massabalans geen claims over het product zelf gemaakt mogen worden. In plaats daarvan moet bij een massabalans een procesclaim worden gedaan, bijvoorbeeld dat het product bijdraagt aan de vervanging van fossiele grondstoffen door duurzame biograndstoffen.²⁵

²⁵ Dit is in lijn met de afspraken in de Green Deal Groencertificaten.

Het kabinet zal dan ook bij de Commissie bepleiten om geen voorkeur voor een meetmethode te hebben, maar duidelijk te maken welke claims bij welke meetmethode worden gemaakt. Het kabinet staat achter de prioritering van gebruik van organisch afval en reststromen als grondstof, en de notie dat wanneer toch primaire biograndstoffen worden gebruikt, deze duurzaam geproduceerd moeten zijn (minimaal REDII-criteria en in de toekomst REDIII-criteria).

De Commissie stelt dat bij het toepassen van biograndstoffen de voorkeur uit moet gaan naar materialen, zoals plastics, boven bio-energie. Het kabinet deelt deze lijn en zal daarom aandacht vragen voor meer Europees stimulerend beleid voor hoogwaardige toepassing van biograndstoffen en afbouw van beleid dat laagwaardige toepassing stimuleert. Het kabinet zal specifiek pleiten voor een Europees verplicht minimumaandeel biogebaseerde plastics en/of recycleert in nieuwe producten, zoals in het kader van de Verordening inzake verpakkingen en verpakkingsafval²⁶ en de toekomstige herziening van de Autowrakkenrichtlijn.

De Commissie stelt dat biograndstoffen bij voorkeur worden toegepast in producten met een lange levensduur, boven producten met een korte levensduur. Het kabinet is van mening dat biograndstoffen breed zouden moeten worden toegepast in alle typen plastic producten ongeacht de levensduur. Dit omdat het kabinet ernaar streeft dat de plasticketen op termijn fossielvrij is, en daarvoor is noodzakelijk dat biograndstoffen breed worden toegepast. Daarbij geldt natuurlijk nog steeds dat in algemene zin de productie en het gebruik van plastic producten met een korte levensduur moet worden verminderd (bijvoorbeeld door in te zetten op herbruikbare verpakkingen). Het is hierbij wel van belang dat er voldoende recyclingcapaciteit aanwezig is, zodat de levensduur van biogebaseerde materialen kan worden verlengd. Specifiek voor nieuwe typen biogebaseerde plastics zoals PLA (*Polyactic Acid*, gemaakt van melkzuur), die gescheiden moeten worden van de reguliere plastics, is het noodzakelijk in recyclinginfrastructuur te investeren. In beginsel dienen alle plastics in de bestaande infrastructuur gerecycled te worden, maar dit moet niet zo stringent zijn dat ontwikkelingen in nieuwe (gewenste) biogebaseerde plastics en recyclingtechnieken worden gefrustreerd. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen bij de Commissie.

Bioafbreekbare plastics

Met betrekking tot bioafbreekbare plastics die in het milieu afbreken steunt het kabinet de notie dat bioafbreekbaarheid als systeemeigenschap moet worden gezien (in welke omstandigheden breekt het materiaal af) in plaats van enkel als materiaaleigenschap. Het kabinet steunt hierbij de inzet voor het ontwikkelen van criteria en certificeringsstandaarden. Ook is het kabinet positief over de aanbeveling dat additieven aan plastic ook afbreekbaar en onschadelijk voor het milieu moeten zijn, dat labels naast de claim "afbreekbaar" ook moeten specificeren in welke omstandigheden ze afbreken en hoelang dat duurt. Daarnaast is het kabinet positief over het voorstel dat er geen claims over bioafbreekbaarheid mogen worden gemaakt op producten die vaak in het zwerfafval belanden.

²⁶ COM(2022) 677

De Commissie stelt ook dat de plastics die in het milieu afbreken enkel moeten worden toegepast waar reductie, hergebruik, inzameling en recycling niet haalbaar zijn en moet worden beperkt tot materialen waarvan is bewezen dat ze volledig afbreken (tot water, CO₂, minerale zouten, biomassa en eventueel methaan) binnen bepaalde tijd. Het kabinet is het ermee eens dat terughoudendheid bij bioafbreekbare plastics (die niet recyclebaar zijn) geboden is. Echter, het door de Commissie gehanteerde voorbeeld van landbouwplastics is volgens het kabinet geen goed voorbeeld, omdat het inzamel- en recyclingpotentieel van landbouwplastics juist hoog is. Het kabinet zal inventariseren op welke manieren het gebruik van landbouwplastics te verduurzamen is.

Ondanks deze terughoudendheid over toepassing van bioafbreekbare plastics, is het kabinet van mening dat wanneer de plastics naast afbreekbaar óók recyclebaar zijn, gebruik hiervan niet moet worden belemmerd, mits het etiket duidelijk aangeeft waar het moet worden weggegooid (namelijk dat ze moeten worden gerecycled). Op den duur – wanneer de techniek het toelaat – zouden zelfs alle plastics recyclebaar én afbreekbaar in het milieu moeten zijn voor toepassingen waar weglek naar het milieu een reëel risico vormt, bijvoorbeeld microplastics door slijtage.

Composteerbare plastics

Het beleid dat de Commissie voor industrieel composteerbare plastics voorstelt, sluit in grote lijnen aan bij het kabinetsbeleid en wordt daarom positief ontvangen door het kabinet. Compostering van plastics biedt enkel in specifieke gevallen voordelen. Certificering, standaarden en labels moeten duidelijk en specifiek zijn. Dit sluit aan bij de nationale Green Deal koffiepads en theezakjes bij het gft.²⁷ Het kabinet zal er daarbij wel voor pleiten dat de huidige Europese standaard voor composteerbaar plastic²⁸ herzien is vóóordat de verplichting ingaat. De huidige norm sluit namelijk niet altijd aan bij de omstandigheden in composteerinstallaties. Het is belangrijk dat composteerbaar plastic, in die specifieke gevallen waar het voordelen biedt, pas meegaat in het gft wanneer het daadwerkelijk afbreekt gedurende de composteercyclus.

Tot slot ondersteunt het kabinet de intentie van de Commissie om het beleid uit de mededeling te laten landen in internationale afspraken en onderhandelingen alsmede het voornemen om onderzoek en innovatie te stimuleren die ontwerp van circulaire biogebaseerde plastics die herbruikbaar, recyclebaar en afbreekbaar zijn faciliteren. Zeker op het laatste aspect (bioafbreekbaarheid) is het kabinet van mening dat kennisopbouw nodig is, omdat dit een belangrijke rol speelt in het structureel oplossen van het microplasticsprobleem en materiaalinnovatie kan bevorderen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin.²⁹ Het kabinet kijkt bij welvaart in

²⁷ C-235, Green Deal – Koffiepads en theezakjes bij het gft, 2021

²⁸ European standard EN 13432:2000

²⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35830, nr. 16

brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

De effecten op de bovengenoemde vier aspecten van brede welvaart worden beoordeeld als positief. De mededeling wil de negatieve impact op het milieu van biogebaseerde plastics tegengaan door middel van onder andere duurzaamheidseisen en certificering.

Duurzaamheidseisen gaan bijvoorbeeld over biodiversiteit, duurzaam beheer van bossen en bodemkwaliteit. Hierdoor draagt de mededeling bij aan natuurkwaliteit voor huidige en toekomstige generaties. Daarnaast zijn biograndstoffen een duurzaam alternatief voor fossiele grondstoffen en dragen ze zo bij aan kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties. De grensoverschrijdende effecten gaan vooral over CO₂-uitstoot; biogebaseerde plastics (mits gemaakt van duurzame biograndstoffen) hebben in de regel een lagere CO₂-impact dan fossiele plastics. De kosten zullen vooral voor bedrijven zijn, zij zullen bijvoorbeeld moeten gaan betalen voor certificeringsschema's die de duurzaamheid van de biograndstoffen aantonen. Wanneer biograndstoffen breed toegepast worden kunnen deze gestegen kosten doorberekend worden aan consumenten. Daartegenover staat dat bij groei van de markt voor biogebaseerd plastic, schaalvoordelen ervoor kunnen zorgen dat de prijs daalt ten opzichte van fossiele plastics.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De inschatting is dat het beleidskader voor biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics door de meeste lidstaten neutraal dan wel positief wordt ontvangen. Enkele lidstaten hebben al een verplichting doorgevoerd om stickers op fruit en groente composteerbaar te maken. Het is nog niet bekend wat de positie van het Europees Parlement zal zijn, maar naar verwachting zal die overwegend positief zijn, aangezien het Europees Parlement in 2018 de Europese Strategie voor plastics in een circulaire economie positief heeft ontvangen.³⁰

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededing heeft betrekking op milieu en de interne markt. Op basis van artikel 4, lid 2, sub a, en sub e van het VWEU is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op deze beleidsterreinen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel duidelijkheid te bieden over de toepassing en duurzaamheid van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics, en daarmee bij te dragen aan een circulaire economie in 2050. Gezien het internationale karakter van de plasticindustrie, die onder meer door de gemeenschappelijke interne markt binnen de Europese Unie (EU) sterk met elkaar is verweven, is een volledig

³⁰ 2018/2035(INI)

circulaire en duurzame toepassing van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastic niet haalbaar zonder aanpak op EU-niveau. Wanneer lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau optreden zullen er uiteenlopende eisen, verplichtingen en verboden ontstaan en is er geen gelijk speelveld. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om geharmoniseerd, duurzaam en circulair gebruik van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics op EU-niveau te realiseren. Het voorgestelde optreden is beleidsinhoudelijk geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat de mededeling ingaat op duurzaamheidseisen aan biograndstoffen, prioritaire toepassing van biograndstoffen in materialen, heldere en wetenschappelijk onderbouwde standaarden en labels voor zowel biogebaseerde, bioafbreekbare als composteerbare plastics en verplichte toepassing van composteerbare plastics voor specifieke toepassingen met bijkomende voordelen. Het kabinet is wel van mening dat het voorgestelde optreden volgend op de mededeling nog meer in voorstellen voor EU-regelgeving vertaald moet worden. Het kabinet acht Europese regelgeving gewenst omdat dit, onder meer door het grensoverschrijdende karakter van de plasticindustrie en het per lidstaat verschillende beleid op het gebied van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics, nodig is om een Europese circulaire en duurzame plasticmarkt te realiseren.

d) Financiële gevolgen

Vooralsnog lijken er geen financiële gevolgen voor het Rijk voort te vloeien uit deze mededeling. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Daar waar (onderdelen uit) de mededeling wordt vertaald in concrete wet- en regelgeving, zal het mogelijk worden een heldere inschatting te maken van gevolgen voor nationale, regionale en lokale begrotingen en het vergunningen-, toezicht- en handavingsinstrumentarium. Dit zal dan zoals gebruikelijk gebeuren in het betreffende BNC-fiche. Nederland is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft op zichzelf geen directe gevolgen voor de regeldruk. De mededeling beoogt duidelijkheid te scheppen over de toepassing van biogebaseerde, bioafbreekbare en composteerbare plastics en steunt de ontwikkeling van goede test- en certificeringsmethoden voor zowel biogebaseerde als bioafbreekbare plastics. Daar waar de mededeling is wordt uitgewerkt in regelgeving, zou dat kunnen leiden tot een toename van de regeldruk voor zowel het rijk als de medeoverheden. In de betreffende BNC-fiches over deze voorstellen zal de regeldruk nader worden behandeld. Daarbij zullen ook eventuele gevolgen voor de concurrentiekracht worden meegenomen.

Voor wat betreft de mededeling, kan eventuele implementatie op nationaal niveau door afzonderlijke lidstaten van de niet-bindende adviezen in de mededeling tot fragmentatie binnen de EU leiden en daarmee mogelijk negatieve effecten op de interne markt hebben doordat een ongelijk speelveld kan ontstaan.

Het potentieel voor biograndstoffen in Nederland is onvoldoende om aan de eigen vraag naar biograndstoffen te voldoen; importeren is dan ook noodzakelijk.³¹ Dit geldt ook voor fossiele grondstoffen, maar deze zullen veelal uit andere landen dan biograndstoffen komen. Deze verschuiving van fossiele grondstoffen naar biograndstoffen kan daardoor geopolitieke gevolgen hebben. De verwachting is echter niet dat door deze mededeling direct grote veranderingen zullen optreden.

³¹ Planbureau voor Leefomgeving, Beleidsstudie: Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa (2020)