

Vergaderjaar 2012–2013

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2013

Vermindering van de milieudruk door preventie en recycling, dat is het doel van het beleid op het gebied van verpakkingen. De Raamovereenkomst verpakkingen geeft invulling aan de inspanningen die gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en het Rijk hierbij plegen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. In mijn brief van 22 november 2012 (Kamerstuk 28 694, nr. 94) heb ik u over deze raamovereenkomst geïnformeerd.

Ik zie de raamovereenkomst als een goede manier om invulling te geven aan mijn ambitie om steeds meer afval als grondstof te gebruiken en zo bij te dragen aan de circulaire economie. De toekomst ligt immers in gesloten kringlopen van materialen en dus ook van verpakkingen, aangevuld met preventie. De afspraken uit de raamovereenkomst, op korte en op langere termijn, leveren een goede bijdrage aan het invullen van deze ambitie. Met de verduurzamingsagenda verpakkingen uit de raamovereenkomst maken we bovendien structureel werk van het verduurzamen van verpakkingen in Nederland.

De raamovereenkomst biedt dus een mooi perspectief en het is mijn ambitie om hiervan een succes te maken, samen met gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven. Mijn inzet bij de implementatie zal zich daar op richten. Met deze brief informeer ik u dan ook graag over de voortgang die ik sinds mijn brief van 22 november heb geboekt bij het verpakkingenbeleid.

Raamovereenkomst: mede-ondertekening VNG

VNG heeft de raamovereenkomst inmiddels getekend. Hiermee ligt er een goede basis voor de uitvoering van het verpakkingenbeleid voor de komende 10 jaar.

Er is een addendum overeengekomen met aanvullende afspraken (bijlage 1¹), die een goede uitwerking zijn van de raamovereenkomst. Ik ondersteun deze afspraken volledig. Ik zal een voorstel tot wijziging van regelgeving voorbereiden waarmee de relevante onderdelen van het addendum net als de relevante onderdelen van de raamovereenkomst wettelijk worden verankerd. Uw Kamer zal door middel van de geldende voor- en nahangprocedure betrokken worden bij dat voorstel.

Bekostiging via het Afvalfonds Verpakkingen

Binnen het verpakkende bedrijfsleven is een overeenkomst afgesloten waarbij de betrokken bedrijven afspraken hebben gemaakt over de bekostiging van het in de raamovereenkomst afgesproken systeem van inzameling, recycling, registratie en preventie van verpakkingsafval. Aan mij is verzocht dit systeem algemeen verbindend te verklaren. Ik heb besloten dat te doen. Hierdoor vallen ook de bedrijven die nog niet deelnemen in het Afvalfonds Verpakkingen onder deze overeenkomst. Belangrijkste effect is dat bedrijven zich nu niet kunnen onttrekken aan het bijdragen aan de kosten van de uitvoering van de raamovereenkomst. Op 28 december 2012 is in de Staatscourant de beschikking gepubliceerd. Het Afvalfonds Verpakkingen zorgt nu namens de verpakkende bedrijven voor de uitvoering van de overeenkomst. Dat betekent dat zij zorgen voor het innen van de benodigde gelden en het verder uitvoeren van de nieuwe raamovereenkomst. Zij zullen ook door mij aangesproken worden als het gaat over het behalen van de gestelde doelen.

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

Een belangrijk onderdeel van de raamovereenkomst is het verduurzamen van verpakkingsketens. Uitgangspunten zijn: het terugbrengen van de milieudruk in de hele keten van verpakte producten, het beperken van grondstofgebruik en het economisch sluiten van ketens (afval is grondstof). Dit doet het kennisinstituut door het opstellen van een verduurzamingsagenda waarin per relevante keten wordt gekeken naar de hoogst haalbare doelen die door wetenschappers vastgesteld worden. Er komt daarbij een digitaal meldpunt. Burgers kunnen hier terecht om verpakkingen waar ze kansen voor verduurzaming zien aan te melden. Maar dit meldpunt zal ook informatie geven, aan burgers en aan professionals. Dit meldpunt is daarmee een belangrijke bron voor de verduurzamingsagenda.

Het kennisinstituut wil hiermee een bijdrage leveren aan de circulaire economie waarbij afval weer grondstof wordt. Het Kennisinstituut is onafhankelijk doordat besluitvorming plaatsvindt in het bestuur dat bestaat uit de drie partijen die de raamovereenkomst hebben gesloten, Rijk, VNG en verpakkend bedrijfsleven. Dit instituut is eind 2012 opgericht. Een belangrijk onderwerp in 2013 zal het uitvoeren van de in de raamovereenkomst afgesproken pilot drankenkartons zijn. Doel daarbij is om vast te stellen op welke wijze het recyclen van drankenkartons uitgevoerd kan worden en wat de effecten zullen zijn zodat hier een conclusie aan kan worden verbonden. De voorbereidingen zijn reeds gestart.

Monitoringsystematiek en rapportage Nedvang 2011

Het verpakkende bedrijfsleven rapporteert jaarlijks over de bereikte resultaten. Nedvang levert deze aan en deze monitoringcijfers laten onder andere zien hoeveel verpakkingsafval er gerecycled is. Op die manier is bekend in hoeverre voldaan is aan de gestelde doelen. Er is regelmatig discussie over de betrouwbaarheid van deze monitoringcijfers. Afgelopen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

jaren hebben de betrokken partijen, onder meer door de onderzoeken van de ILT veel inzicht gekregen in de systematiek en in de onzekerheden van de systematiek. Daarom is in de raamovereenkomst afgesproken dat een werkgroep een betrouwbare systematiek ontwerpt. Bijlage 4² geeft meer informatie over de voortgang van deze werkgroep monitoring en de benodigde verbeteringen van de methodiek.

Mijn ambitie over de monitoring van verpakkingen is dat er een systeem komt dat betrouwbare resultaten geeft zonder dat dit leidt tot onredelijke administratieve lasten. In de brief van mijn voorganger van 5 maart 2012 aan uw Kamer (Kamernummer 28 694, 90) is hier al over bericht. De in dezelfde brief aangekondigde vergelijking van onze methode met het buitenland is inmiddels uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek in onder andere België, Duitsland, Zweden en Denemarken, is mij duidelijk geworden dat de Nederlandse methodiek voor het verzamelen en rapporteren van de gegevens in zijn algemeenheid niet onderdoet voor de gehanteerde methodieken in deze landen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de methodieken uit andere landen betrouwbaarder zijn, als naar het totaal wordt gekeken. Overigens is in het onderzoek niet gekeken naar de handhaving van de systematiek en de gegevens. Uit deze vergelijking van methoden is een (beperkt) aantal verbeteringen naar voren gekomen, zoals het nadrukkelijk uitgaan van wegingen van stromen en het aantonen van gegevens door bewijzen die goed controleerbaar zijn. Deze worden meegenomen bij de aangegeven randvoorwaarden en uitgangspunten voor het betrouwbaarder maken van de monitoringcijfers. Mijn conclusie is dat de gehanteerde methodiek internationaal van vergelijkbare kwaliteit is. Dat is overigens geen reden om de benodigde verbeteringen aan de methodiek niet door te voeren.

In juni 2012 heb ik met Nedvang afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de rapportage. Vorig jaar heeft Nedvang de cijfers over 2011 aan mij gerapporteerd. Ik heb aan de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) gevraagd ze te toetsen. ILT heeft zich hierbij geconcentreerd op het vorig jaar geconstateerde zwakke punt, de recycling van kunststofafval dat bij bedrijven vrijkomt. Dat is grondig gebeurd. U treft de monitoringrapportage van Nedvang hierbij aan, evenals de beoordeling door ILT (bijlagen 2 en 3a³). De inspectie concludeert dat op het gebied van bedrijfsmatig kunststofafval de kwaliteit van de monitoring enigszins verbeterd is ten opzichte van vorig jaar, maar nog verdere verbetering behoeft. Alle verbeterpunten worden nu meegenomen door de werkgroep monitoring. Kern is dat het meten van de hoeveelheid gerecycled kunststofafval dat bij bedrijven vrijkomt verbeterd kan worden door een inhoudelijke slag. De hoeveelheid die op de markt komt wordt daar ook verbeterd, de resultaten worden zoveel mogelijk ook nog toegepast op de rapportage over 2012. Ik heb ook nog apart gesproken over de kwaliteit van de monitoring met het verpakkende bedrijfsleven naar aanleiding van de rapportage van ILT. Hierin heeft het verpakkende bedrijfsleven toegezegd met grote snelheid en voortvarendheid in te zetten op de benodigde verbetering en de bevindingen van ILT als uitgangspunt te nemen (bijlage 3b⁴).

De kern van de rapportage wordt gevormd door de behaalde resultaten over 2011. De gerapporteerde cijfers bestaan uit het gerealiseerde recyclingpercentage per materiaalstroom en een vergelijking met de afgesproken doelstellingen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

TABEL Recyclingspercentages verpakkingsmaterialen

Materiaal	Resultaat 2010	Resultaat 2011	Doelstelling EU	Doelstelling NL
Glas	91%	83%	60%	90%
Papier en Karton	90%	89%	60%	75%
Kunststof	48%	51%	22,5%	2010: 38% 2012: 42%
Metaal	88%	91%	50%	85%
Hout	32%	30%	15%	25%
Totaal recycling	74%	72%	55–80%	70%

Conclusie is dat het verpakkende bedrijfsleven voldoet aan de doelstellingen voor metaal, hout en papier/karton. Voor kunststof is het recyclepercentage ruim hoger dan de doelstelling, maar geeft de inspectie aan dat er nog steeds veel onzekerheden in de meetmethode zitten. De gerapporteerde marge met de doelstelling van 13% is groter dan de marge van 10% in 2010. De ILT concludeert dat de betrouwbaarheid niet is achteruitgegaan. Mijn oordeel is dat voor kunststof voldaan is aan de doelstelling. Overigens blijven de resultaten van het inzamelingssysteem voor kunststof verpakkingsafval bij huishoudens (Plastic Hero) groeien. Er is een stevige toename van de gerecyclede hoeveelheid kunststof uit huishoudens met bijna 35%.

De daling voor hout ten opzichte van 2010 komt omdat verpakkingshout soms verbrand wordt met energierugwinning. Dat is onwenselijk, in de nieuwe raamovereenkomst is daarom afgesproken hier samen met betrokken partijen naar te kijken, dat wordt dit jaar opgepakt. De daling bij papier/karton wordt veroorzaakt omdat gebleken is dat een lager aandeel van het ingezamelde materiaal afkomstig is van verpakkingen. Voor glas wordt de doelstelling niet gehaald. De oorzaak hiervan is dat in tegenstelling tot voorgaande jaren nu alleen nog uitgegaan is van glas dat aantoonbaar is gerecycled. Er zijn op basis van de bevindingen van de ILT over 2010 geen bijschattingen gedaan voor niet in beeld gebrachte stromen zoals de uitvoer van glas naar het buitenland.

Het bedrijfsleven geeft aan de doelstelling voor glas weer te willen halen door maatregelen te nemen zodat burgers meer glas gaan inzamelen. Daarnaast is het verpakkende bedrijfsleven bezig om de stroom die nu niet gemeten wordt in beeld te brengen. Ook gaan ze onderzoeken of een uitbreiding van het aantal rapporterende bedrijven voor de volgende rapportagejaren tot een hoger recyclingpercentage leidt.

Zwerfafval

Zwerfafval is een probleem dat zich in alle plekken en lagen van de samenleving voordoet en helaas niet een eenduidige oplossing kent. Objectief gemeten is Nederland behoorlijk schoon, maar gevoelsmatig wordt dit anders ervaren en zijn er nog steeds plekken die een intensievere aanpak nodig hebben. Zonder een verantwoordelijke voor zwerfafval aan te wijzen, kunnen we in ieder geval stellen dat burgers een belangrijke rol spelen zowel in het veroorzaken van het probleem als in de oplossing ervan. Gedragsverandering van de burger is dan ook een speerpunt. Daarbij is een krachtige combinatie van een lokale en landelijke aanpak nodig.

In bijlage 5⁵ staat beschreven welke mogelijkheden ik zie de komende tijd als het gaat om de verbeterde aanpak van zwerfafval. Conclusie is dat samenwerking van Rijkswaterstaat en NederlandSchoon, het benutten van de daar beschikbare kennis en de beschikbare budgetten voor extra activiteiten, er voor kunnen zorgen dat we versneld op weg gaan naar een

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

nog schoner Nederland. Daarom zal ik samen met RWS en Nederland Schoon bekijken hoe we de communicatie-inspanningen voor de komende periode zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen opzetten en uitvoeren. Onderdeel daarvan is een traject waarbij partijen uit de samenleving kunnen participeren.

Ik begrijp dat er scepsis is over het afschaffen van de statiegeldverplichting in relatie tot de wens om zwerfafval aan te pakken. Statiegeld wordt nu gebruikt als middel om het gedrag van de burger te sturen bij grote pet-flessen, die vooral binnenshuis worden gebruikt. Ik verwacht niet dat als het verpakkende bedrijfsleven mocht besluiten om in 2015 over te gaan tot het afschaffen van statiegeld dit zal leiden tot een toename van zwerfafval van grote petflessen.

Zoals gezegd: het gaat uiteindelijk om het gedrag van de burger. Voorkomen moet worden dat deze sigarettenpeuken, kauwgom, patatbakjes en kleine flessen, blikjes en drankenkartons laat slingeren. Maar ook dat het snel wordt opgeruimd; zodat er geen aanzuigende werking van uit kan gaan. Daarom is het belangrijk dat naast de reeds toegezegde communicatiecampagne met voorlichting aan het publiek over de eventuele afschaffing van statiegeld, de hele infrastructuur van inzameling verbetert door een goede uitvoering van de raamovereenkomst. Dan gaat het dus bijvoorbeeld om meer Plastic Hero bakken, gerichte inzameling bij sportaccommodaties en gericht maatwerkbeleid vanuit de gemeenten. Het effect van een eventuele afschaffing van statiegeld door het bedrijfsleven wordt bovendien gemonitord, waarbij gemeenten worden vergoed voor eventuele meerkosten.

Tijdens het AO Grondstoffen en afval op 7 maart 2012 heeft mijn voorganger aan kamerlid De Mos toegezegd om de boetes voor zwerfafval te verhogen. Ik ben hiervoor in overleg gegaan met het Openbaar Ministerie (OM). In bijlage 6⁶ staat beschreven waarom de boete de komende 2 jaar niet kan worden verhoogd. Wanneer na die periode blijkt dat de handhaving van zwerfafval tekort schiet, zal ik bezien welke mogelijkheden er zijn om de handhaving op zwerfafval te verbeteren.

De uitvoering van de raamovereenkomst verpakkingen is dus in volle gang. In de raamovereenkomst is opgenomen dat ik u jaarlijks op de hoogte hou van de voortgang. Ik ben voornemens u in elk geval in december van dit jaar te laten weten hoe het eerste jaar is verlopen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer