

Vergaderjaar 2011–2012

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 90

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

In mijn brief van 12 januari jl. (Kamernummer 28 694, nr. 89) heb ik aangekondigd tot een onderhandelakkoord te willen komen met de gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven over de inzameling en het hergebruik van afval afkomstig van verpakkingen.

Dit onderhandelakkoord stuur ik u bij deze toe.¹ De hierin geschetste afspraken zijn in constructief overleg tussen de onderhandelingsdelegaties van gemeenten, verpakkend bedrijfsleven en IenM tot stand gekomen. De onderhandelingsdelegaties zijn positief over het behaalde resultaat en delen dit met hun besturen.

Met dit integrale akkoord laten het verpakkende bedrijfsleven, de VNG en ik zien dat we ambities hebben en we ons gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor een verdere verduurzaming van de economie.

Algemeen

Deze afspraken maken het mogelijk om onze ambities op het gebied van efficiënt gebruik van grondstoffen en het stimuleren van duurzaam en bewust gedrag bij de burger en consument nog een stap verder te brengen met een efficiënt systeem: winst voor milieu en economie.

Voor de gescheiden inzameling hebben de gemeenten de burgers nodig. Het doet me goed om te zien dat de burgers steeds meer en beter met enthousiasme hun afval gescheiden houden.

Het akkoord bestaat uit afspraken voor de verpakkingsmaterialen glas, papier en karton, hout, metaal en kunststof. De inzamelstructuur voor deze materialen bestaat al vele jaren, behalve voor kunststof. De kosten van het totale systeem bestaan voor een groot deel uit de kosten voor deze stroom. Overigens bestaat een groot gedeelte van het herbruikbare

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kunststof uit bedrijfsafval. Hierover zijn in het akkoord geen nieuwe afspraken gemaakt.

Het verpakkende bedrijfsleven is verantwoordelijk voor de inzameling en het hergebruik van verpakkingsafval en de bekostiging daarvan.

De gemeenten zorgen voor het inzamelen van het huishoudelijk afval bij de burgers. Daarmee faciliteren ze het verpakkende bedrijfsleven bij het invullen van hun verantwoordelijkheid.

Uitgangspunten

Een goed en robuust langjarig systeem van inzameling en hergebruik geeft marktpartijen een goede kans tot verbetering en innovatie. Het resultaat hiervan is dat de kwaliteit en de kosten van het hergebruik geoptimaliseerd kunnen worden.

Uitgangspunt is dat er goede afspraken moeten zijn over de doelen, maar dat de middelen die daarvoor ingezet worden, gekozen kunnen worden door de verantwoordelijke partijen. Bij het realiseren van de doelen moeten de partijen voldoen aan de normen die gesteld zijn. Wij hebben gezocht naar een systeem waarbij de prikkels om te komen tot doeltreffendheid op de goede plaats worden gelegd. Het kiezen voor doelen heeft een aantal gevolgen:

- De doelen moeten scherp en duidelijk vast staan;
- Een scherpe afbakening van ieders verantwoordelijkheid is nodig;
- Kiest een partij voor een bepaald middel om dat doel te bereiken, dan is die partij ook aanspreekbaar op het behalen van het doel.

Behalve voor kunststof zijn de stromen binnen het verpakkingendossier (hout, glas, papier, metaal) grotendeels kostendekkend. In het kader van de gedachte dat er in Nederland meer grondstoffenrotondes moeten komen is het wenselijk dat er toegegroeid wordt naar een kostendekkend systeem. Alleen op die manier kunnen grondstoffenrotondes langdurig in stand blijven. Voor kunststoffen worden er in dit akkoord stappen gezet naar meer kostendekking, door het systeem kostenefficiënter te maken en door afspraken te maken over verplichte percentages hergebruik (waardoor vraag gecreëerd wordt). Het doel is dan om uiteindelijk ook voor kunststoffen, wellicht al in deze periode, een kostendekkend systeem te hebben.

Looptijd

De afspraken zijn gemaakt voor een periode van 10 jaar. De wereld van het hergebruik is in ontwikkeling, dat betekent dat er in die 10 jaar goed gekeken moet worden of de afspraken die gemaakt zijn, goed aansluiten. Daarom is afgesproken om een actualisatiemoment in te bouwen dat binnen de hoofdlijnen en de doelstellingen van dit akkoord zal gebeuren.

Bekostiging

Het verpakkende bedrijfsleven zorgt voor bekostiging en uitvoering door middel van een robuust en toereikend financieringsstelsel. Het is essentieel dat alle verantwoordelijke bedrijven bijdragen aan dat stelsel. Belangrijk daarbij is dat het stelsel zo concreet mogelijk wordt ingericht, zodat de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) die bedrijven die hun wettelijke verantwoordelijkheden niet nakomen, kan handhaven. Ik zie daarop toe.

Verduurzamingsagenda

Samen met de VNG en het verpakkende bedrijfsleven vind ik de verduurzamingsagenda een belangrijk onderdeel van het akkoord. Er zijn afspraken gemaakt met hoge ambities. Deze worden concreet uitgewerkt.

Het doel daarvan is om verduurzaming te realiseren door te sturen op de volgende aspecten:

- Re-duce: zuiniger gebruik van grondstoffen;
- Re-use: hergebruik van verpakkingsmaterialen;
- Re-cycle: terugwinnen van verpakkingsmateriaal;
- Re-new: inzetten van nieuwe materialen met lage milieudruk.

Deze agenda borgt dat er systematisch en transparant toegewerkt wordt aan deze verduurzaming van de verpakkingsketen. Ik vind het belangrijk dat de agenda meer is dan alleen een serie maatregelen.

De agenda zal samen met de oprichting van een onafhankelijk kennisinstituut verduurzaming verpakkingen zorgen voor continue aandacht voor het verlagen van de milieudruk door het vaststellen van de hoogst haalbare doelen in 2018 en daarna in 2022¹, waar naar toe gegroeid wordt in een aantal stappen. In dit kennisinstituut zullen wetenschap, bedrijfsleven en overheid samen werken aan verduurzaming wat innovatie zal stimuleren.

De verduurzamingsagenda moet per 1 januari 2013 gereed zijn.

Zwerfafval

Het afval dat de burger in de openbare ruimte achter laat, wordt zwerfafval. Een deel hiervan bestaat uit verpakkingen. De gemeente heeft als taak om in haar openbare ruimte zwerfafval op te ruimen. Voor de aanpak van het zwerfafval stelt het verpakkende bedrijfsleven € 20 miljoen per kalenderjaar beschikbaar voor extra activiteiten van de gemeenten. Nederland Schoon zal haar bestaande activiteiten doorzetten.

Doelen

Nederland presteert al goed op Europees niveau. Voor een aantal soorten materiaal is er al een optimum, daarvan blijven de doelen staan. De doelen voor hergebruik van hout worden stapsgewijs verhoogd van 25% naar 45%. Voor kunststof verpakkingen is het hergebruik in slechts een paar jaar behoorlijk op gang gekomen. De nieuwe doelen hiervoor blijven stijgen: van 42% naar 52%. Partijen hebben ambitie en zijn bereid om inspanningen te plegen. Om die reden zijn er naast resultaatsdoelen ook streefdoelen in de afspraken opgenomen om de groei in 5 jaar te bereiken. In de regelgeving zal als minimum resultaatsverplichting een termijn van 10 jaar worden opgenomen. Met deze doelen is Nederland een stuk ambitieuzer dan de Europese doelstelling, die voornamelijk voor hout op 15% en voor kunststof op 22,5% liggen.

Monitoring

Bij het stellen van doelen hoort ook een degelijk systeem van monitoring. Het is niet altijd makkelijk om de stromen te meten.

De resultaten over 2010 heb ik nog niet naar u gestuurd. De ILT heeft deze resultaten bekeken en geverifieerd en heeft mij laten weten dat de kwaliteit van de monitoringdata voor een deel verbeterd kan worden. Met de betrokken partijen is daar nu overleg over. Nadat dit afgerond is, stuur ik u de rapportages met een beleidsreactie. Gelukkig zie ik dat de monitoring elk jaar beter wordt en ik snap dat de aard van de stroom een bepaalde onnauwkeurigheid met zich meeneemt.

¹ In 2012 en 2013 worden de hoogst haalbare doelen vastgesteld voor 1 januari 2018 en in 2017 en 2018 worden de hoogst haalbare doelen vastgesteld voor 2022. Dit om innovaties mee te nemen en zo de grootst mogelijke ambitie er in te leggen.

Maar ik wil voorkomen dat hierdoor bij de uitvoering van de nieuwe afspraken een vertoebeld beeld ontstaat over de resultaten van hergebruik.

Daarom zal ik voor de komende periode de wijze van monitoring beter laten inrichten en waar nodig in regelgeving verankeren. Partijen werken dit uit in een werkgroep. De monitoringssystematiek wordt door de ILT beoordeeld.

Mijn ambitie is dat de monitoring in Nederland van een degelijk niveau is en blijft, ook in Europees verband. Daarom gaan we de methode vergelijken met het buitenland.

Vergoedingen

De gemeenten worden vergoed voor de geleverde diensten door het verpakkende bedrijfsleven. De verantwoordelijke partijen streven naar een zo efficiënt mogelijk systeem door optimalisatie van alle stappen in de keten. Hiertoe worden een drietal studies uitgevoerd zodat in stappen aan die optimalisatie gewerkt kan worden. Maar het uitgangspunt daarbij is dat de gemeenten de kosten die ze moeten maken, vergoed krijgen¹.

Ketenregie

De gemeenten krijgen, voor deze periode, de regie over de keten, in elk geval het inzamelen en sorteren. Eventueel kan gekozen worden om het her te gebruiken materiaal te vermarkten. Om de gemeenten de kans te geven zich hier op voor te bereiden gaat deze regieverandering pas in vanaf 2015. De gemeenten krijgen vergoed op basis van de hoeveelheid materiaal die geschikt voor hergebruik aangeboden wordt.

Middelen

Het vrijlaten van de keuze voor middelen voor inzameling is mogelijk als bronscheiding als norm wordt gehanteerd. Dit betekent voor de stroom van papier en karton dat alleen bronscheiding mogelijk is. Voor kunststof betekent dit dat de gemeenten zelf kunnen kiezen om kunststof aan de bron te scheiden of achteraf uit restafval te halen zolang het materiaal aan de gestelde normen voldoet. Gemeenten die momenteel gebruik maken van een systeem van nascheiding kunnen ook na 31 december 2012 doorgaan met nascheiding mits ze dan niet minder her te gebruiken materiaal uit nascheiding halen dan dat ze nu doen. Daarnaast kunnen bronscheidingsgemeenten ook overstappen naar nascheiding, mits de hoeveelheid hergebruikt materiaal niet terugvalt. De vergoeding is dan gelijk aan het niveau van de vergoeding van bronscheiding.

Hoewel er vrijheid van middelen is waardoor met dit akkoord de verplichting voor het heffen van statiegeld niet meer blijft bestaan, heb ik een aantal voorwaarden gesteld aan de afschaffing.

Het is belangrijk dat de grondstoffenrotondes gaan lopen. Om de markt haar werk te laten doen is, zoals eerder aangegeven, kostenefficiëntie een vereiste.

¹ De systematiek is dezelfde als bij de verduurzamingsagenda. De onderzoeken naar prijsoptimalisatie worden in 2012 voor het jaar 2018 en in 2017 voor het jaar 2022 gedaan. In stappen wordt toegegroeid naar de vastgestelde prijs in 2018 en in 2022.

² 5% van de gehele op de markt gebrachte kunststofstroom.

³ 6 cent per fles, terwijl via Plastic Heroes systeem 1 a 1,5 cent per fles, dit verschil wordt uiteindelijk door de consument betaald.

Het statiegeld systeem betreft een relatief kleine stroom² die relatief duur³ is om in te zamelen terwijl er momenteel een goed functionerend systeem voor de inzameling van kunststof verpakkingsafval bestaat. Dit was bij het opzetten van het statiegeldsysteem nog niet het geval.

Daarnaast zorgen de afspraken die gemaakt zijn er voor dat het milieudement niet achteruit gaat, omdat afgesproken is dat het aantal hergebruikte kilotonnen voor de huishoudelijke stroom en voor statiegeld niet achteruit gaat. Bovendien blijven deze flessen gescheiden ingezameld worden met de rest van kunststof verpakkingen. Ik verwacht niet dat er

door het niet meer heffen van statiegeld op grote PET-flessen extra zwerfafval zal ontstaan. Mocht dat onverhoopt toch gebeuren, worden de gemeenten hiervoor vergoed.

Het verpakkende bedrijfsleven heeft aangegeven het middel statiegeld voor kunststof flessen niet te willen handhaven. Omdat afschaffing van dit systeem een aantal effecten heeft, heb ik concreet het volgende afgesproken voor de overstap van inzameling van grote eenmalige PET-flessen via statiegeld naar inzameling via het ontstane systeem van kunststofhergebruik:

- Milieueffecten: De hoeveelheid hergebruikt materiaal daalt niet. Om geen teruggang te krijgen in het milieurendement, wordt het gehalte hergebruikt PET in flessen opgevoerd. In 2018 zal het percentage hergebruikt materiaal in PET-flessen kleiner dan 5 deciliter gemiddeld minimaal 23% zijn en voor PET-flessen groter dan 5 deciliter gemiddeld minimaal 28%. Er komt er een onderzoeksmethode waarin bepaald wordt wat technisch (incl. voedselveiligheid) maximaal mogelijk is als percentage hergebruikt materiaal in een PET-fles (klein en groot) en als dat hoger ligt, worden die percentages gebruikt. De vergroting van de hoeveelheid PET dat hergebruikt wordt, is een stimulans voor de grondstoffenmarkt, de keten van afval naar grondstof wordt gesloten.
- Daarnaast garandeert het bedrijfsleven dat in zijn totaliteit de huidige hoeveelheid ingezameld huishoudelijk kunststof samen met de huidige hoeveelheid PET-flessen in ieder geval niet terugloopt.
- Beleving burger: Er komt een campagne om voorlichting over de overstap te geven aan het publiek. De supermarkten blijven de statiegeldflessen nog een ruime tijd inzamelen.
- Kosten: De extra kosten die de gemeenten moeten maken, bestaan mogelijk uit extra zwerfafval, een grote belasting op de openbare afvalbakken en een toename van de hoeveelheid restafval. Deze kosten worden bepaald en vergoed.

Het is aan het verpakkende bedrijfsleven om een moment te kiezen voor de overstap, dit zal in ieder geval niet vóór 1 januari 2014 zijn.

Procedure

Na ondertekening zal het akkoord de komende tijd in een aantal werkgroepen worden uitgewerkt. Dit zal onder meer leiden tot een wijziging van regelgeving en een aantal overeenkomsten. Bij de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord wordt de NMA betrokken.

Ik zal uw Kamer jaarlijks over de doelen en de overige voortgang van deze afspraken informeren, waaronder over de voortgang van de verduurzamingsagenda verpakkingen.

Ik hoop dat ik u met deze brief inzicht heb gegeven in de wijze waarop na 2012 de inzameling en het hergebruik van verpakkingsmateriaal georganiseerd zal worden.

Eerder heb ik het met u gehad over de positie van nascheiding bij de uitvoering van de huidige Raamovereenkomst. Een beperkt aantal gemeenten heeft nu de gelegenheid hier gebruik van te maken. Uitbreiding van de keuze voor nascheiding binnen de huidige Raamovereenkomst is niet aan de orde vanwege de geleverde prestaties. Voor de vergoeding voor nascheiding is een akkoord aanstaande. In 2013 en daarna zullen de in deze brief geschetste afspraken gaan gelden.

Brief vaste commissie Infrastructuur en Milieu

Als laatste reageer ik op de brief over statiegeld die ik van de vaste commissie van Infrastructuur en Milieu heb gekregen. Zoals u hierboven kunt lezen, stuur ik op doelen die goed worden vastgesteld. De betrokken partijen kunnen dan zelf kiezen voor de middelen die ingezet worden. Aangezien statiegeld een middel is om de hergebruikdoelen te bereiken, laat ik dat aan het verpakkende bedrijfsleven over. Echter, zoals u hierboven ook kunt lezen, hebben we wel afspraken gemaakt om het milieurendement te garanderen, eventuele kosten voor zwerfafval te compenseren en de burger hierover goed te informeren. Daarnaast betekent het niet meer heffen van statiegeld dat het verpakkende bedrijfsleven qua kosten naar een efficiënter systeem gaat, omdat er niet twee systemen naast elkaar zullen zijn voor de inzameling van kunststof verpakkingen.

Toezeggingen

Met deze brief heb ik uitvoering gegeven aan de toezegging over duidelijkheid over bron- en nascheiding, duidelijkheid over het vervolg van verpakkingen, het stimuleren van informatie-uitwisseling ten behoeve van verduurzaming van de verpakkingsketen en afspraken te maken met het bedrijfsleven om de hoeveelheid (kunststof)verpakkingen te beperken en een benchmark verpakkingen te ontwikkelen en de Kamer hierover te informeren.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma