

Vergaderjaar 2013–2014

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 116

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 juni 2014

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 12 mei 2014 over het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 (Kamerstuk 28 694, nr. 115).

De vragen en opmerkingen zijn op 28 mei 2014 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 16 juni 2014 zijn deze door haar, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijk

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Algemeen	3
Aanleiding en noodzaak	4
<i>Betrokkenen</i>	4
<i>Te weinig aandacht voor verduurzaming</i>	5
<i>Problemen bij verslaglegging</i>	6
<i>Verduurzaming van verpakkingen</i>	7
<i>Hogere doelstellingen recycling kunststof en Hout en pilot drankenkartons</i>	7
<i>Statiegeld en het niet opnemen van artikelen statiegeld</i>	8
Hoofdpijnen van het voorstel	10
<i>Reden nieuw besluit</i>	10
Uitvoering in handhaving	10
Gevolgen	11
<i>Verslaglegging</i>	11
<i>Verhogen van doelstellingen voor recycling</i>	11
Artikelsgewijs	11

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 en ondersteunen de doelstellingen om verpakkingen zo duurzaam mogelijk te maken en er voor te zorgen dat afgedankte verpakkingen zo veel mogelijk weer grondstof worden. De leden van deze fractie hebben nog behoefte tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 en hebben nog enkele vragen. De leden van deze fractie begrijpen dat het Ontwerpbesluit één van de uitwerkingen van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG)¹ is, waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan de doelstelling van het kabinet om tot een economie te komen waarin zo weinig mogelijk wordt verspild. Deze leden vernemen graag op welk moment de verdere uitwerking van VANG verwacht mag worden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen hierover.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben twijfels of met dit ontwerpbesluit de beoogde milieudoelen gehaald zullen worden. Zij missen hiervoor onder meer een aantal bepalingen gericht op de kwaliteit van de recycling en het voorkomen van zwerfafval. Ook zijn deze leden er nog niet van overtuigd dat de problemen met monitoring en handhaving, waar al jaren over wordt gediscussieerd, met dit ontwerpbesluit echt tot het verleden behoren. Ook

¹ Kamerstuk 33 043, nr. 15 en Kamerstuk 33 043, nr. 28.

vinden deze leden het schrappen van de bepalingen over het statiegeld voorbarig.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie zijn zeer kritisch over het schrappen van de huidige bepalingen in het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton met betrekking tot statiegeld.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met zorg kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben de indruk dat de Staatssecretaris te weinig gevoel voor urgentie heeft voor de grote noodzaak om de hoeveelheid verpakkingen te verminderen, zwerfafval tegen te gaan en het gebruik van grondstoffen voor het verpakken van allerlei producten tegen te gaan. Deze leden willen graag nog enkele nadere vragen aan de Staatssecretaris stellen.

Algemeen

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris op welke manier wordt voorkomen dat gemeenten en bedrijfsleven contractuele afspraken maken, die voor het einde van het contract al achterhaald zijn door veranderende technieken, mogelijkheden en eisen ten aanzien van recycling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het afvalstoffenbeleid pretendeert de hoogste prioriteit te geven aan de aanpak van afvalpreventie. De leden van deze fractie zijn echter van mening dat de nadere uitwerking van preventiebeleid maar weinig prioriteit krijgt en het voorliggende Ontwerpbesluit zelfs een minder vergaande preventieverplichting kent dan het huidige Verpakkingenbesluit. Deze leden vragen of artikel 3a van het huidige Verpakkingenbesluit kan worden gehandhaafd en nader kan worden geconcretiseerd met een artikel waarin bijvoorbeeld bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan het maximale gewicht van bepaalde verpakkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie brengen in herinnering dat in de afgelopen jaren in de Tweede Kamer meerdere moties zijn aangenomen waarin wordt aangedrongen op milieubeleid voor afval en verpakkingen dat niet alleen stuur op de hoeveelheid recycling, maar ook op de kwaliteit van de recycling. De leden van deze fractie zijn van mening dat ter wille van een circulaire economie hoogwaardige recycling noodzakelijk is. In de Nota van Toelichting van het Ontwerpbesluit wordt dit ook onderschreven. Er wordt gesteld dat de kwaliteitseisen voor gerecycleerd materiaal van belang zijn voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Deze leden zijn van mening dat hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen, hoe beter ze toegepast kunnen worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is. Tegen die achtergrond vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom in geen van de artikelen van het Ontwerpbesluit dit streven naar hoogwaardige recycling en de hoogwaardige inzameling, die daartoe behulpzaam kan zijn, wordt vertaald in concrete eisen. De leden van deze fractie lezen slechts dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer (kwaliteits)eisen vastgesteld worden waaraan gesorteerd materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in artikel 6, vierde lid. Deze leden constateren dat hiermee in feite alleen een bodemwaarde voor de kwaliteit van recycling

wordt vastgelegd. Deze leden vragen waarom er met het oog op het verder sluiten van de keten van afvalstoffen geen verder onderscheid wordt gemaakt in de kwaliteit van recycling. Deze leden merken in dit verband op dat kunststof ingezameld via het statiegeldsysteem veel hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat is ingezameld volgens het Plastic Heroes-systeem, in verband met onder meer de aanwezige vervuiling en het feit dat er binnen het Plastic Heroes-systeem veel meer diversiteit bestaat in de soorten kunststof.

Aanleiding en noodzaak

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven of het Ontwerpbesluit volledig voortvloeit uit Europese regelgeving. De leden van deze fractie vragen of er bovenop de Europese regelgeving nog aanvullende zaken in het Ontwerpbesluit worden opgenomen (nationale koppen). Indien dit het geval is, kan de Staatssecretaris dan aangeven om welke zaken het gaat en waarom een nationale kop opgenomen zou moeten worden?

Met betrekking tot de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 (hierna: Raamovereenkomst) vragen de leden van de VVD-fractie of in dit Ontwerpbesluit zaken zijn opgenomen die de Raamovereenkomst doen veranderen, oftewel of met de komst van dit Ontwerpbesluit de Raamovereenkomst 2013–2022 onveranderd is gebleven.

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten welke mogelijke positieve of negatieve milieueffecten de uitvoering van de Raamovereenkomst heeft in vergelijking met het handhaven van het huidige statiegeldstelsel.

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 2, artikel 3, zesde lid van het Ontwerpbesluit dat per ministeriële regeling bepaalde verpakkingen niet onder aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris kan verduidelijken welke verpakkingen en welke omstandigheden zij van plan is om in de ministeriële regeling vast te leggen, alsook of gratis plastic tasjes hier inderdaad onder zullen gaan vallen.

Betrokkenen

De leden van de SP-fractie vinden de grenzen ten aanzien van de productverantwoordelijkheid van de producent of importeur onduidelijk. Er wordt gesteld dat de producent of importeur zorg dient te dragen voor de inname en verwerking (waaronder recycling) van verpakkingsafval dat door hem in de handel is gebracht of door hem in Nederland is ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan. De leden van deze fractie vragen op welke wijze hierbij een eind wordt gemaakt aan het grensoverschrijdend gesleep met afval. Deze leden vragen voorts hoe wordt voorkomen dat het zicht op afvalstromen verloren gaat, en na verloop van tijd geconstateerd moet worden dat via een dubieuze handel het Nederlandse plastic afval uiteindelijk opduikt in Afrika of in India. Op welke wijze worden producent en importeur verplicht om verantwoording af te leggen over de complete keten van materiaal tot en met de verwerking van dat materiaal in nieuwe producten? Volgens deze leden kan enkel middels een verplichte verantwoording worden gegarandeerd dat de belofte van hergebruik écht wordt waargemaakt.

De leden van de SP-fractie brengen in herinnering dat gemeenten, op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer, verplicht zijn tot het inzamelen van huishoudelijk afval, waaronder verpakkingsafval. De leden

van deze fractie hebben in dat kader wel met enige verbazing kennisgenomen van de boete die afvalverwerker Attero oplegt aan Brabantse gemeenten die teveel afval hebben gescheiden. Deze leden zijn van mening dat doordat steeds meer afval gescheiden wordt ingezameld, gemeenten niet meer kunnen voldoen aan de hoeveelheid aan te leveren restafval. Deze leden vragen voorts of een en ander niet wordt veroorzaakt door de aanwezigheid in groten getale van verbrandingsovens in Nederland, waardoor zelfs buitenlands afval wordt ingevoerd om deze verbrandingsovens aan de gang te houden. Deze leden vragen of het verstandig is dat een afvalverwerker zoals Attero niet alleen verantwoordelijk is voor de verbranding van afval maar ook verantwoordelijk is voor het recyclen van grofvuil en het beheren van stortplaatsen. Zou de efficiency die het gescheiden aanleveren van afval oplevert, niet doorberekend moeten worden aan de genoemde gemeenten in plaats van dat deze gemeenten beboet werden? Wordt hierover door de Staatssecretaris met de betrokken in de afvalketen gesproken? Wat is de reactie van de Staatssecretaris op berichten vanuit de recyclingmarkt dat met de opkomst van verbrandingscentrales de organisatie van afval is opgeschoven van lokaal, via regionaal, naar nationaal niveau? Dit terwijl een recyclingmarkt die opereert op internationaal niveau juist ontbreekt?

Te weinig aandacht voor verduurzaming

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting naar voren komt dat door het gebruik van termen als «de minimale hoeveelheid» of «zoveel mogelijk» in de omschrijving van eisen in de Richtlijn Verpakkingen², het voor het bedrijfsleven, maar ook voor de toezichthouder van de regelgeving omtrent verpakkingen, niet altijd duidelijk is of een verpakking aan de essentiële eisen voldoet. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris of de nieuwe eisen wél meer helderheid geven.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over paragraaf 2 van het Ontwerpbesluit betreffende de eisen aan verpakkingen en preventie. In artikel 3 lid twee, drie en vier van deze paragraaf worden eisen gesteld betreffende verpakkingen die op de Europese markt worden aangeboden. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris hoe deze eisen concreet worden ingevuld, wie deze controleert en wat deze concreet betekenen in de praktijk. Deze leden kunnen zich namelijk vinden in de doelstellingen maar vragen of deze eisen ook concrete gevolgen hebben voor de praktijk. Deze leden vragen eveneens of een met redenen omkleed verzoek van de Minister, zoals opgenomen in artikel 4 van deze paragraaf, voldoende mogelijkheden biedt voor een producent of importeur om toezicht te houden op deze eisen neergelegd in artikel 3 van deze paragraaf. Deze leden vragen voorts of dit een normaal toezichtmechanisme is in de Nederlandse praktijk. Daarnaast vragen deze leden langs welke meetlat de documentatie die opgevraagd wordt bij een dergelijk verzoek wordt gelegd om te kijken of de verpakking voldoet aan de eisen van artikel 3 van deze paragraaf, bijvoorbeeld of de verpakking voldoende vervaardigd en ontworpen is om zwerfafval te voorkomen. Hoe wordt voldaan aan het vereiste «bij de vervaardiging van een verpakking wordt zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal gebruikt» (art.3 lid 4e)? Hoe wordt een dergelijke eis gemeten? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of zij voornemens is om nadere eisen te stellen aan de bepalingen van artikel 3 van deze paragraaf. In artikel 4 lid 2 wordt een producent of importeur opgedragen om een verpakking die niet

² Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

voldoet alsnog te laten voldoen. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit betekent dat dit Ontwerpbesluit niet de bevoegdheid geeft om producenten en importeurs te verplichten om de verpakkingen te laten voldoen aan de eisen en/of andere maatregelen om de eisen afdwingbaar te maken. Krijgt de Minister daadwerkelijk de bevoegdheid om verpakkingen uit de handel te nemen die niet aan de eisen voldoen zoals die staan opgenomen in de Nota van Toelichting? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of het zin heeft om deze eisen te stellen zonder dat duidelijk is welke verpakkingen wel en welke verpakkingen niet voldoen aan de eisen en tevens zonder dat er sprake is van een adequaat handhavingsmechanisme.

Problemen bij verslaglegging

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten welke gegevens, ondergebracht in de jaarlijkse rapportages van Nedvang, met betrekking tot het ingezamelde en gerecyclede bedrijfsmatig verpakkingsmateriaal volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet volledig en betrouwbaar bleken te zijn.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat de ILT heeft geconcludeerd dat de gegevens over het gedeelte ingezameld en gerecyclede bedrijfsmatig verpakkingsafval (met name kunststof en glas), ondergebracht in de jaarlijkse verslagen van Nedvang, regelmatig niet volledig en niet betrouwbaar zijn. De leden van deze fractie vragen in hoeverre het Basisdocument Monitoring Verpakkingen³ hier voldoende soelaas zal bieden. Deze leden vragen of en zo ja op welke wijze de werking hiervan voor 2017 wordt geëvalueerd. Kunnen deze leden per jaar een update hierover ontvangen? Is handhaving hierbij niet de grootste zorg? Voorts vragen deze leden of de Staatssecretaris in kan gaan op de reacties vanuit de Nederlandse leden van de European Electronics Recycling Association. Deze leden hebben aangegeven graag te willen samenwerken en over die samenwerking afspraken te willen maken in een «Green Deal», maar overwegen geen deal te tekenen als de overheid de verantwoordelijkheid voor adequate handhaving blijft afwijzen.

De leden van de D66-fractie maken zich al geruime tijd zorgen over de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens over inzameling en hergebruik die bij de ILT worden aangeleverd. De leden van deze fractie zijn van mening dat het Basisdocument Monitoring Verpakkingen⁴ hiervoor een stap vooruit is en vragen de Staatssecretaris welke instrumenten de ILT nu heeft om op de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens te handhaven, wanneer deze alsnog niet voldoen.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris hoe vaak de ILT de verschillende vormen van controle (objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits) zal uitvoeren en hoeveel middelen de ILT voor deze handhaving tot haar beschikking heeft.

³ Kamerstuk 30 872, nr. 148.

⁴ Kamerstuk 30 872, nr. 148.

Verduurzaming van verpakkingen

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de termijnen die gesteld worden aan de zaken die zijn opgenomen in de Verduurzamingsagenda voor verpakkingen⁵. Zo is in de Raamovereenkomst afgesproken dat het bedrijfsleven toe gaat werken naar doelen zoals meetbare voorschriften voor productverpakkingscombinaties. De leden van deze fractie vinden de ambitie mooi, maar zouden liever een concrete datum zien. Deze leden vernemen graag de inhoud van de in dit Ontwerpbesluit genoemde op te stellen ministeriële regelingen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris een werkgroep op zal richten voor het tegengaan van de onwenselijke situatie bij hout, namelijk dat er recyclebaar verpakkingshout weglekt naar energierterugwinning. De leden van deze fractie vernemen graag wat de uitkomst is van de werkzaamheden van deze werkgroep. Deze leden vragen voorts wanneer de Staatssecretaris de resultaten van deze werkgroep verwacht.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris wanneer de hoogst haalbare doelen op basis van de Verduurzamingagenda voor verpakkingen daadwerkelijk zullen worden vastgesteld, op welke manier het al dan niet halen daarvan wordt gemonitord en hoe de Kamer van de voortgang op de hoogte wordt gehouden.

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren merken op dat de doelen uit de Raamovereenkomst waar het meest naar gerefereerd wordt door de Staatssecretaris betrekking hebben op het verduurzamen en het recyclen van verpakkingen. De leden van deze fractie vinden eveneens dat het van belang is dat verpakkingen worden verduurzaamd en gerecycled, maar het is naar de mening van deze leden tevens nodig de hoeveelheid aan verpakkingen te verminderen. Dit lezen deze leden niet terug in de Raamovereenkomst. De leden van deze fractie missen kort gezegd de belangrijkste «R'en» als uitgangspunten van het beleid. Allereerst krijgt «Reduce», dat wil zeggen het verminderen van de hoeveelheid afval, niet alleen van de dikte van de verpakkingen maar ook bijvoorbeeld een extra laag plastic of een extra kartonnen doosje om de verpakking, naar de mening van deze leden veel te weinig aandacht van de Staatssecretaris. «Refuse», het kunnen weigeren van verpakkingen en dus afval, ontbreekt volgens deze leden zelfs in zijn geheel. Deze leden zien graag een reactie van de Staatssecretaris hierop en zo mogelijk eveneens een uitwerking met daarin concrete doelstellingen voor invulling van deze «R'en».

Hogere doelstellingen recycling kunststof en hout en pilot drankenkartons

De leden van de SP-fractie vinden het een vooruitgang dat voor de stromen kunststof en hout in dit Ontwerpbesluit hogere recyclingdoelstellingen opgenomen zijn. Daarnaast is het naar mening van de leden van deze fractie winst dat de mogelijkheid is opgenomen om het inzamelen van drankenkartons te verplichten en voor deze verpakkingen een recyclingdoelstelling vast te stellen.

⁵ Om verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren stelt het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken jaarlijks een Verduurzamingsagenda voor verpakkingen vast. Hierin zijn concrete en afrekenbare doelen voor de duur van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 opgenomen.

De leden van de SP-fractie zouden graag de drankenkartons opgenomen zien in dit Ontwerpbesluit. Van de pilot Drankenkartons⁶, die onder toezicht van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken heeft plaatsgevonden, is immers de uitkomst bekend. Naar mening van de leden van deze fractie zou de Staatssecretaris nu haar standpunt moeten kunnen bepalen en kan in dit Ontwerpbesluit vastgelegd worden hoe om te gaan met drankenkartons.

De leden van de D66-fractie merken op dat de rapportage van de pilot Drankenkartons inmiddels is afgerond en dat de Staatssecretaris in de eerste helft van 2014 met een besluit zou komen over een landelijke afspraak. De leden van deze fractie vragen op welke manier de Staatssecretaris gevolg wil gaan geven aan de pilot Drankenkartons.

Statiegeld en het niet opnemen van artikelen statiegeld

De leden van de PvdA-fractie vragen of met het schrappen van de artikelen genoemd in de motie-Leegte⁷ niet de mogelijkheid verdwijnt om het statiegeld (voorlopig) te behouden of eventueel uit te breiden naar andere verpakkingen indien blijkt dat de afspraken uit de Raamovereenkomst met betrekking tot kunststofinzameling niet gehaald worden. Voorts vragen de leden van deze fractie waarom ervoor is gekozen om de genoemde artikelen nu al te schrappen en niet te wachten op de evaluatie van de Raamovereenkomst in 2017.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat met dit Ontwerpbesluit ook uitvoering wordt gegeven aan de motie-Leegte⁸ over het schrappen van de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld. De leden van deze fractie vinden het goed te vernemen dat hiermee niet gezorgd wordt dat het statiegeld definitief wordt vrijgegeven, omdat het vrijgeven van statiegeld immers gekoppeld is aan de prestatiegaranties. Deze leden zullen de discussie hieromtrent graag op een later moment uitgebreid voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris hoe dit Ontwerpbesluit voorziet in regelgeving die van toepassing wordt op verpakkingen die nu vallen onder de verplichtstelling van statiegeld.

De leden van de D66-fractie zijn altijd van mening geweest dat statiegeld een middel is en geen doel op zich. Het is immers de bedoeling om de circulaire economie en verduurzaming te bevorderen. De leden van deze fractie staan dan ook open voor een andere recyclingmethode indien die efficiënter is. Deze leden geven tegelijkertijd aan dat er opgepast moet worden dat er niet een goed werkend systeem wordt afgeschaft voordat er een nieuw systeem is dat aantoonbaar beter is voor het milieu.

De leden van de D66-fractie missen in de verscheidene rapporten een analyse van de milieuwinst van het totaalpakket aan afspraken in de Raamovereenkomst ten opzichte van statiegeld. De leden van deze fractie vragen daarom aan de Staatssecretaris om een gedetailleerde doorrekening te maken van de milieueffecten van de Raamovereenkomst in vergelijking met de milieueffecten van de voortzetting van het huidige

⁶ Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken heeft op 15 mei 2014 een aanvullende analyse aan de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aangeboden als vervolg op de pilot Drankenkartons die in 2013 in 37 gemeenten en in twee zogenoemde nascheidingsgebieden is gehouden. De pilot was opgezet om de kosten van verschillende inzamelsystemen en de milieuwinst in kaart te brengen. De analyse diende om aanvullende vragen te beantwoorden, onder meer over de te verwachten ketenrendementen en de totale ketenkosten.

⁷ Kamerstuk 30 872, nr. 101.

⁸ Kamerstuk 30 872, nr. 101.

statiegeldsysteem. Daarbij vragen deze leden aan de Staatssecretaris om ook in te gaan op de kosten voor respectievelijk gemeenten en bedrijven van de beide systemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het er niet mee eens dat met dit Ontwerpbesluit ook de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld vervallen. De leden van deze fractie zijn van mening dat hiermee vooruit wordt gelopen op het definitief afschaffen van het statiegeld terwijl nog niet is aangetoond dat aan alle voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Daarom willen deze leden dat het mogelijk blijft de genoemde artikelen alsnog in werking te laten treden. Deze leden zien niet het belang om nu met zo'n haast de genoemde artikelen te laten vervallen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het niet meer vastleggen van de inzamelmethode van PET-frisdrankflessen wordt voorgesteld in het Ontwerpbesluit omdat het bedrijfsleven heeft aangegeven zelf te willen bepalen of statiegeld op PET-frisdrankflessen als inzamelinstrument zal worden gebruikt. Volgens de leden van deze fractie geldt dit niet voor alle betrokken bedrijven. Zo zijn er supermarkten die juist graag het statiegeldsysteem behouden en ook onder gemeenten is er grote zorg over het afschaffen van het statiegeldsysteem. Er wordt in de toelichting gesteld dat het efficiënter kan zijn om de inzameling van de PET-frisdrankflessen ook via de Plastic Heroes-inzameling te laten lopen. Deze leden vinden dit een te magere onderbouwing en vragen voorts in hoeverre is aangetoond dat dit efficiënter is. Deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden dat het milieurendement van het statiegeldsysteem hoger is omdat het hier gaat om een relatief schone stroom plastic die hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat wordt ingezameld via het Plastic Heroes-systeem?

Uit de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie is duidelijk geworden dat het statiegeld voor bierflesjes in de nabije toekomst niet langer gewaarborgd is door een verordening van een Productschap. Hoewel dit deel van het statiegeld nu privaat geborgd gaat worden vrezen de leden van deze fractie dat het statiegeld op bierflesjes gevaar loopt om langzaam te verdwijnen zij verzoeken daarom in het Ontwerpbesluit een of meer artikelen op te nemen waarmee het statiegeld op bierflesjes en andere verpakkingen kan worden gewaarborgd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het vrijgeven van het statiegeld is gekoppeld aan het voldoen aan de prestatiegaranties uit de Raamovereenkomst. De ILT rapporteert in de loop van dit jaar of het verpakkend bedrijfsleven aan deze prestatiegaranties voldoet. De leden van deze fractie vragen waarom met het schrappen van de statiegeldbepalingen niet wordt gewacht tot duidelijk is geworden hoe het kostenplaatje van het statiegeldsysteem eruit ziet en of het verpakkend bedrijfsleven aan de prestatiegaranties voldoet.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn er blij mee dat de Staatssecretaris, al zij het naar de mening van de leden van deze fractie na behoorlijke druk van de Kamer, toch een kostenbatenstudie laat uitvoeren naar de werkelijke kosten van statiegeld, nu daar door verschillende studies die allen niet onafhankelijk lijken te zijn zoveel verwarring over is ontstaan. Deze leden zijn benieuwd wie dit onderzoek op dit moment uitvoert, en op basis van welke criteria de Staatssecretaris heeft besloten deze partij de opdracht te gunnen. Daarbij willen deze leden ook graag opmerken dat de convenanten die tot nu toe met de verpakking- en dranksector zijn gesloten allen, naar de mening van deze leden, schoolvoorbeelden zijn van mislukte convenanten en illustrerend voor hoe

convenanten in het milieubeleid worden misbruikt om regelgeving te voorkomen, zonder dat de afgesproken doelstellingen ooit gehaald zijn. Deze leden vragen voorts waarom de Staatssecretaris er nu wel vertrouwen in heeft dat de doelstellingen gehaald zullen worden. Deze leden stellen voor dat de Staatssecretaris ditmaal haar rug rechthoudt, en het statiegeld niet afschaft, maar juist uitbreidt naar kleine flesjes en blikjes.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de analyse van CE Delft inzake de kosten van het statiegeldsysteem en zijn benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek naar de verschillen tussen de analyse van Wageningen UR en CE Delft.

Hoofdpijnen van het voorstel

Reden nieuw besluit

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Ontwerpbesluit geen betrekking meer heeft op papier en karton omdat papier een stroom is die geld opbrengt en er daardoor een economische stimulans is om deze stroom in te zamelen en te recyclen. De leden van deze fractie vragen of dit eveneens opgaat voor kunststof.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat – in tegenstelling tot het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton – het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, niet langer onderdeel uitmaakt van dit Ontwerpbesluit. De leden van de SP-fractie vernemen graag waar de uit dit Ontwerpbesluit weggelaten bepalingen omtrent papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, worden ondergebracht.

Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen in het Ontwerpbesluit over de komst van diverse werkgroepen, toezichtorganen en kennisinstituten. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris een overzicht aan de Kamer kan sturen van alle instanties, werkgroepen, kennisinstituten etc. die in dit Ontwerpbesluit een rol hebben. Voorts vragen deze leden of daarbij kan worden vermeld wie hierin zitting hebben, welke rol de betreffende instantie, werkgroep, kennisinstituut etc. heeft, welke kosten hieraan verbonden zijn en welke afrekenbare doelstellingen hieraan worden gekoppeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat individuele bedrijven krachtens het Ontwerpbesluit verplichtingen krijgen opgelegd, met de bedoeling deze grotendeels collectief te laten uitvoeren en te (laten) monitoren. Zodoende ontstaat volgens de leden van deze fractie echter voor die individuele bedrijven een onduidelijke verplichtingenstructuur en ontstaan er risico's voor de kwaliteit van de monitoring en de handhaafbaarheid op het niveau van die individuele bedrijven. Een ander roept bij deze leden vragen op.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat gedurende twintig jaar verpakkingenbeleid is gebleken dat de definiëring, de monitoring en de handhaafbaarheid van recyclingdoelen uiterst problematisch is. Tegen die achtergrond vragen de leden van deze fractie om in het Ontwerpbesluit een paragraaf op te nemen waarin middelen en kwantitatieve inzamelverplichtingen kunnen worden voorgeschreven. Dit vergemakkelijkt volgens deze leden de monitoring en handhaving en past tevens in het streven naar hoogwaardiger recycling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de toepassing van gerecycled materiaal in verpakkingen in het Ontwerpbesluit aandacht krijgt door verwijzing naar de ontwerpeisen in de Richtlijn Verpakkingen⁹ en eventueel later door de Minister te bepalen normen. De leden van deze fractie zijn van mening dat dit op korte of langere termijn effectief kan zijn, maar dat dit onverlet laat dat het wenselijk blijft bedrijven aan te sporen tot het nemen van maatregelen. Deze leden vragen of de verplichting tot het nemen van verbetermaatregelen die er op gericht zijn dat zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal wordt gebruikt (artikel 3.c van het huidige Verpakkingenbesluit) kan worden gehandhaafd.

Gevolgen

Verslaglegging

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt over preventie: bedrijven maken onderling afspraken om verpakkingen zo minimaal mogelijk en zo recyclebaar mogelijk te maken. De leden van deze fractie vragen waarom er in het Ontwerpbesluit op dit belangrijke punt geen wettelijke eisen en/of afspraken zijn vastgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot mogelijk hogere administratieve lasten voor importeurs of producenten van verpakkingen boven de 50.000 kg hoe hoog de kosten zijn voor bedrijven die jaarlijks moeten rapporteren. In de Nota van Toelichting staat «waar het niet mogelijk is om de informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen uit de bestaande administratie te halen, zal de producent of importeur naar verwachting ook kosten maken om een administratie hiervoor te onderhouden.» De leden van deze fractie vragen voorts of het veel voorkomt dat deze gegevens niet uit de administratie gehaald kunnen worden en hoe hoog de genoemde kosten worden ingeschat door de Staatssecretaris.

Verhogen van doelstellingen voor recycling

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt die zullen waarborgen dat er geen achteruitgang is op het gebied van milieu, vanwege de doelstelling waarbij een minimale gewichtshoeveelheid gerecycled wordt. De leden van deze fractie constateren echter ook dat in de loop der tijd het verpakkingsmateriaal is toegenomen. Klopt deze constatering? In hoeverre is er beleid om het totale volume aan verpakkingsmateriaal te laten afnemen? Worden er eveneens nieuwe manieren bedacht om zoveel mogelijk kunststof in te zamelen? Is er in dit Ontwerpbesluit sprake van dat er zo «hoogwaardig» mogelijk wordt ingezameld en gerecycled? Zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven op welke wijze dit dan gebeurt?

Artikelsgewijs

Artikel 3 lid 2

Dit artikel beperkt de producentenverantwoordelijkheid voor het ontstaan van zwerfafval tot het ontwerp en de vervaardiging van zwerfafval, terwijl het huidige besluit in brede zin verplicht tot het nemen van maatregelen die er op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk

⁹ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

wordt voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hiermee de wettelijke grondslag ontnomen wordt voor een rechtstreekse terugnameverplichting. En zo ja waarom? Wordt hiermee de wettelijke grondslag ontnomen voor het verhalen van alle innamekosten c.q. opruimkosten voor (potentieel) zwerfafval (zie huidig art. 2.2)? En zo ja waarom?

Artikel 3 lid 3

Verpakkingen voldoen in ieder geval aan een of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de Richtlijn Verpakkingen¹⁰ en aan het tweede lid, indien zij voldoen aan de bij ministeriële regeling per verpakkingen-soort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product vastgestelde specificaties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hier niet aan moet worden toegevoegd dat het moet gaan om specificaties voor specifieke eisen, aangezien niet uit te sluiten is dat de specificaties slechts dienen als vertaling van specifieke eisen maar niet van alle eisen in bijlage II van de Richtlijn.

Artikel 3 lid 4

Bij de vaststelling van genoemde specificaties worden een of meerdere uitgangspunten uit artikel 3 lid 4 in acht genomen, zoals zo goed mogelijk te hergebruiken als verpakking, zo goed mogelijk te recyclen, zo laag mogelijk gewicht, een optimale houdbaarheidsduur, etc. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom slechts een of meerdere van de genoemde uitgangspunten in acht worden genomen en niet alle uitgangspunten. Volgens de leden van deze fractie dienen alle relevante uitgangspunten te worden meegenomen bij het vaststellen van de specificaties; daarbij kan uiteraard een afweging plaatsvinden.

Artikel 5 lid 1

In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal afvalstromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn. In het Ontwerpbesluit is in artikel 5 hiermee rekening gehouden mits de kwaliteit van het gerecyclede materiaal, die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding wordt behaald. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het Ontwerpbesluit niet voorziet in situaties waarin een gemeente ervoor kiest om naast bronscheiding ook nascheiding te doen om het recycleresultaat te verbeteren.

Artikel 5 lid 2

Doordat alleen de kosten voor gescheiden inname voor rekening komen van de producent of importeur kan het voor deze bedrijven financieel aantrekkelijk zijn ervoor te zorgen dat de hoeveelheid gescheiden inname niet boven het gestelde doel uitkomt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het Ontwerpbesluit zodanig kan worden aangepast dat deze «perverse prikkel» verdwijnt. In artikel 2 lid 2 van het Ontwerpbesluit van 17 december 2001 kwamen bijvoorbeeld ook de kosten voor het overig afvalbeheer voor rekening van de producent of importeur.

¹⁰ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

Artikel 6 lid 4

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe er gecontroleerd gaat worden of de gerecyclede «gewichtshoeveelheid kunststof verpakking-afval dat bij huishoudens vrijkomt» daadwerkelijk bij huishoudens is vrijgekomen en bijvoorbeeld niet door bedrijven is meegegeven bij de inzameling van bepaalde afvalstromen.

Artikel 7

Een specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda is het in 2013 uitvoeren van een pilot naar het inzamelen en hergebruik van dranken-kartons. In artikel 7 is reeds rekening gehouden met het stellen van eisen over de inzameling van drankenkartons. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de resultaten van de pilot Drankenkartons zijn. Kunnen, nu de pilot is afgerond, de criteria voor drankenkartons net als voor de andere materialen niet opgenomen worden in dit Ontwerpbesluit in plaats van in een ministeriële regeling?

Artikel 8

Artikel 8 bepaalt dat producenten van meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar verslag moeten uitbrengen aan de Minister over de hoeveelheid in de handel gebrachte verpakkingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het marktaandeel is van de producenten die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar produceren op het totaal aantal verpakkingen en vragen voorts een nadere onderbouwing van deze grens voor wat betreft de rapportageplicht in dit artikel.

Lid 2 bepaalt dat het verslag vergezeld gaat van documenten waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond. In de toelichting wordt gesteld dat het van belang is dat op een uniforme en nauwkeurige wijze verslag wordt gedaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wordt gegarandeerd. De leden van deze fractie zijn van mening dat zonder expliciete kwaliteitseisen voor de documenten waarmee de juistheid van de gegevens wordt aangetoond, dit artikel weinig lijkt toe te voegen aan de verplichting tot verslaglegging. Waarom wordt bijvoorbeeld vanaf een bepaalde hoeveelheid verpakking-afval niet gevraagd om een accountantsverklaring bij de opgave door de betreffende bedrijven?

Artikel 9

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individuele producenten en de collectieve uitvoeringsorganisatie. Betekent het feit dat producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen bedoeld in artikel 8 dat er in dat geval geen rapportage nodig is op bedrijfsniveau, ook al produceert een producent meer dan 50.000 kg verpakkingen zoals vermeld in artikel 8?

Pas indien gezamenlijk is voldaan aan individuele verplichtingen zijn die (individuele) verplichtingen niet meer van toepassing (conform art. 9, lid 2). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit betekent dat op het moment dat de verplichtingen gelden er hoe dan ook sprake is van een individuele verplichting.

In artikel 9 lid 3 wordt gesteld dat bij een gezamenlijke uitvoeringen de verplichtingen in het besluit bij de rechtspersoon berusten aan wie de afvalbeheerbijdragen wordt afgedragen. De leden van de ChristenUnie-

fractie vragen wat dit betekent in het geval dat de gezamenlijke inzameldoelen voor bijvoorbeeld kunststof niet worden gehaald. Hoe kunnen in dat geval individuele producenten nog worden aangesproken op het halen van de recyclingdoelen als zij geen verplichting hebben maar alleen de gezamenlijke rechtspersoon?

In de toelichting staat dat het mogelijk is om de collectieve uitvoeringsorganisatie in het kader van de handhaving aan te spreken op de uitvoering van bepaalde verplichtingen uit het Besluit. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke handhavingsinstrumenten er dan concreet inzetbaar zijn in deze constructie. Aan wie kunnen in dit geval bijvoorbeeld nog geldboetes worden uitgedeeld?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of op het moment dat wordt geconstateerd dat in een bepaald jaar niet gezamenlijk aan verplichtingen is voldaan, er nog wel kan worden vastgesteld welke individuele bedrijven in gebreke zijn gebleven. Op welke wijze gaat het ministerie van Infrastructuur en Milieu zich voorbereiden op de noodzakelijke monitoring en handhaving bij individuele bedrijven in het geval dat met de gezamenlijke uitvoering niet is voldaan aan bepaalde verplichtingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de rechtspersoon aan wie een afvalbeheersbijdrage wordt afgedragen failliet kan gaan of worden opgeheven. Zo ja, is een aanpassing van het Ontwerpbesluit nodig om die bedrijven, die onder de paraplu van deze rechtspersoon hebben gefunctioneerd, aansprakelijk te stellen voor resterende kosten en/of een (later) opgelegde boete?

Concluderend vinden de leden van de ChristenUnie-fractie dat alle deelnemende bedrijven verantwoordelijk zijn voor het halen van de inzameldoelen en dat het besluit daarom ook moet voorzien in adequate monitoring en handavingsmaatregelen.

Artikel 10

De leden van de SP-fractie lezen dat er wordt gesteld dat de melding inzake verpakingsafval alleen bedoeld is om de producenten en importeurs in staat te stellen om een volledig en betrouwbaar verslag in te kunnen dienen. De leden van deze fractie zijn verbaasd dat hierbij de gegevens van de ontdoener niet worden gevraagd. Deze leden begrijpen dat hiermee getracht is het verstrekken van gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn, maar vragen of het systeem op deze wijze niet fraudegevoelig wordt. Deze leden vragen voorts of er niet een manier is om de gegevens van de ontdoener vast te leggen – desnoods niet openbaar – zodat de handhaver deze gegevens wel degelijk kan nagaan.

Door het Besluit melden worden niet de noodzakelijke gegevens over de inzameling en verwerking (o.a. recycling) van verpakingsafval verkregen bij afvalverwerkers. Daarom regelt artikel 10 van het onderhavige Besluit een specifieke meldplicht voor verpakingsafval. Bij die melding worden alleen gegevens gevraagd over de datum van afgifte, de hoeveelheid, de materiaalsoort en de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Gegevens over de ontdoener worden niet gevraagd. Zo is getracht de te verstrekken gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat hiermee de monitoring van de afvalketen niet gesloten is. De leden van deze fractie vragen waarom de gegevens in verband met evaluatie van het doelbereik van het Besluit niet worden opgevraagd maar in verband met de bedrijfsgevoeligheid alleen voor specifieke doelen toegankelijk worden gemaakt.

II Reactie van de Staatssecretaris

Inleiding

Op 12 mei jl. stuurde ik u, in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure, het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 (Kamerstuk 28 694, nr. 115).

Naar aanleiding hiervan heeft u mij op 28 mei 2014 vragen gesteld in het kader van schriftelijk overleg die ik in deze brief beantwoord. Door verschillende fracties is ook een aantal opmerkingen gemaakt. De inleiding gaat hier op in en schetst eerst het bredere kader.

Ik geef vervolgens antwoord op uw andere vragen met de volgende opbouw:

1. Inleiding
2. Algemeen
3. Aanleiding en noodzaak
 - Betrokkenen
 - Aandacht voor verduurzaming
 - Verslaglegging
 - Verduurzaming van verpakkingen
 - Hogere doelstellingen recycling kunststof en hout en pilot drankenkartons
 - Statiegeld
4. Hoofdpijnen van het voorstel
 - Reden nieuw besluit
5. Uitvoering en handhaving
6. Gevolgen
 - Verslaglegging
 - Verhogen van doelstellingen voor recycling
7. Artikelsgewijs
 - Artikel 3 lid 2, 3 en 4
 - Artikel 5 lid 1 en 2
 - Artikel 6 lid 4
 - Artikel 7
 - Artikel 8 en lid 2
 - Artikel 9 lid 2 en 3
 - Artikel 10

VRAGEN EN ANTWOORDEN

1. Inleiding

Ik heb met veel belangstelling kennisgenomen van de vragen die de verschillende fractieleden gesteld hebben naar aanleiding van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen (het Ontwerpbesluit). Het aantal en de diepgang van de gestelde vragen tonen hoe betrokken de Kamer bij dit onderwerp is. De afspraken in en rondom de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 (Raamovereenkomst) zijn waar mogelijk en relevant verwerkt in het voorgestelde Ontwerpbesluit. In de toelichting van het Ontwerpbesluit is veel aandacht besteed aan deze context om inzichtelijk te maken hoe de gemaakte afspraken in totaliteit bijdragen aan een goed beleid op het gebied van verpakkingen.

Goede samenwerking en bijdrage verpakkingenbeleid aan VANG

De historie van het verpakkingenbeleid kan beschreven worden als bewogen.

Mijn beleid zoals ik dat in het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) heb geformuleerd en aan uw Kamer heb gestuurd, richt zich op

het steeds beter sluiten van ketens. Dat kan voor een gedeelte met regelgeving en handhaving daarvan, maar er zullen ook door samenwerking en vertrouwen stappen gezet moeten worden. Naar mijn mening is het verpakkingenbeleid daar een goed voorbeeld van. Gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en het Rijk zijn partners in een Raamovereenkomst. De goede samenwerking tussen de raamovereenkomstpartijen is een eerste vereiste om verdere stappen te kunnen zetten. De stappen die in VANG onderscheiden zijn om de transitie te maken naar een Circulaire Economie komen terug in de Raamovereenkomst: verduurzamen begint aan de voorkant, consumenten leveren een bijdrage en de recycling wordt verstevigd zodat de grondstoffen zoveel mogelijk terug komen in de keten. En het geheel zorgt er voor dat het bijdraagt aan de groene groei van de Nederlandse economie. Positieve effecten op samenleving en leefomgeving én positieve effecten op de Nederlandse economie.

Rollen en verantwoordelijkheden

Dat de drie raamovereenkomstpartijen elkaar nu gevonden hebben, betekent niet automatisch dat alle maatschappelijke actoren voldoende vertrouwen hebben dat we de goede kant uit gaan. Er liggen nog voldoende uitdagingen en dat vertrouwen zal verdiend moeten worden. Het verpakkingenbeleid is gebaseerd op producentenverantwoordelijkheid waarbij de doelen en kaders het uitgangspunt vormen en de middelen daaraan ondergeschikt zijn.

Het bedrijfsleven zal moeten laten zien dat verpakte producten en de ketens echt verduurzaamd worden, de gemeenten moeten stappen maken om steeds meer en efficiënter in te zamelen en als Rijk zullen we moeten zorgen voor het faciliteren van initiatieven, het regisseren van de voortgang en daarop toezien.

Over dat laatste gaat het voorliggende Ontwerpbesluit. Door afspraken uit de Raamovereenkomst zoveel mogelijk op te nemen in dit Ontwerpbesluit wordt de handhaafbaarheid vergroot.

In de wetenschap dat uw Kamer grote interesse heeft voor het verpakkingenbeleid en ik ook jaarlijks over de voortgang van de raamovereenkomst zal rapporteren, volgen hierbij de antwoorden op uw vragen.

Inleidende vragen

Vraag 1.1

De leden van de SP-fractie willen weten wanneer de uitwerking van «VANG» verwacht kan worden.

Antwoord 1.1

De invulling van het programma «VANG» is op 28 januari 2014 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 043, nr. 28). Dit Ontwerpbesluit is één van de resultaten van de uitwerking van het programma.

De brief over de uitwerking staat geagendeerd voor het Algemeen Overleg grondstoffen en afval van 18 juni 2014.

Vraag 1.2

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben aangegeven twijfels te hebben of met dit ontwerpbesluit de beoogde milieudoelen gehaald zullen worden.

Deze fractie geeft aan een aantal bepalingen gericht op de kwaliteit van de recycling en het voorkomen van zwerfafval te missen. Ook zijn deze leden er nog niet van overtuigd dat de problemen met monitoring en handhaving met dit ontwerpbesluit echt tot het verleden behoren. Ook vinden deze leden het schrappen van de bepalingen over het statiegeld voorbarig.

Antwoord 1.2

Dit Ontwerpbesluit is een vertaling van de in de Raamovereenkomst gemaakte afspraken over milieudoelen, kwaliteit van de recycling, zwerfafval en monitoring. De raamovereenkomstpartijen hebben er vertrouwen in dat de Raamovereenkomst op de genoemde punten een vooruitgang is. In de jaarlijkse rapportage wordt uw Kamer op de hoogte gehouden over de voortgang. Mocht bij de uitvoering van de Raamovereenkomst blijken dat aanvullende afspraken of wetgeving wenselijk is, dan kunnen die in een latere fase toegevoegd worden. De beoogde milieudoelen uit de Raamovereenkomst zoals de verhoogde recyclingpercentages voor kunststof en hout zijn in dit ontwerpbesluit verankerd. Door die verankering is handhaving mogelijk.

De kwaliteitseisen voor gerecycled materiaal zijn van belang voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen is, hoe beter het toegepast kan worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is. Er zijn in de Raamovereenkomst afspraken over de kwaliteit van recycling gemaakt. Zowel bij de implementatie van de Raamovereenkomst als binnen het programma VANG zetten we in op verdere verhoging van de kwaliteit van recycling.

De monitoring is verbeterd, omdat er in overleg met de stakeholders een Basisdocument Monitoring Verpakkingen (het Basisdocument) is vastgesteld met daarin de randvoorwaarden en uitgangspunten om te komen tot een betrouwbare en verifieerbare monitoring. Op 2 september 2013 heb ik het Basisdocument aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 30 872, nr. 148). Het Basisdocument is vervolgens opgenomen in de ministeriele regeling om te kunnen handhaven.

De leden van de CristenUnie-fractie missen bepalingen gericht op het voorkomen van zwerfafval.

In artikel 3, lid 2 van het Ontwerpbesluit is opgenomen dat een verpakking zodanig ontworpen en vervaardigd moet worden dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk voorkomen wordt.

Bij hoofdstuk 3, onder het kopje statiegeld ga ik uitgebreid in op statiegeld en het schrappen van de niet in werking zijnde artikelen. Met het schrappen van deze bepalingen geef ik uitvoering aan de aangenomen motie Leegte (Kamerstuk 30 872, nr. 101). In deze motie geeft uw Kamer ook haar steun aan de Raamovereenkomst. Deze Raamovereenkomst voer ik nu uit, waaronder het schrappen van de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld. Het schrappen van deze artikelen zorgt er echter niet voor dat statiegeld definitief wordt vrijgegeven. Het vrijgeven van het statiegeld is gekoppeld aan het voldoen aan de prestatiegaranties uit de Raamovereenkomst en het besluit dat daaruit voortvloeit.

Vraag 1.3

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben aangegeven de indruk te hebben dat er te weinig gevoel voor urgentie is voor de grote noodzaak om de hoeveelheid verpakkingen te verminderen, zwerfafval tegen te gaan en het gebruik van grondstoffen voor het verpakken van allerlei producten tegen te gaan.

Antwoord 1.3

Het is inderdaad de bedoeling dat er steeds minder verpakkingsmateriaal wordt gebruikt, dat sluit aan bij het beleid zoals geformuleerd in het programma VANG. Dit doel wordt als gevolg van de Raamovereenkomst nagestreefd doordat branches gestructureerd toewerken naar verduurzaming van het productenpakket.

Voor een specifieke product-verpakkingscombinatie spelen meerdere aspecten, waarbij de hoeveelheid verpakkingsmateriaal afgewogen wordt tegen andere aspecten zoals bijvoorbeeld het gebruik van recyclelaar, recyclebaarheid, voedselverspilling en bijdrage aan zwerfafval. Er is voor gekozen om de wettelijke voorschriften te maken op het niveau van een specifiek product zodat bij een producent of importeur nagegaan kan worden of daaraan is voldaan.

2. Algemeen

Vraag 2.1

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd op welke manier wordt voorkomen dat gemeenten en bedrijfsleven contractuele afspraken maken, die voor het einde van het contract al achterhaald zijn door veranderende technieken, mogelijkheden en eisen ten aanzien van recycling.

Antwoord 2.1

Bij contractuele afspraken tussen gemeenten en bedrijfsleven is het Rijk geen partij.

Als het gaat om de afspraken van de Raamovereenkomst, zijn daarin kaders afgesproken over ondermeer recycling. Deze kaders zijn leidend en geven ruimte voor innovatie en investeringen.

De afspraken in de Raamovereenkomst, zoals artikel 17, bieden voldoende ruimte om in overleg met elkaar de overeenkomst aan te passen indien bepaalde omstandigheden volgens één of meer partijen daartoe aanleiding geven. In 2017 zal een brede evaluatie van de Raamovereenkomst uitgevoerd worden.

Vraag 2.2

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het afvalstoffen-beleid pretendeert de hoogste prioriteit te geven aan de aanpak van afvalpreventie. De leden van deze fractie zijn echter van mening dat de nadere uitwerking van preventiebeleid maar weinig prioriteit krijgt en het voorliggende Ontwerpbesluit zelfs een minder vergaande preventieverplichting kent dan het huidige Verpakkingenbesluit. Deze leden vragen of artikel 3a van het huidige Verpakkingenbesluit kan worden gehandhaafd en nader kan worden geconcretiseerd met een artikel waarin bijvoorbeeld bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan het maximale gewicht van bepaalde verpakkingen?

Antwoord 2.2

Preventie is de eerste stap om te komen tot de gewenste transitie naar een Circulaire Economie. Het voorgestelde Ontwerpbesluit geeft meer prioriteit aan preventie/verduurzaming dan het huidige Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (het Besluit).

In artikel 3 van het huidige Besluit zijn de eisen opgenomen die gelden op grond van bijlage II bij de EU-verpakkingenrichtlijn. Die eisen worden aangeduid als de Essentiële Eisen (EE). In het Ontwerpbesluit zijn de EE niet meer als zodanig opgenomen, maar er wordt naar deze eisen verwezen en gezegd dat de verpakkingen aan deze eisen moeten voldoen. Een verwijzing op deze manier komt de uniformiteit binnen de Europese Unie ten goede.

Een vooruitgang is dat dit Ontwerpbesluit ook de mogelijkheid bevat om in een ministeriële regeling per product-verpakkingscombinatie technische specificaties op te nemen voor verduurzaming. Voor deze specificaties kunnen de adviezen van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KiDV) als input worden genomen.

Als uitvoering van de afspraken in de Raamovereenkomst zal het KiDV hoogst haalbare doelen vaststellen voor diverse product-verpakkingscombinaties die vervolgens door de producent van de verpakkingen toegepast kunnen worden om te voldoen aan de EE. Deze hoogst haalbare doelen hebben de vier R's als uitgangspunt, namelijk:

- Reduce: voorkomen van verspilling van materialen en zuiniger gebruik van grondstoffen.
- Re-use: verhoging van het percentage recycling in verpakkingsmaterialen.
- Re-cycle: terugwinnen van verpakkingsmateriaal.
- Re-new: inzetten van nieuwe materialen met lagere milieudruk.

Op deze manier wordt voldaan aan de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie, waarbij meer aspecten meewegen dan alleen het gewicht.

Vraag 2.3

De leden van de ChristenUnie-fractie brengen in herinnering dat in de afgelopen jaren in de Tweede Kamer meerdere moties zijn aangenomen waarin wordt aangedrongen op milieubeleid voor afval en verpakkingen dat niet alleen stuur op de hoeveelheid recycling, maar ook op de kwaliteit van de recycling.

De leden van deze fractie zijn van mening dat ter wille van een circulaire economie hoogwaardige recycling noodzakelijk is. In de Nota van Toelichting van het Ontwerpbesluit wordt dit ook onderschreven. Er wordt gesteld dat de kwaliteitseisen voor gerecycled materiaal van belang zijn voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Deze leden zijn van mening dat hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen is, hoe beter ze toegepast kunnen worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is. Tegen die achtergrond vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom in geen van de artikelen van het Ontwerpbesluit dit streven naar hoogwaardige recycling en de hoogwaardige inzameling, die daartoe behulpzaam kan zijn, wordt vertaald in concrete eisen.

De leden van deze fractie lezen slechts dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer (kwaliteits-)eisen vastgesteld worden waaraan gesorteerd materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in artikel 6, vierde lid. Deze leden constateren dat hiermee in feite alleen een bodemwaarde voor de kwaliteit van recycling wordt vastgelegd.

Deze leden vragen waarom er met het oog op het verder sluiten van de keten van afvalstoffen geen verder onderscheid wordt gemaakt in de kwaliteit van recycling?

Antwoord 2.3

Kwaliteitseisen goed voor sluiten van de keten

De wens van de leden van de ChristenUnie-fractie op dit vlak deel ik. De kwaliteitseisen voor gerecycled materiaal zijn van belang voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen is, hoe beter het toegepast kan worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is.

Er zijn in de Raamovereenkomst afspraken over de kwaliteit van recycling gemaakt.

Zowel bij de implementatie van de Raamovereenkomst als binnen het programma VANG zetten we in op verdere verhoging van de kwaliteit van recycling, deze actie 26 zal medio 2015 zal daar meer duidelijkheid over zijn.

Afspraken Raamovereenkomst

De afspraken in de Raamovereenkomst zijn gemaakt op basis van de kennis over hoogwaardigheid ten tijde van het afsluiten van de Raamovereenkomst. In de Raamovereenkomst en het addendum wordt eenduidig aangegeven wat onder de kwaliteit van recycalaat wordt verstaan.

Het verbeteren van de kwaliteitseisen wordt voor kunststofverpakkingen verder uitgewerkt in een werkgroep binnen de Raamovereenkomst.

Er is dus ruimte gehouden voor verbetering, die is nu nog niet wettelijk verankerd, maar in de ministeriële regeling bij dit Ontwerpbesluit is er een mogelijkheid opgenomen om eisen te kunnen stellen aan de kwaliteit van gerecycled materiaal.

Afspraken VANG

Het streven naar het verder sluiten van ketens is onderdeel van het beleid zoals verwoord in het programma VANG.

Beter recyclen betekent dat het recycalaat een goede kwaliteit moet krijgen waarbij het produceren van dit recycalaat niet tot ongewenste neveneffecten leidt. Het is immers niet wenselijk als er veel energie gestoken moet worden in het produceren van een kleine hoeveelheid hoogwaardig materiaal terwijl er met veel minder energie een grote hoeveelheid van een iets minder hoogwaardige stroom kan worden geproduceerd.

Eenduidige afspraken over het begrip «hoogwaardig» zijn dus gewenst. Als uitvoering van het programma VANG is dat als actie 26 opgenomen. Daarbij wordt bekeken voor welke afvalstoffen criteria voor hoogwaardige recycling kunnen worden opgesteld. Naast het milieurendement wordt daarbij ook gekeken naar de verhouding van financiële kosten en baten, de technische recyclingmogelijkheden, de gevolgen voor import en export en de marktsituatie voor recyclaten.

Samengevat, er zijn nu dus afspraken gemaakt en opgenomen over de kwaliteit van recyclaten. Binnen de Raamovereenkomst is er ruimte voor verbetering van die afspraken. Het programma VANG gaat kennis leveren die daarvoor gebruikt kan worden.

Vraag/opmerking 2.4

Deze leden van de ChristenUnie-fractie merken in dit verband op dat kunststof ingezameld via het statiegeldsysteem veel hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat is ingezameld volgens het Plastic Heroes-systeem, in verband met onder meer de aanwezige vervuiling en het feit dat er binnen het Plastic Heroes-systeem veel meer diversiteit bestaat in de soorten kunststof.

Antwoord 2.4

Slechts een beperkt gedeelte van verpakkingskunststof leent zich voor inzameling met een statiegeldsysteem. Afwegingen over hoogwaardigheid moeten gezien worden tegen het licht van de wens om de totale hoeveelheid kunststofverpakkingen zo verstandig mogelijk in te zamelen en te recyclen. Hierbij spelen aspecten zoals hoogwaardigheid en benodigde inspanning een rol en dienen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen te worden.

De mogelijkheden van het Plastic Heroes-systeem zijn nog niet uitontwikkeld gezien de relatieve prille staat van dit systeem. Daarom is het wenselijk om ruimte te geven aan innovatie.

Zoals als al bij antwoord 2.3 aangegeven worden al acties ondernomen om tot een betere invulling en benutting van het begrip hoogwaardig te komen.

3. Aanleiding en noodzaak

Vraag 3.1

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven of het Ontwerpbesluit volledig voortvloeit uit Europese regelgeving. De leden van deze fractie vragen of er bovenop de Europese regelgeving nog aanvullende zaken in het Ontwerpbesluit worden opgenomen (nationale koppen).

Indien dit het geval is, vragen ze of aangegeven kan worden om welke zaken het gaat en waarom een nationale kop opgenomen zou moeten worden?

Antwoord 3.1

Ontwerpbesluit implementatie richtlijn verpakkingen

Het Ontwerpbesluit is net als het huidige besluit bedoeld voor de implementatie van de EU-verpakkingenrichtlijn. De meeste bepalingen uit het besluit (zoals die over preventie en inname en recycling) dienen ter omzetting van de richtlijn. Enkele andere bepalingen zijn nodig voor een goede uitvoering en de handhaving van het besluit, zoals de voorschriften over de verslaglegging, de meldplicht door verwerkers en inzamelaars en de collectieve uitvoering.

Ontwerpbesluit in lijn met kabinetsbeleid

Het voorliggende Ontwerpbesluit gaat op sommige onderdelen verder dan de EU-verpakkingenrichtlijn, maar is in lijn met het streven van dit kabinet naar een Circulaire Economie. Belangrijk is verder dat die onderdelen direct voortvloeien uit gemaakte afspraken met het verpakende bedrijfsleven en VNG.

De volgende bepalingen zijn nog niet direct te herleiden tot de EU-richtlijn:

- De mogelijkheid om de verstrekking van bepaalde gratis verpakkingen (bijvoorbeeld plastic tasjes) te verbieden (artikel 3, zesde lid). Met die mogelijkheid wordt vooruitgelopen op een in voorbereiding zijnde wijziging van de EU-verpakkingenrichtlijn, waarmee de terugdringing van tasjes wordt beoogd. Vooralsnog zet ik in Nederland in op afspraken via zelfregulering. De verschillende branches moeten met plannen komen om het gebruik van plastic tassen terug te dringen. Als blijkt dat de maatregelen van de branches niet bij zullen dragen aan significante reductie van het gebruik van de plastic tassen, zal ik andere verdergaande maatregelen overwegen. Daar kan dit artikel voor gebruikt worden. In de supermarkten worden al overigens geen gratis plastic tassen meer weggegeven.
- De algemene recyclingdoelstellingen (artikel 6, eerste lid) en de specifieke doelstellingen voor bepaalde materiaalsoorten (artikel 6, tweede lid) zijn hoger dan die uit de EU-verpakkingenrichtlijn. Dat is in het huidige Besluit ook al het geval. Hogere doelen zijn nodig voor het sluiten van de ketens. Bovendien heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor het verhogen van de recycledoelstellingen in de richtlijn. De meeste doelstellingen in het voorstel van de Commissie liggen op het niveau van de doelstellingen van Nederland en sommige gaan zelfs verder.
- De mogelijkheid om te verplichten dat een bepaalde gewichtshoeveelheid kunststofverpakkingsafval, die is vrijgekomen bij huishoudens, moet worden gerecycled (artikel 6, vierde lid). Die mogelijkheid is

opgenomen om er voor te zorgen dat er voldoende aanbod van gerecycled kunststofafval is en draagt bij aan het reduceren van huishoudelijk restafval.

- De mogelijkheid om te verplichten dat producenten en importeurs van drankenkartons een bepaald percentage van de door hen op de markt gebrachte verpakkingen recycleren (artikel 7). Vooruitlopend op afspraken met de gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven is deze mogelijkheid meegenomen in dit Ontwerpbesluit.

Vraag 3.2

Met betrekking tot de Raamovereenkomst Verpakkingen vragen de leden van de VVD-fractie of in dit Ontwerpbesluit zaken zijn opgenomen die de Raamovereenkomst doen veranderen, oftewel of met de komst van dit Ontwerpbesluit de Raamovereenkomst 2013–2022 onveranderd is gebleven.

Antwoord 3.2

De Raamovereenkomst is onveranderd gebleven. Met het Ontwerpbesluit zijn bepaalde onderwerpen uit die overeenkomst in regelgeving vastgelegd.

Vraag 3.3

De leden van de PvdA-fractie vragen toe te lichten welke mogelijke positieve of negatieve milieueffecten de uitvoering van de Raamovereenkomst heeft in vergelijking met het handhaven van het huidige statiegeldstelsel.

Antwoord 3.3

Dit antwoord beantwoordt tevens vraag 3.23.

In de Raamovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het vrijgeven van de verplichting tot het heffen van statiegeld op grote PET-flessen. Er zijn prestatiegaranties afgesproken waaraan het verpakkende bedrijfsleven moet voldoen om statiegeld vrij te geven. Mocht statiegeld vrij worden gegeven, is er naast de prestatiegaranties ook een aantal andere afspraken gemaakt.

Positieve milieu-effecten zijn bijvoorbeeld de hogere recyclingdoelstelling, de verduurzamingsafspraken, de aanzet tot het gescheiden inzamelen van drankenkartons via de pilot en de extra aanpak van zwerfafval. Mocht het verpakkende bedrijfsleven de vrijheid krijgen en deze gebruiken om het huidige statiegeldstelsel te integreren in het Plastic Heroes-systeem dan is een mogelijk negatief effect dat minder flessen worden ingezameld. Om dit te voorkomen, is in artikel 11 lid 7 en 11 afgesproken het percentage gerecycled PET in PET-frisdrankflessen te verhogen en dat de hoeveelheid gerecycled kunststofmateriaal uit huishoudelijk afval minimaal gelijk blijft aan het niveau van 2012.

Deze afweging van de milieu-effecten is gemaakt ten tijde van het opstellen, ondertekenen en bespreken van de Raamovereenkomst in de Tweede Kamer. Daarbij is de Raamovereenkomst als totaalpakket beschouwd. Dit heeft geleid tot steun van de Tweede Kamer, uitgesproken in de aangenomen motie Leegte (Kamerstuk 30 872, nr. 101). Bij de afweging is destijds geen gedetailleerde doorrekening gemaakt van de milieueffecten, maar zijn de prestatiegaranties voor het vrijgeven van de verplichting tot het heffen van statiegeld opgenomen om vast te stellen of voldoende verduurzaamd wordt.

Een gedetailleerde analyse van de positieve of negatieve milieu-effecten waarbij de baten van het totaalpakket van de Raamovereenkomst worden afgezet tegen het effect van mogelijk afschaffen van het statiegeldstelsel heeft niet plaatsgevonden. Gezien de afspraken van de Raamovereenkomst was daar ook geen reden voor.

In de ontstane situatie zoals beschreven in mijn brief van 11 juni jl. (Kamerstuk 28 694, nr. 117) is het wel relevant, omdat ik de uitkomst van een dergelijke analyse kan meenemen als ik volgend jaar de voortgang van de prestatiegaranties in de Raamovereenkomst opnieuw bekijk. Ik zal zo snel als mogelijk beginnen met het in gang zetten van deze analyse zodat ik op tijd over de resultaten beschik.

De uitgangssituatie van de analyse zal de start van de Raamovereenkomst zijn en er zal gekeken worden naar de baten van het totaalpakket van de Raamovereenkomst afgezet tegen het effect van mogelijk afschaffen van het statiegeldsysteem.

Vraag 3.4

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 2, artikel 3, zesde lid van het Ontwerpbesluit dat per ministeriële regeling bepaalde verpakkingen niet onder aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt. De leden van deze fractie vragen of verduidelijkt kan worden welke verpakkingen en welke omstandigheden in de ministeriële regeling vastgelegd zullen worden, alsook of gratis plastic tasjes hier inderdaad onder zullen gaan vallen.

Antwoord 3.4

Artikel 3, zesde lid, van het Ontwerpbesluit is bedoeld om de verstrekking van gratis, niet-gevulde verpakkingen te kunnen verbieden. Die mogelijkheid kan inderdaad gebruikt worden om bijvoorbeeld de verstrekking van gratis plastic tasjes te verbieden indien zelfregulering door het bedrijfsleven te weinig effectief is.

Betrokkenen

Vraag 3.5

De leden van de SP-fractie geven aan de grenzen ten aanzien van de producentenverantwoordelijkheid onduidelijk te vinden. Ze vragen in dit kader op welke wijze een eind wordt gemaakt aan het grensoverschrijdend gesleep met afval. Deze leden van de SP-fractie vragen ook hoe wordt voorkomen dat het zicht op afvalstromen verloren gaat.

Antwoord 3.5

Europese regels

Om zicht te houden op het grensoverschrijdend transport van afval stelt de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) allerlei regels.

Met deze regels moet voorkomen worden dat afval wordt uitgevoerd om te laten verwerken op locaties waar onvoldoende rekening gehouden wordt met milieuhygiënische aspecten. De EVOA kent verschillende procedures, zoals een verbod, een vergunning of een begeleidend document. De te volgen procedure hangt af van de wijze van verwerking na transport, het soort afval en het land van bestemming.

Afspraken voor verpakkingen

In het Basisdocument, dat inmiddels is geïmplementeerd in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen, is een extra stap gezet door de uitvoer van «grondstoffen» voor recycling buiten de EU alleen mee te laten tellen voor de recyclingdoelstelling als ook daadwerkelijk is aangetoond dat de verwerking van gelijk niveau is als in de EU. Hiermee is een extra drijfveer geïntroduceerd om hier ordentelijk mee om te gaan en de stromen te volgen tot hun uiteindelijke recyclingstap. Het onderscheid in benadering van recycling binnen de EU in vergelijking met buiten de EU is nodig vanwege de Europese regels.

De richtlijn vraagt namelijk om met bewijzen aan te tonen dat «de recycling plaatsgevonden heeft onder omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de door de communautaire regelgeving hierover voorgeschreven omstandigheden».

Alvorens verwerking buiten de EU mee te kunnen tellen zal onderzoek gedaan moeten worden naar de verwerking aldaar en dient hierover via de jaarlijkse verslaglegging, ter onderbouwing van de gegevens, gerapporteerd te worden. Dit is onder andere mogelijk door bijvoorbeeld een lijst op te stellen en te overleggen van voor recycling gecertificeerde bedrijven buiten de EU. Een andere mogelijkheid is voor het betreffende materiaal in het specifieke land onderzoek te doen naar de recycling van het materiaal en deze gemiddelde praktijk in aannames vast te leggen.

Vraag 3.6

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie op welke wijze producent en importeur verplicht worden om verantwoording af te leggen over de complete keten van materiaal tot en met de verwerking van dat materiaal in nieuwe producten?

Antwoord 3.6

De noodzaak om producenten en importeurs verantwoording af te laten leggen over de gehele keten is zowel in Europees verband als binnen Nederland reeds onderkend. Zo wordt binnen de EU nagedacht over het verplicht gaan stellen van een certificeringsstelsel voor verwerkers van afvalstoffen (buiten de EU). Slechts op die manier zou vastgesteld kunnen worden of zaken ook daadwerkelijk gaan zoals afgesproken.

Zoals bij antwoord 3.5 aangegeven is dit principe voor verpakkingen al doorgevoerd in het Basisdocument en de nieuwe op 30 mei jl. in de Staatscourant gepubliceerde Regeling formulier verslaglegging verpakkingen. De recycling van verpakkingen buiten de EU kan alleen meegeteld worden bij de realisatie van de gestelde recyclingsdoelen als de producenten en importeurs in hun jaarlijkse verslaglegging aantonen dat de verwerking van gelijk niveau was als binnen de EU als standaard wordt gezien. Hiervoor zal «per verwerker» in het buitenland moeten worden aangegeven welke bewijsvoering daarvoor is. Het certificeren van deze bedrijven is daarbij één van de opties.

Vraag 3.7

De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de boete die afvalverwerker Attero oplegt aan Brabantse gemeenten die teveel afval hebben gescheiden.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of een en ander niet wordt veroorzaakt door de aanwezigheid in grote getale van verbrandingsovens in Nederland, waardoor zelfs buitenlands afval wordt ingevoerd om deze verbrandingsovens aan de gang te houden.

Deze leden van de SP-fractie vragen of het verstandig is dat een afvalverwerker zoals Attero niet alleen verantwoordelijk is voor de verbranding van afval maar ook verantwoordelijk is voor het recyclen van grofvuil en het beheren van stortplaatsen.

Zou de efficiency die het gescheiden aanleveren van afval oplevert, niet doorberekend moeten worden aan de genoemde gemeenten in plaats van dat deze gemeenten beboet werden? Wordt hierover door de Staatssecretaris met de betrokken in de afvalketen gesproken?

Wat is de reactie van de Staatssecretaris op berichten vanuit de recyclingmarkt dat met de opkomst van verbrandingscentrales de organisatie van afval is opgeschoven van lokaal, via regionaal, naar nationaal niveau? Dit

terwijl een recyclingmarkt die opereert op internationaal niveau juist ontbreekt?

Antwoord 3.7

De antwoorden op de vragen van de SP-fractie zijn voor het overzicht opgedeeld in een paar blokken. Deze zijn de boetes, het profijt dat betere afvalscheiding geeft en de marktsituatie.

Boetes

De vragen van de leden van de SP-fractie over de huidige contracten tussen gemeenten en afvalverwerkers. In de reactie die Minister Plasterk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft gegeven op vragen, gesteld door Kamerlid Van Toorenburg (CDA) en op mijn antwoord, gegeven bij de behandeling van de begroting (ID nr. vraag 64167) staat helder omschreven wat de reden is voor deze situatie is. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de contracten die ze met afvalverwerkers afsluiten. Het Rijk heeft geen rol hierbij. Aanvullend heb ik een toelichting van Attero gevraagd. Uit hun schriftelijke antwoord (bijlage 1)¹¹ blijkt ondermeer dat deze contracten lopen tot 2017 en dat het niet om een boete gaat maar om een factuur voor een onderaanlevering van de afgesproken aantal tonnen ter verbranding. Attero zegt aan een oplossing te werken in overleg met de gemeenten en dat in de nieuwe contracten geen sprake zal zijn van nadelige gevolgen voor onderaanlevering van (gescheiden) afval.

Betere afvalscheiding

De leden van de SP-fractie vragen of het verstandig is dat de baten die samenhangen met het goed gescheiden inleveren van afval doorberekend worden aan gemeenten.

Gemeenten die betere scheidingsresultaten weten te realiseren, worden beloond door lagere kosten. Daardoor kennen ze over het algemeen een lagere afvalstoffenheffing. Hierdoor worden lagere kosten aan de burger doorberekend.

Effecten zoals veroorzaakt door lopende contracten kunnen zoals in bovenstaand antwoord beschreven ongelukkig uitpakken hierbij en moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Samen met gemeenten wordt nu door IenM gewerkt aan een publiek kader rond huishoudelijk afval en de uitvoering daarvan. Hierover is uw Kamer bij een brief van 4 juni jl. geïnformeerd (Kamerstuk 30 872, nr. 163). Hierbij wordt uiteraard ook de sector betrokken.

De impact hiervan is dat nieuwe contracten zich richten op meer afvalscheiding en dus ook het verhogen van recycling.

Markt

De leden van de SP-fractie vragen of de aanwezigheid van verbrandingsovens en de import van buitenlands afval een effect heeft op de kwaliteit van gescheiden inzameling in Nederland.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie een reactie op het volgens hen opschuiven van de recyclingmarkt van lokaal naar nationaal door de aanwezigheid van de verbrandingsovens terwijl een internationale markt ontbreekt.

Het verbranden van afval gebeurt in Nederland met energiete rugwinning in Afval Energie Centrales (AEC's). Het beleid is dat er alleen afval verbrand wordt dat redelijkerwijs niet gerecycled kan worden.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In hoofdstuk drie van het programma VANG staat beschreven welke acties hiervoor worden ingezet en hoe met buitenlands afval wordt omgegaan. De Waste Framework Directive geeft de gelegenheid voor een internationale recyclingmarkt. Deze is er dan ook al jaren, zoals bij voorbeeld te zien is aan de verwerking van kunststofverpakkingsafval uit Nederland in Duitsland. Door het Nederlandse beleid waarin er in principe open grenzen zijn voor verbranden van afval met energierugwinning is ook hier een beweging naar Europese schaal. Nederland profiteert hier van. De capaciteit van de afvalenergiecentrales kan flexibeler worden ingezet en ondersteunt daarmee de transitie naar een circulaire economie voor brandbaar restafval in landen waar onvoldoende capaciteit is. Ook dit is verder toegelicht in doelstelling drie van de uitwerking van het programma VANG dat op 28 januari naar uw Kamer is gestuurd.

Aandacht voor verduurzaming

Vraag 3.8

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de nieuwe bepalingen over de essentiële eisen nu wél meer helderheid geven, omdat het tot nu toe niet duidelijk was.

Antwoord 3.8

Ja, door de technische specificaties op te nemen in een regeling wordt verduidelijkt hoe aan de Europese EE kan worden voldaan. Input voor die specificaties zijn de hoogst haalbare doelen die worden vastgesteld door het KiDV.

In Hoofdstuk 2.4.1 van de toelichting staat verder beschreven dat het doel van dit deel van het Ontwerpbesluit is om een betere en structurele uitvoering van de EE te bewerkstelligen.

Vraag 3.9

De leden de CDA-fractie vragen hoe de eisen in artikel 3 van het ontwerpbesluit concreet worden ingevuld, wie deze controleert en wat deze concreet betekenen in de praktijk? Hebben deze ook concrete gevolgen voor de praktijk?

Deze leden vragen eveneens of een met redenen omkleed verzoek van de Minister, zoals opgenomen in artikel 4 van deze paragraaf, voldoende mogelijkheden biedt voor een producent of importeur om toezicht te houden op deze eisen neergelegd in artikel 3 van paragraaf 2?

Deze leden vragen voorts of dit een normaal toezichtmechanisme is in de Nederlandse praktijk.

Daarnaast vragen deze leden langs welke meetlat de documentatie die opgevraagd wordt bij een dergelijk verzoek wordt gelegd om te kijken of de verpakking voldoet aan de eisen van artikel 3 van deze paragraaf, bijvoorbeeld of de verpakking voldoende vervaardigd en ontworpen is om zwerfafval te voorkomen.

Hoe wordt voldaan aan het vereiste «bij de vervaardiging van een verpakking wordt zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal gebruik» (art.3 lid 4e)? Hoe wordt een dergelijke eis gemeten?

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of zij voornemens is om nadere eisen te stellen aan de bepalingen van artikel 3 van deze paragraaf.

In artikel 4 lid 2 wordt een producent of importeur opgedragen om een verpakking die niet voldoet alsnog te laten voldoen. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit betekent dat dit Ontwerpbesluit niet de bevoegdheid geeft om producenten en importeurs te verplichten om de verpakkingen te laten voldoen aan de eisen en/of andere maatregelen om de eisen afdwingbaar te maken.

Krijgt de Minister daadwerkelijk de bevoegdheid om verpakkingen uit de handel te nemen die niet aan de eisen voldoen zoals die staan opgenomen in de Nota van Toelichting? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of het zin heeft om deze eisen te stellen zonder dat duidelijk is welke verpakkingen wel en welke verpakkingen niet voldoen aan de eisen en tevens zonder dat er sprake is van een adequaat handhavingsmechanisme.

Antwoord 3.9

De leden van de CDA-fractie delen in deze vraag hun zorgen of er een adequaat handhavingsmechanisme is. Met dit Ontwerpbesluit wordt een stap gezet op weg naar een beter handhavingsmechanisme. De Ministeriële regeling die aangekondigd is in de toelichting van het Ontwerpbesluit zal hier verder aan bijdragen. De regeling komt naar verwachting in de eerste helft van 2015.

Een paar deelvragen licht ik hier nog apart toe.

Invulling essentiële eisen

Een verpakking die op de Europese markt wordt gebracht moet voldoen aan de EE uit de EU-verpakkingenrichtlijn. Artikel 3 verwijst naar deze eisen. Een verpakking die aan die eisen voldoet moet tevens overal in de Unie op de markt worden toegelaten. Omdat die Europese eisen «open» en weinig concreet zijn geformuleerd, wordt met dit ontwerpbesluit mogelijk gemaakt om in de regeling specificaties voor verpakkingen op te nemen waarmee in ieder geval aan die Europese eisen wordt voldaan.

Handhaafbaarheid

Vanwege de EU-verpakkingenrichtlijn is het niet mogelijk om in Nederland dwingend voor te schrijven dat er maar op één wijze aan de EE kan worden voldaan. Een verpakking die volgens een ander EU-land voldoet aan die eisen, moet ook in Nederland tot de markt worden toegelaten ook al zou die verpakking niet aan de technische specificaties van de regeling voldoen. De producent of importeur van de verpakkingen zal dan wel moeten aantonen (bijvoorbeeld door certificering) dat voldaan wordt aan de EE van de EU-verpakkingenrichtlijn.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kan daartoe op grond van artikel 4, namens de Minister vragen naar documentatie waarmee dat wordt aangetoond. Als een verpakking niet aan de EE voldoet, kan de ILT dwingen dat de verpakking van de markt wordt gehaald.

Voor de overige vragen van de CDA-fractie verwijs ik naar hoofdstuk 2.4.1 van de toelichting op het Ontwerpbesluit, ook als het gaat om de concrete wettelijke invulling van de beoogde verduurzaming. Antwoord 2.2, antwoord 3.8 en antwoord 5.4 in deze brief geven meer duidelijkheid over de invulling van de EE.

Verslaglegging

Vraag 3.10

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd toe te lichten welke gegevens, ondergebracht in de jaarlijkse rapportages van Nedvang, met betrekking tot het ingezamelde en gerecyclede bedrijfsmatig verpakkingsmateriaal volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet volledig en betrouwbaar bleken te zijn.

Antwoord 3.10

Voor de hoeveelheid ingezamelde en gerecyclede kunststofverpakkingsafval van bedrijven heeft de ILT gerapporteerd dat deze gegevens voor een deel niet zijn onderbouwd, niet volledig en niet betrouwbaar zijn. Waar het om gaat is dat er bijvoorbeeld onvoldoende onderscheid gemaakt wordt tussen verpakkingsafval en niet-verpakkingsafval bij bedrijfmatige kunststof verpakkingsafval en dat de daadwerkelijke recycling niet voldoende duidelijk is. Met het ontwerpbesluit wordt geregeld dat de inzamelaars en verwerkers beter moeten melden hoeveel verpakkingsafval ze inzamelen en verwerken en dit ook bij het collectief melden.

Voor de duidelijkheid: de gegevens in de jaarlijkse rapportages van Nedvang die betrekking hebben op het verpakkingsmateriaal ingezameld bij burgers worden hier dus niet mee bedoeld.

Vraag 3.11

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat de ILT heeft geconcludeerd dat de gegevens over het gedeelte ingezameld en gerecycled bedrijfsmatig verpakkingsafval (met name kunststof en glas), ondergebracht in de jaarlijkse verslagen van Nedvang, regelmatig niet volledig en niet betrouwbaar zijn. De leden van deze fractie vragen in hoeverre het Basisdocument Monitoring Verpakkingen hier voldoende soelaas zal bieden.

Deze leden vragen of en zo ja op welke wijze de werking hiervan voor 2017 wordt geëvalueerd. Kunnen deze leden per jaar een update hierover ontvangen? Is handhaving hierbij niet de grootste zorg?

Antwoord 3.11

Stappen voor betere verslaglegging

Een goede kwaliteit van de monitoring en verslaglegging is belangrijk. Het Basisdocument is opgesteld vanwege de tekortkoming in de huidige rapportages. In de brief van 4 maart 2014 (Kamerstuk 30 872 nr. 161) is uw Kamer geïnformeerd over de verbeteringen die doorgevoerd zijn en worden om de geconstateerde tekortkomingen op te lossen.

De Regeling formulier verslaglegging verpakkingen waarin de methodiek van het Basisdocument is opgenomen, is inmiddels gepubliceerd.

In de bovengenoemde brief is ook aangegeven dat ik verwacht dat de rapportages over 2015 de gewenste kwaliteit zullen bereiken.

Verbeteringen door de gemaakte afspraken

Het Basisdocument en de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen bieden naar zowel de producenten en importeurs als naar de ILT helderheid over wat nodig is om onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar te rapporteren.

Het is tot op het niveau van individuele bedrijven helder hoe één en ander in de praktijk in de betreffende administraties vastgelegd moet worden en hoe hierover te rapporteren. Dit gekoppeld aan de borging en auditing van het proces van het registreren van de gegevens en de verslaglegging aan de ILT maakt het dat de randvoorwaarden geschapen zijn om de komende jaren substantiële stappen te maken in de kwaliteit van de gerapporteerde gegevens.

Evaluatie van afspraken

De voortgang van de afspraken van de Raamovereenkomst wordt jaarlijks geëvalueerd en aan uw Kamer aangeboden.

In 2017 zal er een brede evaluatie van de raamovereenkomstafspraken plaatsvinden. Hierbij zal ook gekeken worden naar de kwaliteit van de monitoring en verslaglegging en bezien worden of wijzigingen nodig zijn.

Vraag 3.12

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de Staatssecretaris in kan gaan op de reacties vanuit de Nederlandse leden van de European Electronics Recycling Association. Deze leden hebben aangegeven graag te willen samenwerken en over die samenwerking afspraken te willen maken in een «Green Deal», maar overwegen geen deal te tekenen als de overheid de verantwoordelijkheid voor adequate handhaving blijft afwijzen.

Antwoord 3.12

Met de Green Deal wordt geduid op het convenant dat vertegenwoordigers van onder meer producenten en verwerkers van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (kortweg: e-waste) voornemens zijn te ondertekenen. Partijen bij het convenant willen gezamenlijk de uitvoering van de nieuwe regelgeving over het inzamelen en verwerken van e-waste kunnen monitoren.

Dit convenant en het daarbij in te stellen Monitoringsberaad vormen de basis voor de (beoogde) samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen in de inzamelketen om bijvoorbeeld kennis te delen en te adviseren over het behalen van de Europees vastgestelde inzameldoelen van e-waste. Het Ministerie is overigens partij bij het convenant en heeft een initiërende en faciliterende rol. Het convenant heeft evenwel een ander doel dan de handhaving van de regelgeving door onder andere de daartoe aangewezen ILT. Er is geen sprake van dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving door de ILT wordt afgewezen.

Er is overigens in voorzien dat partijen bij het convenant hun bevindingen in het belang van de handhaving desgewenst via de vertegenwoordiger van het Ministerie kunnen doorgeven aan de ILT. In die zin kunnen de samenwerking tussen branchegeenoten in het Monitoringsberaad en de handhaving van de regelgeving elkaar versterken bij het behalen van de inzameldoelen.

Vraag 3.13

De leden van de D66-fractie maken zich al geruime tijd zorgen over de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens over inzameling en recycling die bij de ILT worden aangeleverd.

De leden van deze fractie zijn van mening dat het Basisdocument Monitoring Verpakkingen hiervoor een stap vooruit is en vragen de Staatssecretaris welke instrumenten de ILT nu heeft om op de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens te handhaven, wanneer deze alsnog niet voldoen.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris hoe vaak de ILT de verschillende vormen van controle (objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits) zal uitvoeren en hoeveel middelen de ILT voor deze handhaving tot haar beschikking heeft.

Antwoord 3.13

Instrumenten ILT voor handhaving

De afspraken over betere rapportage die in het Basisdocument zijn gemaakt, zijn inmiddels wettelijk vastgelegd in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen. Vanaf 2015 zijn de producenten en importeurs verplicht om volgens de nieuwe regeling verslag te leggen. De ILT kan dan de normadressant (in dit geval Stichting Afvalfonds Verpak-

kingen) met bestuursrechtelijke instrumenten als last onder dwangsom dwingen om conform deze methodiek te werken.

Controles en middelen

Voor de bepaling hoeveel inspecties jaarlijks worden gedaan is er een meerjarenplan opgesteld waarbinnen de verschillende productbesluiten, waarvan het besluit verpakkingen er één is, aan de orde komen. Voorrang wordt gegeven aan regelgeving waarop de naleving het laagst is en aan directe verzoeken van onder andere de Tweede Kamer. In 2013 zijn er op het terrein van verpakkingen 500 objectinspecties (controles van verpakkingen), 45 administratieve controles bij grote verpakkende bedrijven en 14 administratieve controles bij inzamelaars, sorteerders en recyclers van verpakkingen uitgevoerd. Er is in dat jaar 3 fte besteed aan het verpakkingentoezicht. Voor 2014 zijn er 350 objectinspecties en 50 administratieve controles gepland.

Verduurzaming van verpakkingen

Vraag 3.14

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de termijnen die gesteld worden aan de zaken die zijn opgenomen in de Verduurzamingsagenda voor verpakkingen.

Zo is in de Raamovereenkomst afgesproken dat het bedrijfsleven toe gaat werken naar doelen zoals meetbare voorschriften voor productverpakingscombinaties. De leden van deze fractie vinden de ambitie mooi, maar zouden liever een concrete datum zien. Deze leden vernemen graag de inhoud van de in dit Ontwerpbesluit genoemde op te stellen Ministeriële regelingen.

Antwoord 3.14

Er wordt naar gestreefd om de Ministeriële regeling die hoogst haalbare doelen bevat in de eerste helft van 2015 in werking te laten treden.

Vanaf het moment dat de Ministeriële regeling in werking is, zullen er voorschriften in opgenomen worden. Deze zullen regelmatig aangevuld worden.

Ik zal uw Kamer per brief informeren over de inhoud van deze regeling.

Vraag 3.15

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris een werkgroep op zal richten voor het tegengaan van de onwenselijke situatie bij hout, namelijk dat er recyclebaar verpakkingshout weglekt naar energietieruwing.

De leden van deze fractie vernemen graag wat de uitkomst is van de werkzaamheden van deze werkgroep. Deze leden vragen voorts wanneer de Staatssecretaris de resultaten van deze werkgroep verwacht.

Antwoord 3.15

Deze werkgroep is een onderdeel van de Raamovereenkomst, opgericht naar aanleiding van recyclingdoelstellingen die zijn opgenomen in de Raamovereenkomst voor het afvalhout van houten verpakkingen. De afgelopen jaren is recycling van afvalhout van houten verpakkingen afgenomen.

In de context van de Raamovereenkomst onderzoekt de werkgroep met relevante stakeholders welke concrete afspraken er gemaakt kunnen worden over de problematiek van de dalende recycling. Resultaten van de werkgroep worden nog dit jaar verwacht en opgenomen in de jaarlijkse rapportage.

Vraag 3.16

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris wanneer de hoogst haalbare doelen op basis van de Verduurzamingagenda voor verpakkingen daadwerkelijk zullen worden vastgesteld, op welke manier het al dan niet halen daarvan wordt gemonitord en hoe de Kamer van de voortgang op de hoogte wordt gehouden.

Antwoord 3.16

Het vaststellen van de hoogst haalbare doelen zal beginnen in het vierde kwartaal van 2014. Er wordt naar gestreefd om de Ministeriële regeling die hoogst haalbare doelen bevat, met als uitgangspunt de vier R's (Reduce, Re-use, Recycle en Re-new), in de eerste helft van 2015 in werking te laten treden. Ik zal uw Kamer per brief informeren over de inhoud van deze regeling.

Het KIDV stelt jaarlijks een rapportage op, waarbij zij aangeeft welke vorderingen er worden gerapporteerd. Deze rapportage wordt aan de partijen van de Raamovereenkomst gezonden. Uw Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de raamovereenkomstafspraken. In die rapportage zal ik uw Kamer ook over de hoogst haalbare doelen informeren op basis van de rapportage van het KiDV.

Vraag 3.17

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren merken op dat de doelen uit de Raamovereenkomst waar het meest naar gerefereerd wordt door de Staatssecretaris betrekking hebben op het verduurzamen en het recyclen van verpakkingen.

De leden van deze fractie vinden eveneens dat het van belang is dat verpakkingen worden verduurzaamd en gerecycled, maar het is naar de mening van deze leden tevens nodig de hoeveelheid aan verpakkingen te verminderen.

Dit lezen deze leden niet terug in de Raamovereenkomst. De leden van deze fractie missen kort gezegd de belangrijkste «R'en» als uitgangspunten van het beleid.

Allereerst krijgt «Reduce», dat wil zeggen het verminderen van de hoeveelheid afval, niet alleen van de dikte van de verpakkingen maar ook bijvoorbeeld een extra laag plastic of een extra kartonnen doosje om de verpakking, naar de mening van deze leden veel te weinig aandacht van de Staatssecretaris. «Refuse», het kunnen weigeren van verpakkingen en dus afval, ontbreekt volgens deze leden zelfs in zijn geheel.

Deze leden zien graag een reactie van de Staatssecretaris hierop en zo mogelijk eveneens een uitwerking met daarin concrete doelstellingen voor invulling van deze «R'en».

Antwoord 3.17

In het toetsingskader voor de hoogst haalbare doelen zijn de vier R'en, Reduce, Re-use, Recycle en Re-new, de uitgangspunten. Langs deze lijnen worden ook de jaarrapportages van het KiDV opgesteld. Dus aan de wens van de leden van de fractie van de Partij van de Dieren wordt hiermee al invulling gegeven.

De vraag van de leden van de fractie van de Partij van de Dieren over het toevoegen van de R van «Refuse» is dermate interessant dat ik deze als suggestie ga inbrengen bij het KiDV zodat hierbij rekening gehouden kan worden bij het opstellen en toetsen van de brancheverduurzamingsplannen.

Ik zal het KiDV verzoeken om hierop in de Verduurzamingsagenda verpakkingen en de jaarlijkse rapportage terug te komen.

Een uitgebreide toelichting over de hoogst haalbare doelen is te vinden in paragraaf 2.4.1. van de Nota van Toelichting van dit Ontwerpbesluit en in antwoord 2.2 in deze brief.

Hogere doelstellingen recycling kunststof en hout en pilot drankenkartons

Vraag 3.18

De leden van de SP-fractie zouden graag de drankenkartons opgenomen zien in dit Ontwerpbesluit. Van de pilot Drankenkartons, die onder toezicht van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken heeft plaatsgevonden, is immers de uitkomst bekend.

Naar mening van de leden van deze fractie zou de Staatssecretaris nu haar standpunt moeten kunnen bepalen en kan in dit Ontwerpbesluit vastgelegd worden hoe om te gaan met drankenkartons.

Antwoord 3.18

Drankenkartons zijn te recyclen, daarom is het goed als ze gescheiden ingezameld gaan worden. Hiervoor is het nodig dat het verpakkende bedrijfsleven de gemeenten een vergoeding gaat geven. Op 4 juni jl. heb ik uw Kamer met een brief (Kamerstuk 30 872, nr. 163) geïnformeerd dat dit gaat gebeuren.

De raamovereenkomstpartijen zijn nu in overleg over de vergoedingen en de gezamenlijke ambitie. Ik verwacht u kort na het zomerreces te kunnen informeren over deze afspraken. Op grond van goede afspraken zullen de gemeenten naar verwachting overstappen op gescheiden inzameling. Artikel 7 van dit ontwerpbesluit biedt overigens wel een mogelijkheid voor regelgeving als gescheiden inzameling onvoldoende van de grond komt. Maar deze wettelijke regeling is nog niet nodig. Dit artikel zal om die reden nog niet per 1 januari 2015 in werking treden.

Vraag 3.19

De leden van de D66-fractie merken op dat de rapportage van de pilot Drankenkartons inmiddels is afgerond en dat de Staatssecretaris in de eerste helft van 2014 met een besluit zou komen over een landelijke afspraak.

De leden van deze fractie vragen op welke manier de Staatssecretaris gevolg wil gaan geven aan de pilot Drankenkartons.

Antwoord 3.19

Zie antwoord 3.18.

Statiegeld

Uw Kamer heeft veel vragen gesteld over statiegeld. Om samenhang tussen de diverse vragen weer te geven volgt een algemene beantwoording van die vragen. Waar nodig wordt nog apart ingegaan op specifieke vragen. Onderstaande algemene beantwoording gaat in op de vragen van de leden van de PvdA-fractie (3.20 en 3.21), de ChristenUnie-fractie (3.24) en de SGP-fractie (3.27).

Huidige situatie

De nu geldende statiegeldheffing op drankverpakkingen ligt vast in verordeningen van productschappen. Binnen de huidige statiegeldverordening van het Productschap Dranken heeft het productschap de bevoegdheid om wel of niet statiegeld te verplichten.

Het productschap Dranken heeft aan de Tweede Kamer en aan de Ministeries van EZ en VROM (nu IenM) in een brief (bijlage 2)¹² toegezegd het statiegeld op grote PET-flessen pas na instemming van het Rijk af te schaffen¹³.

Dit is de basis voor het huidige systeem.

Schrappen bepalingen over statiegeld

De bepalingen in het huidige Besluit beheer verpakkingen papier en karton over statiegeld zijn opgenomen om de gelegenheid te hebben om statiegeld te verplichten als de recyclingdoelstellingen niet gehaald worden. Deze zijn in 2005 opgenomen en zijn nooit in werking getreden.

Over het schrappen van deze bepalingen heb ik uw Kamer in mijn brief van 12 mei (Kamerstuk 28 694, nr. 115) geïnformeerd dat ik met dit besluit uitvoering geef aan de aangenomen motie Leegte (Kamerstuk 30 872, nr. 101). Hierin wordt expliciet opgeroepen tot het schrappen van deze artikelen. In deze motie geeft uw Kamer ook haar steun aan de Raamovereenkomst. Deze Raamovereenkomst inclusief de afspraak over het schrappen van deze artikelen is door mijn voorganger namens het Rijk als integraal pakket ondertekend en voer ik nu uit. Het schrappen van deze artikelen heeft echter geen relatie met het definitief vrijgeven van statiegeld of eventueel uit te breiden.

Vrijgeven statiegeld

Het vrijgeven van het statiegeld is dus niet verbonden aan de te schrappen artikelen maar gekoppeld aan het voldoen aan de prestatiegaranties uit de Raamovereenkomst en het besluit dat daar uit voortvloeit.

Met het afsluiten van de Raamovereenkomst zijn nieuwe afspraken gemaakt, ook over statiegeld. Bovenstaande belofte van het Productschap is overgenomen in deze afspraken. Alleen als het verpakkende bedrijfsleven voldoet aan de prestatiegaranties, dan zal het Rijk de keuze tot het heffen van statiegeld aan het bedrijfsleven laten. Zoals ik u in mijn brief van 11 juni jl. heb laten weten is het zo ver nog niet.

Effect opheffen productschappen

Als gevolg van het regeerakkoord wordt momenteel gewerkt aan het opheffen van de productschappen.

In de Raamovereenkomst zijn er afspraken gemaakt met het verpakkende bedrijfsleven over onder andere statiegeld. De Stichting Afvalfonds Verpakkingen voert sinds 2013 de verplichtingen van de producenten en importeurs voor verpakkingen als normadressaat uit. Met het afsluiten van de Raamovereenkomst heeft de Stichting Afvalfonds Verpakkingen de afspraak van het Productschap Dranken over statiegeld uit 2007 overgenomen. Het feit dat het Productschap Dranken straks niet meer bestaat, betekent dus niet dat de afspraak uit 2007 over statiegeld verdwijnt.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ontwerpbesluit verpakkingen

Het ontwerpbesluit is in het kader van de wettelijke voorhangprocedure op 12 mei aan de Kamer aangeboden. De niet in werking zijnde statiegeld artikelen zijn uit het Ontwerpbesluit geschrapt als uitvoering van de motie Leegte en de Raamovereenkomst.

Mogelijkheid wettelijke plicht tot heffen statiegeld

Naast de huidige situatie op basis van de belofte van het verpakkende bedrijfsleven is er een tweede mogelijkheid. De Wet milieubeheer biedt namelijk in titel 15.8 de mogelijkheid om in een algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het heffen van statiegeld, onder andere op verpakkingen. Deze laatste mogelijkheid kan benut worden voor het invoeren van een heffing op alle soorten verpakkingen, dus ook voor grote en kleine drankenverpakkingen.

Vraag 3.20

De leden van de PvdA-fractie vragen of met het schrappen van de artikelen genoemd in de motie-Leegte niet de mogelijkheid verdwijnt om het statiegeld (voorlopig) te behouden of eventueel uit te breiden naar andere verpakkingen indien blijkt dat de afspraken uit de Raamovereenkomst met betrekking tot kunststofinzameling niet gehaald worden.

Antwoord 3.20

Met het schrappen van de genoemde artikelen verdwijnt deze mogelijkheid niet omdat het huidige statiegeldsysteem niet gebaseerd is op deze artikelen. In de algemene beantwoording van het onderdeel statiegeld wordt dit verder toegelicht.

Vraag 3.21

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie waarom ervoor is gekozen om de genoemde artikelen nu al te schrappen en niet te wachten op de evaluatie van de Raamovereenkomst in 2017.

Antwoord 3.21

Het schrappen van deze artikelen bij deze wijziging is expliciet afgesproken in de raamovereenkomst. Dit is verder toegelicht in de algemene beantwoording aan het begin van dit deel van de beantwoording.

Vraag 3.22

De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris hoe dit Ontwerpbesluit voorziet in regelgeving die van toepassing wordt op verpakkingen die nu vallen onder de verplichtstelling van statiegeld.

Antwoord 3.22

De verplichtingen uit het Ontwerpbesluit inzake het inzamelen en recycleren (o.a. de recyclepercentages voor kunststof en glas) gelden voor alle verpakkingen. Dus ook voor de verpakkingen die nu vallen onder de verplichtstelling van statiegeld.

Vraag 3.23

De leden van de D66-fractie missen in de verscheidene rapporten een analyse van de milieuwinst van het totaalpakket aan afspraken in de Raamovereenkomst ten opzichte van statiegeld. De leden van deze fractie vragen daarom aan de Staatssecretaris om een gedetailleerde doorrekening te maken van de milieueffecten van de Raamovereenkomst in vergelijking met de milieueffecten van de voortzetting van het huidige statiegeldsysteem. Daarbij vragen deze leden aan de Staatssecretaris om

ook in te gaan op de kosten voor respectievelijk gemeenten en bedrijven van de beide systemen.

Antwoord 3.23

De milieu-effecten zijn meegenomen, onder andere in de vorm van de prestatiegaranties voor verduurzaming. Voor de uitvoering van de raamovereenkomst en de toetsing van deze prestatiegaranties was geen gedetailleerde doorrekening nodig. Door het aanhouden van het besluit tot het vrijgeven van statiegeld tot volgend jaar komt dit in een ander daglicht te staan. In de beantwoording van vraag 3.3 is dit al verder toegelicht.

Wat betreft de kosten, in mijn brief van 11 juni jl. (Kamerstuk 28 694, nr. 117) ben ik inmiddels verder ingegaan op de kosten. Daarin heb ik aangegeven dat de kosten van een statiegeldsysteem voor mij geen argument zijn om te komen tot besluitvorming rondom het vrijgeven van statiegeld. Als de verplichting van statiegeld vrijgegeven wordt, dan is het aan de sector om te kiezen voor een optimale methode zolang de gestelde doelen gehaald worden.

Vraag 3.24

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het er niet mee eens dat met dit Ontwerpbesluit ook de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld vervallen. De leden van deze fractie zijn van mening dat hiermee vooruit wordt gelopen op het definitief afschaffen van het statiegeld terwijl nog niet is aangetoond dat aan alle voorwaarden hiervoor wordt voldaan.

Daarom willen deze leden dat het mogelijk blijft de genoemde artikelen alsnog in werking te laten treden.

Antwoord 3.24

Met het schrappen van de genoemde artikelen verdwijnt deze mogelijkheid niet omdat het huidige statiegeldsysteem niet gebaseerd is op deze artikelen. In de algemene beantwoording van het onderdeel statiegeld wordt dit verder toegelicht.

Vraag 3.25

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het niet meer vastleggen van de inzamelmethode van PET-frisdrankflessen wordt voorgesteld in het Ontwerpbesluit omdat het bedrijfsleven heeft aangegeven zelf te willen bepalen of statiegeld op PET-frisdrankflessen als inzamelinstrument zal worden gebruikt. Volgens de leden van deze fractie geldt dit niet voor alle betrokken bedrijven. Zo zijn er supermarkten die juist graag het statiegeldsysteem behouden en ook onder gemeenten is er grote zorg over het afschaffen van het statiegeldsysteem. Er wordt in de toelichting gesteld dat het efficiënter kan zijn om de inzameling van de PET-frisdrankflessen ook via de Plastic Heroes-systeem te laten lopen.

Deze leden vinden dit een te magere onderbouwing en vragen voorts in hoeverre is aangetoond dat dit efficiënter is. Deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden dat het milieurendement van het statiegeldsysteem hoger is omdat het hier gaat om een relatief schone stroom plastic die hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat wordt ingezameld via het Plastic Heroes-systeem?

Antwoord 3.25

In de Raamovereenkomst zijn zoveel mogelijk afspraken gemaakt waarbij de doelen worden gesteld en de uitvoerende partijen de ruimte krijgen de meest geschikte middelen te kiezen voor het bereiken van die doelen. Vandaar de gemaakte afspraken over het vrijgeven van het statiegeldsysteem. De toelichting van het Ontwerpbesluit stelt niet dat het effici-

ënter is om inzameling van PET-frisdrankflessen te integreren in het Plastic Heroes-systeem. Er wordt gesteld dat het efficiënter kan zijn. De afweging is in dat geval aan het verpakkende bedrijfsleven.

De vraag over het milieurendement van het statiegeldsysteem is moeilijk te beantwoorden. Dat komt omdat het begrip hoogwaardigheid niet eenduidig is, en er bovendien ook sprake is van maatschappelijke kosten die samen hangen met hoogwaardigheid. In het antwoord op vraag 3.3 is toegelicht dat binnen het programma VANG deze actie wordt opgepakt.

Vraag 3.26

Uit de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie is duidelijk geworden dat het statiegeld voor bierflesjes in de nabije toekomst niet langer gewaarborgd is door een verordening van een Productschap.

Hoewel dit deel van het statiegeld nu privaat geborgd gaat worden vrezen de leden van deze fractie dat het statiegeld op bierflesjes gevaar loopt om langzaam te verdwijnen.

Zij verzoeken daarom in het Ontwerpbesluit een of meer artikelen op te nemen waarmee het statiegeld op bierflesjes en andere verpakkingen kan worden gewaarborgd.

Antwoord 3.26

De leden verwijzen al naar mijn antwoord (nr. 11) in mijn brief van 14 april 2014 (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1734) waarin ik heb aangegeven hoe het statiegeld op bierflessen geborgd zal worden. Ik heb van het Productschap Dranken vernomen dat na het verdwijnen van de productschappen, statiegeld op hervulbare bierflessen zal blijven bestaan dankzij private borging binnen de sector. In de Raamovereenkomst zijn hier geen afspraken over gemaakt. Ik zie geen aanleiding deze artikelen op te nemen.

Vraag 3.27

De leden van de SGP-fractie constateren dat het vrijgeven van het statiegeld is gekoppeld aan het voldoen aan de prestatiegaranties uit de Raamovereenkomst. De ILT rapporteert in de loop van dit jaar of het verpakkende bedrijfsleven aan deze prestatiegaranties voldoet. De leden van deze fractie vragen waarom met het schrappen van de statiegeldbepalingen niet wordt gewacht tot duidelijk is geworden hoe het kostenplaatje van het statiegeldsysteem eruit ziet en of het verpakkend bedrijfsleven aan de prestatiegaranties voldoet.

Antwoord 3.27

Met het schrappen van de genoemde artikelen verdwijnt deze mogelijkheid niet omdat het huidige statiegeldsysteem niet gebaseerd is op deze artikelen. In de algemene beantwoording van het onderdeel statiegeld wordt dit verder toegelicht.

Vraag 3.28

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn er blij mee dat de Staatssecretaris, al zij het naar de mening van de leden van deze fractie na behoorlijke druk van de Kamer, toch een kostenbatenstudie laat uitvoeren naar de werkelijke kosten van statiegeld, nu daar door verschillende studies die allen niet onafhankelijk lijken te zijn zoveel verwarring over is ontstaan. Deze leden zijn benieuwd wie dit onderzoek op dit moment uitvoert, en op basis van welke criteria de Staatssecretaris heeft besloten deze partij de opdracht te gunnen.

Antwoord 3.28

TNO heeft opdracht gekregen voor een analyse naar de verschillen in de uitkomsten van de rapporten van Wageningen UR (WUR) en CE Delft.

Gezien de korte tijd die beschikbaar was om aan het verzoek van uw Kamer te voldoen, is gezocht naar een partij die dat snel kon doen, die deskundigheid heeft en onafhankelijk is.

Vraag 3.29

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren willen ook graag opmerken dat de convenanten die tot nu toe met de verpakking- en dranksector zijn gesloten allen, naar de mening van deze leden, schoolvoorbeelden zijn van mislukte convenanten en illustrerend voor hoe convenanten in het milieubeleid worden misbruikt om regelgeving te voorkomen, zonder dat de afgesproken doelstellingen ooit gehaald zijn.

Deze leden vragen voorts waarom de Staatssecretaris er nu wel vertrouwen in heeft dat de doelstellingen gehaald zullen worden. Deze leden stellen voor dat de Staatssecretaris ditmaal haar rug rechthoudt, en het statiegeld niet afschaft, maar juist uitbreidt naar kleine flesjes en blikjes.

Antwoord 3.29

Om te waarborgen dat verschillende doelstellingen van de Raamovereenkomst worden gerealiseerd, heb ik het voorliggende ontwerpbesluit opgesteld. Met dit Ontwerpbesluit worden enkele belangrijke zaken uit de Raamovereenkomst in regelgeving vastgelegd. Ik noem de hogere recycledoelstellingen voor hout en kunststof, de mogelijkheid om in een regeling specificaties op te nemen ter verduurzaming van verpakkingen, een recycledoelstelling voor drankenkartons en de verbetering van de verslaglegging.

Hiermee zijn de afspraken uit de Raamovereenkomst opgenomen in wetgeving en daarmee zijn deze afspraken handhaafbaar.

Het voorstel om statiegeld te heffen op kleine drankenverpakkingen veronderstelt dat dit het beste middel is om de gewenste doelen te behalen.

Doelen die gelden zijn het inzamelen van kunststofverpakkingen om de recycledoelen te halen en het bestrijden van zwerfafval. Voor de recycle-doelen voldoet het Plastic Heroes-systeem. Voor het bestrijden van zwerfafval zijn er in de Raamovereenkomst afspraken gemaakt. Er is vanaf 2013 20 miljoen per jaar beschikbaar gesteld aan de gemeenten voor de aanpak van zwerfafval. Dit bedrag is veel hoger dan de jaren daarvoor. Daarnaast zijn er veel systemen beschikbaar en in ontwikkeling voor de bestrijding van zwerfafval. In mijn brief van 10 april 2014 aan uw Kamer (Kamerstuk 28 694, nr. 113) noem ik systemen waarbij een positieve prikkel bij inzamelen gegeven wordt als kansrijk. Dit zijn een veelheid aan systemen die in ontwikkeling zijn, sociale samenhang bevorderen en blijkens de pilots de steun krijgen van lokale overheden. Ik verwacht dat dit soort systemen zich verder zullen ontwikkelen en ben met gemeenten en andere betrokken partijen in overleg.

Vraag 3.30

De leden van de SGP-fractie wijzen op de analyse van CE Delft inzake de kosten van het statiegeldsysteem en zijn benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek naar de verschillen tussen de analyse van Wageningen UR en CE Delft.

Antwoord 3.30

In mijn brief van 11 juni (Kamerstuk 28 694, nr. 117) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de verschillenanalyse.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Reden nieuw besluit

Vraag 4.1

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Ontwerpbesluit geen betrekking meer heeft op papier en karton omdat papier een stroom is die geld opbrengt en er daardoor een economische stimulans is om deze stroom in te zamelen en te recyclen. De leden van deze fractie vragen of dit eveneens opgaat voor kunststof.

Antwoord 4.1

De leden van de PvdA-fractie vragen of het ook voor kunststof geldt, net als het bij oud papier en karton het geval is, dat het een stroom is die een economische waarde heeft.

Het is juist dat de economische waarde van papier en karton zodanig is dat de keten zich vanzelf sluit. De keten van kunststofverpakkingen sluit zich niet vanzelf. De maatschappelijke kosten van het Plastic Heroes-systeem bedragen ruim € 100 miljoen, exclusief de kosten van het statiegeldsysteem.

Juist deze hoge kosten zijn er de aanleiding voor dat er gezocht wordt naar verbeteren van efficiency. Dat kan door hogere efficiency van de inzameling bij huishoudens, het vergroten van de massa van stromen wat schaalvoordelen geeft, het verbeteren van de sortering waardoor productstromen meer waard worden.

De raamovereenkomstafspraken geven de juiste prikkels voor de gewenste efficiencyverbetering bijvoorbeeld door gemeenten te belonen voor efficiënte inzameling en sortering en door geen grens te stellen aan de hoeveelheid die vergoed wordt.

De economische waarde heeft overigens geen rol gespeeld bij de afweging om de stroom oud papier en karton, niet zijnde verpakking, in dit Ontwerpbesluit op te nemen. Het argument om het Ontwerpbesluit in te perken tot alleen verpakkingstromen is juridisch.

De EU-verpakkingenrichtlijn stelt alleen eisen voor verpakkingen, ongeacht het materiaal. Die richtlijn gaat niet over papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. Er is dus geen Europeesrechtelijke verplichting om regels te stellen voor papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. Daarbij is nog van belang dat er geen recycle-doelstelling geldt voor papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt. Artikel 5 van het huidige Besluit dat een dergelijke doelstelling bevat, is tot op heden in niet in werking getreden.

Vraag 4.2

De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat – in tegenstelling tot het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton – het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, niet langer onderdeel uitmaakt van dit Ontwerpbesluit.

De leden van de SP-fractie vernemen graag waar de uit dit Ontwerpbesluit weggelaten bepalingen omtrent papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, worden ondergebracht.

Antwoord 4.2

De bepalingen die uit dit Ontwerpbesluit gehaald zijn, zullen niet in een ander besluit worden ondergebracht. Het artikel met de recycle-doelstelling was overbodig en is nooit in werking getreden.

Er is geen verplichting voor deze specifieke stroom, ook niet vanuit de EU-verpakkingenrichtlijn. Zie verder ook de beantwoording bij antwoord 4.1.

5. Uitvoering en handhaving

Vraag 5.1

De leden van de VVD-fractie lezen in het Ontwerpbesluit over de komst van diverse werkgroepen, toezichtorganen en kennisinstituten. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris een overzicht aan de Kamer kan sturen van alle instanties, werkgroepen, kennisinstituten etc. die in dit Ontwerpbesluit een rol hebben.

Voorts vragen deze leden of daarbij kan worden vermeld wie hierin zitting hebben, welke rol de betreffende instantie, werkgroep, kennisinstituut etc. heeft, welke kosten hieraan verbonden zijn en welke afrekenbare doelstellingen hieraan worden gekoppeld.

Antwoord 5.1

De afvalbeheersstructuur verpakkingsafval is opgebouwd uit een contract tussen een meerderheid van het verpakkende bedrijfsleven en Afvalfonds Verpakkingen. Deze is op grond van artikel 10.36 van de wet milieubeheer algemeen verbindend verklaard. Daarmee is het Afvalfonds Verpakking de eindverantwoordelijke organisatie en afrekenbaar op de doelen uit het Besluit verpakkingen.

- Afvalfonds Verpakkingen is de collectieve uitvoeringsorganisatie die het verpakkende bedrijfsleven informeert en ondersteunt bij haar preventie-activiteiten. Daarnaast registreert Afvalfonds Verpakkingen het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen. Het bestuur van Afvalfonds Verpakkingen bestaat uit het verpakkende bedrijfsleven (merendeel) en producenten/recyclers van verpakkingsmaterialen.
Kosten: 160 miljoen/jaar.
Doel: voldoen aan producentenverantwoordelijkheid.
- Stichting Nedvang zorgt in opdracht van het Afvalfonds Verpakkingen voor de organisatie van inzameling, sortering en recycling van verpakkingsafval en de rapportage hierover. Nedvang zorgt eveneens voor de communicatie ter stimulering van gescheiden inzameling en recycling.
Het bestuur van Nedvang bestaat uit het verpakkende bedrijfsleven (merendeel) en producenten/recyclers van verpakkingsmaterialen.
Financiering van Nedvang gebeurt door het Afvalfonds Verpakkingen.
Kosten: 4 miljoen/jaar (onderdeel van de totale kosten, 160 miljoen/jaar, van het Afvalfonds Verpakkingen).
Doel: door contracten met gemeenten en afvalbedrijven te sluiten en door contacten met hen te onderhouden, zorgen voor stimulering en registratie van en rapportage over gescheiden inzameling en herverwerking van verpakkingsafval; dit in opdracht van Afvalfonds Verpakkingen; daarvoor ook controleren en afhandelen van declaraties die gemeenten en afvalbedrijven indienen t.b.v. vergoedingen van het Afvalfonds Verpakkingen.
- Kunststof Hergebruik BV is een private partij en voert in 2014 nog in opdracht van het Afvalfonds Verpakkingen de organisatie uit van het transport, overslag, sortering en verkoop van kunststof verpakkingsafval. Na 2014 zijn gemeenten hiervoor verantwoordelijk.
Kosten: 25 miljoen/jaar (onderdeel van de totale kosten, 160 miljoen/jaar, van het Afvalfonds Verpakkingen).
Doel: er voor zorg dragen dat door gemeenten brongescheiden kunststof verpakkingsafval wordt gesorteerd en gerecycled.
- Stichting Nederland Schoon zorgt voor communicatie en maatregelen ter voorkoming van zwerfafval en het gewicht van zwerfafval te verminderen.

- Het bestuur van Nederland Schoon bestaat uit het verpakkende bedrijfsleven (merendeel). Financiering van Nederlands Schoon gebeurt door het Afvalfonds Verpakkingen.
Kosten: 5.5 miljoen/jaar (onderdeel van de totale kosten, 160 miljoen/jaar van het Afvalfonds Verpakkingen).
Doelen: bestrijding zwerfafval zoals vermeld op de website:
 1. Supporter van Schoon-beweging
Wij willen mensen enthousiasmeren en activeren om Nederland schoon te houden. Daarom initiëren wij activiteiten zoals landelijke communicatiecampagnes én lokale projecten gericht op gedragsverandering.
 2. Aanpak Aandachtsgebieden
Wij zetten samen met betrokken (non)commerciële partijen pilots en acties op voor de deelgebieden die nog niet zo schoon zijn. Dat zijn plaatsen rondom het openbaar vervoer, plaatsen op en langs de snelweg, en winkelcentra.
 3. Kennis uitdragen
Wij willen (wetenschappelijke) kennis over zwerfafval breed beschikbaar stellen, uitdragen en ontwikkelen. Het gaat om kennis over bewust en onbewust zwerfafvalgedrag, zwerfafvalvoorzieningen en factoren in de omgeving die effect hebben op afval.
 4. Schoon op de agenda
Wij willen samenwerken met alle partijen die met zwerfafval te maken hebben. Dit zijn onder andere gemeenten, beheerders en het bedrijfsleven. Wij inspireren deze partijen om zwerfafval te voorkomen, koppelen partijen aan elkaar en helpen daadwerkelijk met oplossingen.
- Onafhankelijk van bovengenoemde organisaties bestaat het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken, dat zich richt op de verduurzamingsagenda van verpakkingen en het doen van onafhankelijk onderzoek. Het bestuur van het KIDV bestaat uit het Rijk, het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten. Financiering van het KIDV gebeurt door het Afvalfonds Verpakkingen, de besteding wordt bepaald door het bestuur.
Kosten: 2 miljoen (onderdeel van de totale kosten, 160 miljoen/jaar, van het Afvalfonds Verpakkingen).
Doelen: verduurzamingsagenda opstellen en uitvoeren, belangrijkste onderdeel is hoogst haalbare doelen vaststellen.

Verder bestaan de volgende werkgroepen volgend uit de afspraken in de Raamovereenkomst:

- Werkgroep vergoedingen, kwaliteit en ketenregie: deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, verpakkend bedrijfsleven en IenM en zorgt voor zorgvuldige vaststelling van de hoogte van door het verpakkende bedrijfsleven aan gemeenten uit te keren vergoedingen, de kwaliteitseisen van ingezameld en gesorteerd verpakkingsafval en de organisatie van inzameling en sortering van verpakkingsafval.
Deze doelen zijn allen concreet en afrekenbaar. De werkgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.
- Werkgroep hout: De werkgroep hout bestaat uit vertegenwoordigers van de raamovereenkomstpartijen aangevuld met vertegenwoordigers van relevante ketenpartijen en het Ministerie van EZ.
De werkgroep brengt in kaart de oorzaken voor een dalend percentage recycling van verpakkingsafvalhout. De effecten van de subsidieregeling op de bijstook van biomassa in energieproductie worden hierbij ook meegenomen.
- Werkgroep monitoring: deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de raamovereenkomstpartijen en heeft de manier waarop het verpakkende bedrijfsleven verslag uit moet brengen over verduurza-

ming, de op de markt gebrachte, ingezamelde en gerecyclede verpakkingen vastgesteld in het Basisdocument dat inmiddels aan uw Kamer aangeboden is en opgenomen is in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen. IenM heeft deze werkgroep voorgezeten.

Vraag 5.2

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat individuele bedrijven krachtens het Ontwerpbesluit verplichtingen krijgen opgelegd, met de bedoeling deze grotendeels collectief te laten uitvoeren en te (laten) monitoren. Zodoende ontstaat volgens de leden van deze fractie echter voor die individuele bedrijven een onduidelijke verplichtingenstructuur en ontstaan er risico's voor de kwaliteit van de monitoring en de handhaafbaarheid op het niveau van die individuele bedrijven. Een en ander roept bij deze leden vragen op.

Antwoord 5.2

Naar mijn mening is bij het bedrijfsleven duidelijk hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld.

Sinds begin 2013 is de afvalbeheersbijdrage overeenkomst van het bedrijfsleven algemeen verbindend verklaard op grond van de Wet milieubeheer. Vanwege die algemeenverbindendverklaring vallen alle producten en importeurs onder die overeenkomst en moeten de grote producenten en importeurs (die jaarlijks meer dan 50.000 kg aan verpakkingen op de markt brengen) een afvalbeheersbijdrage betalen. Daarmee bekostigt het collectief, Stichting Afvalfonds Verpakkingen, de feitelijke uitvoering van het Besluit, o.a. de inzameling en recycling van verpakkingsafval en de monitoring. De afgelopen jaren is gebleken dat de uitvoering van het Besluit door individuele bedrijven in de meeste gevallen onmogelijk is, daardoor is collectieve uitvoering al jaren de praktijk.

De grote producenten en importeurs van verpakkingen betalen een afvalbeheersbijdrage en het collectief zorgt voor de uitvoering van het Besluit.

Als de grote producenten en importeurs niet betalen, kunnen zij er voor kiezen om het besluit individueel uit te voeren. Alleen dat zal, zoals gezegd, moeilijk zijn. Indien zij niet kunnen aantonen dat zij zelf het verpakkingenbesluit uitvoeren, kan tegen hen handhavend worden opgetreden.

Samenvattend: een grote producent/importeur voldoet aan haar verplichtingen door de afdracht aan het Afvalfonds Verpakkingen of door het Besluit zelf uit te voeren. Beiden zijn goed handhaafbaar.

Vraag 5.3

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat gedurende twintig jaar verpakkingenbeleid is gebleken dat de definiëring, de monitoring en de handhaafbaarheid van recyclingdoelen uiterst problematisch is. Tegen die achtergrond vragen de leden van deze fractie om in het Ontwerpbesluit een paragraaf op te nemen waarin middelen en kwantitatieve inzamelverplichtingen kunnen worden voorgeschreven. Dit vergemakkelijkt volgens deze leden de monitoring en handhaving en past tevens in het streven naar hoogwaardiger recycling.

Antwoord 5.3

De Raamovereenkomst zoals afgesloten is gemaakt met de ervaring van de afgelopen twintig jaar. De betrokken partijen hebben er vertrouwen in dat met deze overeenkomst stevige stappen voorwaarts zijn gezet. De rapportage van het eerste jaar laat dat ook zien. Een paragraaf zoals voorgesteld, is door de partijen niet afgesproken, er is gekozen voor het

sturen op (recycle-)doelen. Verder spelen de Europese kaders hier een bepalende rol in.

De EU-verpakkingenrichtlijn heeft enerzijds het doel om milieueffecten van verpakkingen te verminderen, maar anderzijds om de maatregelen van de verschillende lidstaten van de EU inzake het (afval-)beheer van verpakkingen te harmoniseren om handelsbelemmeringen en concurrentievervalsing tegen te gaan. De maatregelen van Nederland zullen dus aan het kader van de verpakkingenrichtlijn moeten voldoen.

De EU-verpakkingenrichtlijn kent geen inzameldoelstellingen maar wel recycledoelstellingen. Dergelijke doelstellingen zijn in het Ontwerpbesluit opgenomen.

Vraag 5.4

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de toepassing van gerecycled materiaal in verpakkingen in het Ontwerpbesluit aandacht krijgt door verwijzing naar de ontwerpeisen in de Richtlijn Verpakkingen en eventueel later door de Minister te bepalen normen. De leden van deze fractie zijn van mening dat dit op korte of langere termijn effectief kan zijn, maar dat dit onverlet laat dat het wenselijk blijft bedrijven aan te sporen tot het nemen van maatregelen. Deze leden vragen of de verplichting tot het nemen van verbetermaatregelen die er op gericht zijn dat zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal wordt gebruikt (artikel 3.c van het huidige Besluit) kan worden gehandhaafd.

Antwoord 5.4

Met artikel 3 zijn de EE uit de EU-verpakkingenrichtlijn omgezet.

Ten behoeve van de harmonisatie van de regelgeving van de EU-landen is er in het ontwerpbesluit voor gekozen om te volstaan met een verwijzing naar de EE, namelijk dat verpakkingen daaraan moeten voldoen. Dat laat de vraag over hoe aan de EE kan worden voldaan.

Het gaat daarbij niet alleen om de reductie van de hoeveelheid verpakkingsmateriaal, alhoewel dat wel een belangrijke is. Er zijn meerdere aspecten die meespelen bij het verduurzamen van verpakkingen. Een voorbeeld is de wens om meer recyclaat te gebruiken. Deze wens kan conflicteren met de wens om minder verpakkingsmateriaal te gebruiken. Er is in sommige gevallen meer recyclaat nodig om aan dezelfde verpakkingseisen te voldoen. Dit soort overwegingen heeft er toe geleid dat gekozen is voor het systeem waarbij per product-verpakkingscombinatie hoogst haalbare doelen worden vastgesteld.

En waarbij branches met gerichte verduurzamingsplannen gaan werken. Eén van die EE is dat verpakkingen zodanig moeten worden vervaardigd dat een bepaald gewichtspercentage van de gebruikte materialen opnieuw kan worden toegevoegd. In het ontwerpbesluit is aanvullend daarop als uitgangspunt voor de technische specificaties opgenomen dat bij de vervaardiging van een verpakking zoveel mogelijk gerecycled materiaal moet worden toegepast.

Door te werken met hoogst haalbare doelen en deze als technische specificatie in de regelgeving op te nemen, wordt het voor de producent en importeur duidelijker op welke manier zij aan de EE kunnen voldoen.

De ILT kan op grond van artikel 4 van de EU-verpakkingenrichtlijn vragen naar documentatie waarmee wordt aangetoond dat aan de eisen wordt voldaan. Als een verpakking niet aan de EE voldoet, kan de ILT dwingen dat de verpakking van de markt wordt gehaald.

6. Gevolgen

Verslaglegging

Vraag 6.1

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt over preventie: bedrijven maken onderling afspraken om verpakkingen zo minimaal mogelijk en zo recyclebaar mogelijk te maken.

De leden van deze fractie vragen waarom er in het Ontwerpbesluit op dit belangrijke punt geen wettelijke eisen en/of afspraken zijn vastgelegd.

Antwoord 6.1

Het vaststellen van wettelijke eisen gebeurt wel, niet in dit Ontwerpbesluit maar in een Ministeriële regeling. De afspraken van het bedrijfsleven zullen per product-verpakkingscombinatie moeten resulteren in concrete maatregelen ter verduurzaming van verpakkingen. Dit zullen technische en gedetailleerde maatregelen zijn. Daarom ligt het voor de hand dergelijke maatregelen in een Ministeriële regeling op te nemen zodat die regeling eenvoudig kan worden aangevuld en worden aangepast indien de stand der techniek daar aanleiding toe geeft. Wat op dit moment een duurzame verpakking is, hoeft dat over enkele jaren niet meer te zijn omdat de productietechnieken mogelijk zijn verbeterd.

Vraag 6.2

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot mogelijk hogere administratieve lasten voor importeurs of producenten van verpakkingen boven de 50.000 kg hoe hoog de kosten zijn voor bedrijven die jaarlijks moeten rapporteren.

In de Nota van Toelichting staat «waar het niet mogelijk is om de informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen uit de bestaande administratie te halen, zal de producent of importeur naar verwachting ook kosten maken om een administratie hiervoor te onderhouden.»

De leden van deze fractie vragen voorts of het veel voorkomt dat deze gegevens niet uit de administratie gehaald kunnen worden en hoe hoog de genoemde kosten worden ingeschat door de Staatssecretaris.

Antwoord 6.2

De administratieve lasten voor bedrijven om te voldoen aan hun verplichtingen van het doen van opgave van op de markt gebrachte verpakkingen, zijn in het verleden onderzocht. In 2009 is een rapport in opdracht van MKB Nederland verschenen, waaruit blijkt dat de kosten voor het opzetten van een administratie per bedrijf kunnen oplopen tot € 10.016 en het voorbereiden en doen van de jaarlijkse opgave tot € 6.225 (Verpakkingenbelasting, een last voor het MKB. EIM, Zoetermeer, april 2009). Dit cijfer is een indicatie en kan, afhankelijk van de bedrijfsactiviteit en de bedrijfsomzet, zeer variëren.

Bij de afschaffing van de verpakkingenbelasting en de invoering van de afvalbeheersbijdrage, waarbij bedrijven hun verpakkingsopgave bij het Afvalfonds Verpakkingen doen, is de werkwijze voor het doen van die opgave zoveel mogelijk in stand gehouden.

Er zijn geen inschattingen bekend of het veel voorkomt dat de gegevens niet uit de administratie gehaald kunnen worden en hoe hoog de administratiekosten dan zijn. Naast de rapportage over de op de markt gebrachte verpakkingen, zal ook gerapporteerd moeten worden over de

verduurzaming van verpakkingen. Over de hiermee gemoeide rapportagekosten zijn geen inschattingen bekend. Omdat deze afspraken gemaakt zijn met en door het verpakkende bedrijfsleven is een voor de hand liggende conclusie dat deze kosten als redelijk ervaren worden door het bedrijfsleven.

Verhogen van doelstellingen voor recycling

Vraag 6.3

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt die zullen waarborgen dat er geen achteruitgang is op het gebied van milieu, vanwege de doelstelling waarbij een minimale gewichtshoeveelheid gerecycled wordt. De leden van deze fractie constateren echter ook dat in de loop der tijd het verpakkingsmateriaal is toegenomen. Klopt deze constatering? In hoeverre is er beleid om het totale volume aan verpakkingsmateriaal te laten afnemen? Worden er eveneens nieuwe manieren bedacht om zoveel mogelijk kunststof in te zamelen? Is er in dit Ontwerpbesluit sprake van dat er zo «hoogwaardig» mogelijk wordt ingezameld en gerecycled? Zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven op welke wijze dit dan gebeurt?

Antwoord 6.3

Geen structurele toename verpakkingen

Uit de cijfers van Eurostat blijkt geen structurele toename in de loop der tijd van het in Nederland op de markt gebrachte verpakkingsmateriaal:



Beleid

Het is inderdaad de bedoeling dat er steeds minder verpakkingsmateriaal wordt gebruikt, dat sluit aan bij het beleid zoals geformuleerd in het programma VANG. Dit doel wordt als gevolg van de Raamovereenkomst nagestreefd doordat branches gestructureerd toewerken aan verduurzaming van het productenpakket.

Voor een specifieke product-verpakkingscombinatie spelen meerdere aspecten, waarbij de hoeveelheid verpakkingsmateriaal afgewogen wordt tegen andere aspecten zoals bijvoorbeeld het gebruik van recyclelaat, recyclebaarheid, voedselverspilling.

Ook al is het beleid dat de totale hoeveelheid moet afnemen, voor het in wetgeving opnemen op dit generieke niveau is niet gekozen.

Er is voor gekozen om de wettelijke voorschriften te maken op het niveau van een specifiek product zodat bij een producent of importeur nagegaan kan worden of daar aan is voldaan. Zie hiervoor verder de toelichting over de EE bij antwoord 3.8.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er nieuwe manieren worden bedacht om zo veel mogelijk kunststof in te zamelen. Voor kunststofverpakkingsmateriaal zijn de afspraken in de Raamovereenkomst zodanig dat de gemeenten gestimuleerd worden zoveel mogelijk in te zamelen. Hierbij geeft de Raamovereenkomst de ruimte om nieuwe manieren te bedenken en toe te passen.

Daarnaast wordt als onderdeel van het programma VANG voor huishoudelijk afval met de gemeenten samengewerkt om de hoeveelheid restafval te verminderen. De impulsen die hieruit komen zullen een extra motivatie zijn om zoveel mogelijk kunststof verpakkingsafval gescheiden in te zamelen. Dit scheiden kan overigens zowel bij de huishoudens gebeuren als achteraf. Zolang maar voldaan wordt aan de afgesproken kwaliteitseisen.

Hoogwaardige recycling

Over het zo hoogwaardig mogelijk inzamelen en recyclen is in de Raamovereenkomst een minimaal niveau afgesproken waar aan voldaan moet worden. Hoogwaardig is hierbij door de partijen gedefinieerd als een bepaald aandeel van zogenaamde monostromen in het ingezamelde kunststof verpakkingsafval. Om ruimte te houden voor innovatie en optimalisatie is tevens afgesproken dat een werkgroep zich buigt over optimalisatie van de kwaliteitseisen om deze keten beter te gesloten te krijgen.

De afspraken over hoogwaardigheid zijn opgenomen in de Raamovereenkomst en verder geëxpliciteerd in het basisdocument monitoring. Ik verwijs u hierbij ook naar mijn antwoord bij 2.3 over hoogwaardigheid en kwaliteit.

7. Artikelsgewijs

Artikel 3 lid 2, 3 en 4

Vraag 7.1

Dit artikel beperkt de producentenverantwoordelijkheid voor het ontstaan van zwerfafval tot het ontwerp en de vervaardiging van zwerfafval, terwijl het huidige besluit in brede zin verplicht tot het nemen van maatregelen die er op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hiermee de wettelijke grondslag ontnomen wordt voor een rechtstreekse terugnameverplichting. En zo ja waarom? Wordt hiermee de wettelijke grondslag ontnomen voor het verhalen van alle innamekosten c.q. opruimkosten voor (potentieel) zwerfafval (zie huidig art. 2.2)? En zo ja waarom?

Antwoord 7.1

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is of er door dit Ontwerpbesluit veranderingen optreden in de wettelijke grondslag die producenten hebben voor een rechtstreekse terugname verplichting.

In de nota van toelichting bij artikel 3, onderdeel d, van het huidige Verpakkingenbesluit (Stb. 2005, 183) staat waar het voorschrift inzake het voorkomen van zwerfafval voor bedoeld is, namelijk: « *Maatregelen ter vermindering van het ontstaan van zwerfafval zijn bijvoorbeeld gericht op (afvalbak)logo op de verpakking of op het ontwerp van een nieuwe verpakking. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het achterwege laten van een verpakking, bijvoorbeeld een plastic folie bij een pakje sigaretten.*

Uiteraard zullen maatregelen om het ontstaan van zwerfafval te voorkomen voornamelijk worden getroffen door producenten in de voedingsmiddelensector.»

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, tweede lid, van het Ontwerpbesluit staan exact dezelfde maatregelen genoemd. Ik ben van mening dat er door het ontwerpbesluit geen verschillen ontstaan in de maatregelen die van het bedrijfsleven geëist kunnen worden ter voorkoming van zwerfafval.

Ook vanwege het Ontwerpbesluit zullen de maatregelen moeten zijn ter voorkoming van zwerfafval.

Op grond van het huidige Besluit en het Ontwerpbesluit is het niet mogelijk om producenten en importeurs van verpakkingen aan te spreken voor het ontstaan van zwerfafval. Daarvoor is de ontdoener van het afval verantwoordelijk.

Het huidige artikel 2, tweede lid, (inzake de kosten voor inname en nascheiding) van het huidige Besluit komt in het Ontwerpbesluit in dezelfde vorm voor, artikel 5, tweede lid, van het Ontwerpbesluit.

Dus qua genoemde wettelijke grondslagen verandert er niets.

Vraag 7.2

Verpakkingen voldoen in ieder geval aan een of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de Richtlijn Verpakkingen en aan het tweede lid, indien zij voldoen aan de bij Ministeriële regeling per verpakkingensoort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product vastgestelde specificaties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hier niet aan moet worden toegevoegd dat het moet gaan om specificaties voor specifieke eisen, aangezien niet uit te sluiten is dat de specificaties slechts dienen als vertaling van specifieke eisen maar niet van alle eisen in bijlage II van de EU-verpakkingenrichtlijn.

Antwoord 7.2

Het is inderdaad de bedoeling dat op een specificatie één of meerdere uitgangspunten betrekking kunnen hebben. Ik zal de formulering van het Ontwerpbesluit op dit punt bezien.

Vraag 7.3

Bij de vaststelling van genoemde specificaties worden één of meerdere uitgangspunten uit artikel 3 lid 4 in acht genomen, zoals zo goed mogelijk te hergebruiken als verpakking, zo goed mogelijk te recyclen, zo laag mogelijk gewicht, een optimale houdbaarheidsduur, etc. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom slechts een of meerdere van de genoemde uitgangspunten in acht worden genomen en niet alle uitgangspunten.

Volgens de leden van deze fractie dienen alle relevante uitgangspunten te worden meegenomen bij het vaststellen van de specificaties; daarbij kan uiteraard een afweging plaatsvinden.

Antwoord 7.3

Inderdaad zullen alle uitgangspunten bij het vaststellen van de specificaties van belang zijn. Dit is ook betoogd in antwoord 5.4 op vragen van deze fractie. Het kan zo zijn dat bepaalde uitgangspunten niet naast elkaar voor een specificatie kunnen gelden. Ik noem als voorbeeld de uitgangspunten, opgenomen in artikel 3, derde lid, onderdelen d en f, van het ontwerpbesluit. In onderdeel d staat het gewicht van de verpakking (eventueel in combinatie met het product) zo laag mogelijk moet zijn. In onderdeel f staat als uitgangspunt dat bij de vervaardiging van een verpakking zoveel mogelijk gerecycled materiaal moet worden gebruikt. Het kan voorkomen dat een verpakking van veel gerecycled materiaal iets zwaarder is dan een verpakking van volledig nieuw materiaal. Daardoor

zal zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen per specificatie een afweging plaatsvinden.

Elke keer zal bekeken moeten worden hoe die specificatie het hoogste milieurendement kan hebben.

Artikel 5 lid 1 en 2

Vraag 7.4

In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal afvalstromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn.

In het Ontwerpbesluit is in artikel 5 hiermee rekening gehouden mits de kwaliteit van het gerecyclede materiaal, die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding wordt behaald. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het Ontwerpbesluit niet voorziet in situaties waarin een gemeente ervoor kiest om naast bronscheiding ook nascheiding te doen om het recycleresultaat te verbeteren.

Antwoord 7.4

Het Ontwerpbesluit schrijft voor kunststofverpakkingen niet voor op welke wijze gemeenten moeten inzamelen, bronscheiding of nascheiding of een combinatie van beiden. Het besluit is gericht tot producenten en importeurs van verpakkingen. Het is aan de gemeenten om te kiezen voor de manier waarop ze hun verpakkingsafval willen inzamelen.

Vraag 7.5

Doordat alleen de kosten voor gescheiden inname voor rekening komen van de producent of importeur kan het voor deze bedrijven financieel aantrekkelijk zijn ervoor te zorgen dat de hoeveelheid gescheiden inname niet boven het gestelde doel uitkomt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het Ontwerpbesluit zodanig kan worden aangepast dat deze «perverse prikkel» verdwijnt. In artikel 2 lid 2 van het Ontwerpbesluit van 17 december 2001 kwamen bijvoorbeeld ook de kosten voor het overig afvalbeheer voor rekening van de producent of importeur.

Antwoord 7.5

Het beleid is er op gericht zo veel mogelijk afval gescheiden in te zamelen. De afspraken in de Raamovereenkomst sluiten hier bij aan. Er is geen sprake van een negatieve prikkel in het ontwerpbesluit voor inzameling van verpakkingsafval. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ophalen van het afval bij de burger. Elke ton verpakkingsafval die door de gemeenten wordt ingezameld en voldoet aan de afgesproken eisen, komt niet in het restafval en wordt vergoed. De producenten en importeurs van verpakkingen die de kosten van deze gescheiden inname betalen, hebben hier geen direct invloed op.

Artikel 6 lid 4

Vraag 7.6

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe er gecontroleerd gaat worden of de gerecyclede «gewichtshoeveelheid kunststof verpakkingsafval dat bij huishoudens vrijkomt» daadwerkelijk bij huishoudens is vrijgekomen en bijvoorbeeld niet door bedrijven is meegegeven bij de inzameling van bepaalde afvalstromen.

Antwoord 7.6

Het verpakkende bedrijfsleven heeft een financiële prikkel om strikt toe te zien dat geen bedrijfsverpakkingen bij door gemeenten ingezameld

kunststofverpakkingsafval wordt meegegeven. Zij moet gemeenten immers vergoeden voor de kosten van de recycling van huishoudelijk verpakkingsafval, terwijl de kosten van de recycling van bedrijfsverpakkingsafval voor rekening van de ontdoener komen. Alleen de vergoede tonnen worden geregistreerd als «gewichtshoeveelheid gerecycled kunststofverpakkingsafval dat bij huishoudens vrijkomt».

Nedvang heeft hiervoor namens het verpakkende bedrijfsleven een goede structuur opgezet om de betrouwbaarheid van de gegevens van het ingezameld huishoudelijk kunststofverpakkingsafval te waarborgen. De ILT heeft in haar rapportages naar de naleving van de recyclingsnorm aangegeven dat hier nog wel verbeteringen in zijn door te voeren. Overigens is het onderscheid voor het voldoen aan die norm niet relevant: zowel huishoudelijk als bedrijfsverpakkingsafval telt hier in mee.

Uit het laatste ILT onderzoek naar de monitoring van de prestatiegaranties is onder andere getoetst of er 90kTon kunststof verpakkingsafval uit huishoudens is ingezameld en gerecycled. Dan is het onderscheid dus wel relevant. Uit de reality checks blijkt niet dat bij de recyclers stromen voor recycling zijn ingewogen die niet afkomstig zijn van huishoudens en geen sorteerproces hebben ondergaan.

Artikel 7

Vraag 7.7

Een specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda is het in 2013 uitvoeren van een pilot naar het inzamelen en recycling van drankenkartons. In artikel 7 is reeds rekening gehouden met het stellen van eisen over de inzameling van drankenkartons. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de resultaten van de pilot Drankenkartons zijn. Kunnen, nu de pilot is afgerond, de criteria voor drankenkartons net als voor de andere materialen niet opgenomen worden in dit Ontwerpbesluit in plaats van in een Ministeriële regeling?

Antwoord 7.7

Zie antwoord 3.18.

Artikel 8 en lid 2

Vraag 7.8

Artikel 8 bepaalt dat producenten van meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar verslag moeten uitbrengen aan de Minister over de hoeveelheid in de handel gebrachte verpakkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het marktaandeel is van de producenten die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar produceren op het totaal aantal verpakkingen en vragen voorts een nadere onderbouwing van deze grens voor wat betreft de rapportageplicht in dit artikel.

Antwoord 7.8

Op grond van het huidige Besluit artikel 7, tweede lid, geldt al de grens van 50.000 kg voor het moeten indienen verslag. Die grens is destijds opgenomen naar aanleiding van een daarover aangenomen motie om de administratieve lasten te beperken. Voor een toelichting op die grens verwijs ik naar de nota van toelichting bij de wijziging van het Verpakkingenbesluit (Stb. 2010, 324).

Volgens Stichting Afvalfonds Verpakkingen was het marktaandeel van producenten die meer dan 50.000 kg verpakkingen op de Nederlandse markt brachten in 2012 94% van alle verpakkingen.

Hierbij zijn logistieke hulpmiddelen buiten beschouwing gelaten, aangezien hiervoor geen opgaveverplichting voor de afvalbeheersbijdrage geldt.

Eerdere analyses wezen op soortgelijke percentages, zie ook de beantwoording op de vervolgvraag, en een dergelijk marktaandeel komt overeen met de verhoudingen in omliggende landen, zoals België.

Vraag 7.9

Lid 2 bepaalt dat het verslag vergezeld gaat van documenten waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond. In de toelichting wordt gesteld dat het van belang is dat op een uniforme en nauwkeurige wijze verslag wordt gedaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wordt gegarandeerd. De leden van deze fractie zijn van mening dat zonder expliciete kwaliteitseisen voor de documenten waarmee de juistheid van de gegevens wordt aangetoond, dit artikel weinig lijkt toe te voegen aan de verplichting tot verslaglegging. Waarom wordt bijvoorbeeld vanaf een bepaalde hoeveelheid verpakkingen afval niet gevraagd om een accountantsverklaring bij de opgave door de betreffende bedrijven?

Antwoord 7.9

Het Basisdocument geeft het kader aan over hoe de onafhankelijkheid, transparantie, betrouwbaarheid en verifieerbaarheid van de gegevens geregeld wordt. Dit is vervolgens in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen verder uitgewerkt en door de ILT getoetst op handhaafbaarheid.

De juistheid en de borging van de gegevens is daarbij een groot goed. Simpel gesteld, dient elke partij in de schakel van gegevensverstrekking te borgen dat hij/zij de juiste gegevens ontvangt. Hiervoor zullen audits uitgevoerd gaan worden en dienen uiteindelijk de gegevens van een accountantsverklaring voorzien te worden.

Ook over de bevindingen tijdens deze audits dient transparant gerapporteerd te worden aan de ILT.

Artikel 9 lid 2 en 3

Vraag 7.10

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individuele producenten en de collectieve uitvoeringsorganisatie.

Betekent het feit dat producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen bedoeld in artikel 8 dat er in dat geval geen rapportage nodig is op bedrijfsniveau, ook al produceert een producent meer dan 50.000 kg verpakkingen zoals vermeld in artikel 8?

Pas indien gezamenlijk is voldaan aan individuele verplichtingen zijn die (individuele) verplichtingen niet meer van toepassing (conform art. 9, lid 2). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit betekent dat op het moment dat de verplichtingen gelden er hoe dan ook sprake is van een individuele verplichting.

In artikel 9 lid 3 wordt gesteld dat bij een gezamenlijke uitvoeringen de verplichtingen in het besluit bij de rechtspersoon berusten aan wie de afvalbeheersbijdragen wordt afgedragen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat dit betekent in het geval dat de gezamenlijke inzameldoelen voor bijvoorbeeld kunststof niet worden gehaald. Hoe kunnen in dat geval individuele producenten nog worden aangesproken op het

halen van de recyclingdoelen als zij geen verplichting hebben maar alleen de gezamenlijke rechtspersoon?

In de toelichting staat dat het mogelijk is om de collectieve uitvoeringsorganisatie in het kader van de handhaving aan te spreken op de uitvoering van bepaalde verplichtingen uit het Besluit. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke handhavingsinstrumenten er dan concreet inzetbaar zijn in deze constructie. Aan wie kunnen in dit geval bijvoorbeeld nog geldboetes worden uitgedeeld?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of op het moment dat wordt geconstateerd dat in een bepaald jaar niet gezamenlijk aan verplichtingen is voldaan, er nog wel kan worden vastgesteld welke individuele bedrijven in gebreke zijn gebleven. Op welke wijze gaat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zich voorbereiden op de noodzakelijke monitoring en handhaving bij individuele bedrijven in het geval dat met de gezamenlijke uitvoering niet is voldaan aan bepaalde verplichtingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de rechtspersoon aan wie een afvalbeheersbijdrage wordt afgedragen failliet kan gaan of worden opgeheven. Zo ja, is een aanpassing van het Ontwerpbesluit nodig om die bedrijven, die onder de paraplu van deze rechtspersoon hebben gefunctioneerd, aansprakelijk te stellen voor resterende kosten en/of een (later) opgelegde boete?

Concluderend vinden de leden van de ChristenUnie-fractie dat alle deelnemende bedrijven verantwoordelijk zijn voor het halen van de inzameldoelen en dat het besluit daarom ook moet voorzien in adequate monitoring en handavingsmaatregelen.

Antwoord 7.10

Om tegemoet te komen aan de wensen van de leden van de ChristenUnie-fractie zijn juist de bepalingen inzake de collectieve uitvoering in het Ontwerpbesluit opgenomen. Een vergelijkbare bepaling (artikel 4a) is reeds in 2013 in het huidige Besluit (Stb. 2013, 24) opgenomen om daarmee de handhaafbaarheid te verbeteren. De achtergrond van deze bepaling over de collectieve uitvoering kent een lange historie die ik hier graag toelicht.

In 2011 is het Besluit geëvalueerd¹⁴. Een van de conclusies uit die evaluatie is dat met name de handhaving van de recyclingdoelstellingen bij individuele producenten problematisch is, omdat aan die doelstellingen alleen collectief kan worden voldaan.

Onder de definitie van «producent» in het Besluit vallen naar schatting driehonderdduizend bedrijven. De verpakking van producten die deze producenten op de markt brengen wordt in de afvalfase vermengd met ander huishoudelijk afval. Dat afval wordt op grond van de Wm door gemeenten ingezameld.

Voor de individuele producent is het vrijwel onmogelijk om er individueel voor te zorgen dat gemeenten meewerken om elke producent individueel aan zijn recyclingverplichtingen te laten voldoen. Een collectieve organisatie die namens vele producenten optreedt, is beter in staat dan een individuele producent om afspraken met gemeenten te maken over de inzameling van verpakkingsafval. In praktijk blijkt ook dat collectieve uitvoering van met name de recyclingdoelstellingen de enige mogelijkheid is.

Om die reden is het huidige Besluit begin 2013 gewijzigd om tegen de collectieve organisatie ook handhavend te kunnen optreden. In de evaluatie werd de handhaving van het Besluit als problematisch aangemerkt omdat de collectieve organisatie, die feitelijk de verplichtingen

¹⁴ Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, uitgevoerd door Twynstra Gudde, 18 mei 2011, Bijlage bij Kamerstuk 30 872, nr. 79.

uitvoerde, door een toezichthouder niet kon worden aangesproken op de uitvoering van die verplichtingen.

Handhaving bij de producenten was echter ook niet haalbaar, aangezien zij de werkzaamheden in goed vertrouwen aan het collectief hadden overgelaten en omdat het voor de individuele producent vrijwel niet mogelijk is om voor de door hem op de markt gebrachte verpakkingen daadwerkelijk na te gaan of voldaan wordt aan de verplichtingen uit het Besluit.

Ook voor de toezichthouder is het dan weinig zinvol om bijvoorbeeld door middel van een bedrijfsbezoek te controleren of een producent voldoet aan de verplichtingen inzake inzameling en recycling.

Gevolg was dat er bij het niet naleven van die verplichtingen uit het Besluit, feitelijk niemand effectief kon worden aangesproken.

Vanuit deze historie geredeneerd, zal duidelijk zijn dat hetgeen de leden van ChristenUnie-fractie signaleren precies mijn bedoeling is. Het klopt inderdaad dat de individuele producent die meer dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengt en is aangesloten bij een collectief nu geen individuele rapportage op bedrijfsniveau meer hoeft in te dienen als het gaat om de inzameling en recycling.

Zolang de Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) er is, rusten de verplichtingen over inzameling, recycling en verslaglegging volledig op de collectieve uitvoeringsorganisatie, de Stichting Afvalfonds Verpakkingen.

Als niet aan de verplichtingen wordt voldaan zal de collectieve organisatie worden aangesproken waarbij het normale beschikbare handavingsinstrumentarium zal worden ingezet zoals last onder dwangsom.

Tevens kan de AVV door mij, in samenspraak met de Minister van EZ, worden ingetrokken. De verplichtingen uit het Besluit zullen dan weer op de individuele producent en importeur komen te rusten.

Ik verwacht dat op deze manier het besluit veel beter handhaafbaar zal zijn dan dat het voorheen was.

Artikel 10

Vraag 7.11

De leden van de SP-fractie lezen dat er wordt gesteld dat de melding inzake verpakingsafval alleen bedoeld is om de producenten en importeurs in staat te stellen om een volledig en betrouwbaar verslag in te kunnen dienen. De leden van deze fractie zijn verbaasd dat hierbij de gegevens van de ontdoener niet worden gevraagd.

Deze leden begrijpen dat hiermee getracht is het verstrekken van gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn, maar vragen of het systeem op deze wijze niet fraudegevoelig wordt.

Deze leden vragen voorts of er niet een manier is om de gegevens van de ontdoener vast te leggen – desnoods niet openbaar – zodat de handhaver deze gegevens wel degelijk kan nagaan.

Antwoord 7.11

In voorkomende gevallen kan de handhaver zoals de leden van de SP-fractie wensen tot op het niveau van het individuele bedrijf de gegevens nagaan. Op grond van artikel 10.38 van de Wm geldt er immers een registratieplicht voor de ontdoener van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. Die gegevens kunnen door de toezichthouder onderzocht worden, wat de fraudegevoeligheid verkleint. Ik acht gegevens van de ontdoeners niet nodig voor de verslaglegging inzake het Besluit. Bovendien zou dit tot zeer hoge administratieve lasten leiden, wat niet wenselijk is.

Om te controleren of de recyclingdoelstellingen van het Besluit worden gehaald, is het nodig te weten hoeveel verpakkingen in een kalenderjaar op de markt zijn gebracht en hoeveel daarvan is gerecycled.

Gegevens over de hoeveelheden van op de markt gebrachte verpakkingen worden via de verslaglegging van producenten en importeurs van verpakkingen verkregen. Voor nauwkeurige gegevens over de gerecyclede hoeveelheid is informatie nodig van inzamelaars en verwerkers van afval. Die informatie kan met artikel 10 van het Ontwerpbesluit verkregen worden, zodat het collectief in staat is om een goed verslag te kunnen indienen.

Vraag 7.12

Door het Besluit melden worden niet de noodzakelijke gegevens over de inzameling en verwerking (o.a. recycling) van verpakkingsafval verkregen bij afvalverwerkers. Daarom regelt artikel 10 van het onderhavige Ontwerpbesluit een specifieke meldplicht voor verpakkingsafval. Bij die melding worden alleen gegevens gevraagd over de datum van afgifte, de hoeveelheid, de materiaalsoort en de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Gegevens over de ontdoener worden niet gevraagd. Zo is getracht de te verstrekken gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat hiermee de monitoring van de afvalketen niet gesloten is. De leden van deze fractie vragen waarom de gegevens in verband met evaluatie van het doelbereik van het Besluit niet worden opgevraagd maar in verband met de bedrijfsgevoeligheid alleen voor specifieke doelen toegankelijk worden gemaakt.

Antwoord 7.12

Zie antwoord bij 7.11.