

Vergaderjaar 2008–2009

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 77

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2009

Middels deze brief reageer ik op de moties van de leden Vietsch en Poppe over de afvalstoffenheffing in relatie tot de inzameling van kunststof afval.

De motie Vietsch (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 694, nr. 52) verzoekt «om er op toe te zien dat per saldo als gevolg van dit convenant (lees: Raamovereenkomst) geen lastenverzwaring voor burgers optreedt, en waar mogelijk gemeenten zelfs aan te moedigen tot een lagere gemeentelijke heffing te komen».

De motie Poppe (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 337, nr. 10) verzoekt «met gemeenten af te spreken dat de afvalstoffenheffing voor ingezetenen zichtbaar verlaagd zal worden met de opbrengsten uit het afvalfonds en eventuele opbrengsten uit de verkoop van kunststoffen aan verwerkers, zodra een duidelijk afname van het aanbod is geconstateerd».

Afweging moties

In beide moties staat de veronderstelling centraal dat door de afspraken in de Raamovereenkomst over de inzameling van verpakkingsafval, in het bijzonder de fractie kunststofafval, er sprake kan zijn van een positief effect op de kosten van de inzameling van huishoudelijk restafval. Ik heb beide moties afgewogen in relatie tot de vastgelegde afspraken in de Raamovereenkomst alsmede de wettelijke verplichtingen die gemeenten hebben in het kader van de afvalstoffenheffing. Ik constateer dat deze bestaande kaders feitelijk al voorzien in de vraagstelling van de moties.

De Raamovereenkomst voorziet in een structuur met betrekking tot het maken van afwegingen omtrent mogelijke toekomstige kostenontwikkelingen die doorwerken zowel op nationaal- als op lokaal niveau. Hoe kosten zich zullen ontwikkelen is ongewis, immers de inzameling van kunststof verpakkingsafval bij gemeenten is nog in opbouw en marktontwikkelingen met betrekking tot de recycling van kunststof zijn pril en

dynamisch. Ramingen van kosten en vergoedingen zijn tot nu toe uitgevoerd op basis van beperkte praktijkervaring met brongescheiden inzamelsystemen voor kunststof in Nederland en de afzet van het ingezamelde materiaal aan recyclebedrijven.

Vanzelfsprekend zullen partijen betrokken bij de Raamovereenkomst de ontwikkelingen nauwgezet volgen en overeenkomstig de gemaakte afspraken handelen indien daartoe aanleiding bestaat.

Ik stel vast dat de afspraken in de Raamovereenkomst voldoende garanties bieden voor nadere toekomstige afwegingen rond kosten en vergoedingen. Op basis van de nu nog beperkte praktijkervaring zie ik op dit moment geen aanleiding voor een nieuwe inzet op dit vlak. In de komende evaluatie van de Raamovereenkomst zal het kostenaspect vanzelfsprekend aan de orde zijn.

De uitvoering van de afspraken uit de Raamovereenkomst blijft niet zonder effect op de hoeveelheid huishoudelijk restafval. Voor zover dit op lokaal niveau leidt tot een reductie in kosten voor de inzameling van huishoudelijk restafval hebben de gemeenten de verplichting om dit te verrekenen in de afvalstoffenheffing, immers de afvalstoffenheffing mag maximaal kostendekkend zijn. Er zijn overigens gemeenten die ervoor kiezen om de afvalstoffenheffing niet geheel kostendekkend te laten zijn, daar ligt een eventuele verrekening dus anders.

De afvalstoffenheffing is een autonome bevoegdheid van gemeenten die op basis van de Gemeentewet door de gemeenteraad wordt gecontroleerd. Ik ga ervan uit dat gemeenten ontwikkelingen op het vlak van de inzameling van huishoudelijk afval nauwgezet volgen, inclusief de gevolgen van de Raamovereenkomst.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat een specifieke afspraak met gemeenten over verlaging van de afvalstoffenheffing niet aan de orde is, mede omdat dit reeds volgt uit de wettelijke grondslag voor die afvalstoffenheffing.

De VNG zal de mogelijke reductie in kosten voor afvalbeheer zoals deze kan optreden door uitvoering van de Raamovereenkomst en de mogelijke consequenties daarvan voor de hoogte van de afvalstoffenheffing, bij haar leden onder de aandacht brengen. Daarnaast zal ik samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezien of de Handreiking Leges en Tarieven op dit punt kan worden aangepast.

Onderstaand geef ik u een nadere toelichting op de diverse elementen die een rol hebben gespeeld bij de afweging van de moties.

Berekening mogelijk besparingseffect

Om het veronderstelde financiële effect inzichtelijk te maken heb ik SenterNovem gevraagd de verschillende facetten daarvan in kaart te brengen in samenspraak met de VNG.

Uit de berekening van SenterNovem blijkt dat het positieve effect van de Raamovereenkomst bijna € 11 per huishouden (totaal circa € 73,7 mln.) kan bedragen in de situatie dat voldaan wordt aan alle gestelde inzamelingsdoelen voor de diverse verpakkingen in 2012.

Het berekende effect bestaat uit 2 componenten:

- Een besparingseffect als gevolg van vergoedingen uit het Afvalfonds voor de gescheiden ingezamelde verpakkingsmaterialen glas, papier & karton, van maximaal circa € 2,50 per huishouden (totaal circa € 16,8 mln.).
- Een besparingseffect als gevolg van bijna 15% (op basis van gewicht) minder aanbod van verpakkingen in het restafval, waardoor de

verwerkingskosten van restafval maximaal ruim € 8 per huishouden lager worden (totaal circa € 56,9 mln.). De volledige berekening van SenterNovem is bijgevoegd als bijlage bij deze brief.¹

Ik merk op dat genoemde bedragen gebaseerd zijn op landelijke cijfers zonder rekening te houden met eventuele verschillen tussen gemeenten in termen van infrastructuur voor de inzameling en verwijdering en de daarmee samenhangende kosten. Zo is een landelijk gemiddelde inzamel-respons aangehouden. Per individuele gemeente kan de werkelijke respons hiervan afwijken, waardoor individuele effecten hoger of lager kunnen uitvallen. Voor de goede orde merk ik op dat het vaststellen van de kosten voor het gemeentelijke afvalbeheer alsmede de hoogte van de afvalstoffenheffing een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. De geraamde gemiddelde verlaging van bijna € 11 bedraagt circa 4,4% van de gemiddelde jaarlijkse afvalstoffenheffing voor een huishouden in peiljaar 2009, dat op een niveau van €252 per jaar ligt. De jaarlijkse gemiddelde verhoging van de afvalstoffenheffing bedroeg in de periode 1996 tot 2004 rond de 5%; vanaf 2005 is de relatieve toename afgenomen en bedraagt over de laatste jaren gemiddeld 1,5%.

Voor een goed begrip van de context waarbinnen de beide besparings-effecten ontstaan, onderstaand een toelichting als aanvulling op de berekening van SenterNovem.

Invalshoek Afvalfonds

Voor het gescheiden inzamelen van kunststof verpakkingen uit huishoudens is een nieuwe inzamelinfrastructuur noodzakelijk naast de reeds bestaande inzamelsystemen voor glas en papier & karton. Er is dus sprake van een extra inspanning door gemeenten waarvoor extra kosten moeten worden gemaakt.

Gemeenten krijgen hiervoor een vergoeding per ton gescheiden ingezamelde kunststof verpakkingen. Deze vergoeding voor de inzamelkosten voor verpakkingen wordt uitgekeerd uit het Afvalfonds.

De vergoeding voor het inzamelen van kunststof verpakkingen uit huishoudens is berekend uit een nog beperkte praktijkervaring met uitsluitend bronscheiding als inzameltechniek en een gemiddelde situatie, en dekt zowel de gemaakte operationele als de investeringskosten binnen het nieuwe inzamelsysteem.

Landelijk gezien levert de vergoeding zodoende in principe geen extra inkomsten voor gemeenten op. Maar de werkelijk operationele en investeringskosten kunnen plaatselijk afwijken van de gehanteerde gemiddelden, waardoor per individuele gemeente zowel extra inkomsten als extra kosten mogelijk zijn.

Een alternatief voor de financiering van het nieuwe inzamelsysteem zou een verhoging van de afvalstoffenheffing geweest kunnen zijn. Strikt genomen wordt dus een stijging van de gemiddelde afvalstoffenheffing vermeden.

Invalshoek afname aanbod restafval

Een vermindering van het aanbod van huishoudelijk restafval leidt in principe tot lagere kosten voor de eindverwerking, doorgaans verbranding in een avi. In hoeverre dit voor individuele gemeenten daadwerkelijk het geval is hangt af van het contract met de eindverwerker.

Echter een vermindering van het aanbod leidt niet automatisch tot een evenredige daling van de inzamelkosten van het huishoudelijk restafval, omdat een inzamelwagen nog steeds bij alle aansluitingen langs moet ook al zijn de grijze bakken minder vol of neemt het aantal grijze zakken af.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij een te verwachten vermindering in het aanbod van restafval van circa 15% (op basis van gewicht) kunnen zich effecten voordoen zoals minder snel volraken van inzamelwagens of minder benodigde tijd voor inzamelen in hetzelfde inzamelgebied. Bij welke afname van het restafval er sprake zal zijn van een merkbare invloed op het bestaande inzamelstelsel, is zonder specifiek onderzoek moeilijk te voorspellen. Gemeenten zijn op basis van de Wet milieubeheer overigens verplicht om wekelijks (of alternerend met GFT) het huishoudelijk restafval op te halen. Samen met de VNG zal ik nagaan hoe deze verplichting zich verhoudt tot het bereiken van een maximale efficiency in de inzameling van huishoudelijk afval.

Relevante bepalingen en afspraken

De gemeenten hebben autonome bevoegdheden omtrent de uitvoering van het gemeentelijke afvalbeheer en het verrekenen van de kosten daarvoor. Elk huishouden betaalt voor het laten ophalen en verwijderen van het eigen restafval. De afvalstoffenheffing wordt geheven op grond van artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer waarin is bepaald dat de gemeenteraad een heffing kan instellen ter bestrijding van de kosten die voor haar zijn verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Voorts zijn gemeenten verplicht om op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer een afvalstoffenverordening vast te stellen waarin de uitvoering van het gemeentelijke afvalbeheer wordt geregeld.

In de Raamovereenkomst zijn enkele specifieke afspraken gemaakt over de financiering van de inzameling van verpakkingsafval. Bij de raming van de benodigde financiering zijn partijen zich bewust geweest van de onzekerheden die er zijn ten aanzien van de kosten die het systeem in de praktijk met zich mee zal brengen. Het is dus mogelijk dat kosten hoger, dan wel lager uitvallen dan begroot.

In artikel 5 van de Raamovereenkomst is bepaald dat gemeenten de ontvangen vergoeding uit het Afvalfonds moeten besteden aan uitgaven ten behoeve van het afvalstoffenbeleid. Voorzover de vergoeding niet leidt tot extra uitgaven voor het afvalstoffenbeleid, zal een verrekening plaatsvinden met de afvalstoffenheffing.

Indien er sprake is van inkomsten uit de verkoop van het ingezamelde kunststof verpakkingsmateriaal, zullen dergelijke inkomsten in zijn geheel terugvloeien naar het Afvalfonds.

Ik hoop u hiermede afdoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer