

Vergaderjaar 2015–2016

28 694

Verpakkingsbeleid

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 133

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2016

In een circulaire economie zijn kringlopen gesloten en ketens optimaal ingericht. Afval en emissies bestaan niet meer, afwenteling op mens en milieu wordt voorkomen en van het opraken van grondstoffen of het uitputten van de aarde is geen sprake meer. Voor de keten van verpakkingen zijn hiervoor afspraken vastgelegd in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 (Raamovereenkomst).

In dit kader zet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met ketenpartijen actief in op de verduurzaming van de verpakkingsketen, op recycling en op het bestrijden van zwerfafval dat veroorzaakt wordt door verpakkingen. Achterliggend kabinetsdoel hierbij is te komen tot nog maar 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020. Dit doel is samen met de gemeenten geformuleerd in het Publiek Kader Huishoudelijk afval. Het programma VANG-huishoudelijk afval voert de ambities van het Publiek Kader uit en stelt gemeenten in staat de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. Naast afvalscheiding zijn preventie en het sluiten van grondstofketens belangrijke speerpunten. De overgang naar een circulaire economie begint met andere woorden «gewoon» thuis. Daar is zeker nog winst te behalen, waaraan de Raamovereenkomst een belangrijke bijdrage levert.

In de Raamovereenkomst is afgesproken dat de voortgang van de afspraken jaarlijks gemonitord wordt en dat uw Kamer hierover geïnformeerd wordt. In bijlage 1 van deze brief bied ik u de voortgangsrapportage over het jaar 2015 aan.

Deze is vastgesteld door de raamovereenkomstpartijen: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het verpakkende bedrijfsleven en het Rijk¹.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Belangrijkste resultaten Raamovereenkomst Verpakkingen in 2015

In algemene zin zijn de resultaten van 2015 als goed te kwalificeren. De samenwerkende partijen, de VNG, het verpakkende bedrijfsleven en het Rijk, hebben in goede dialoog gewerkt aan de realisatie van de afspraken.

- Voor de inzameling en recycling van drankenkartons is in 2013 een pilot uitgevoerd. Het verpakkende bedrijfsleven en de VNG hebben vervolgens op basis van de uitkomsten van deze pilot in 2014 afspraken gemaakt. Gemeenten kunnen daardoor sinds 1 januari 2015 een vergoeding krijgen van het verpakkende bedrijfsleven voor de inzameling en recycling van drankenkartons. Inmiddels biedt ruim 80% van de gemeenten de mogelijkheid aan hun inwoners om drankenkartons te scheiden van het restafval. Dit betekent dat het recyclen van drankenkartons de norm aan het worden is waardoor een nieuwe recyclingketen is ontstaan.
- De inzameling/recycling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens en de recyclingresultaten van metalen verpakkingen en verpakkingen van papier en karton nemen nog steeds toe. De recycling van kunststof verpakkingsafval is in slechts zes jaar tijd bijna verdubbeld. Voor papier/karton en metaal is respectievelijk 82% en 94% recycling gerapporteerd voor 2014. Dit is een goed resultaat; deze percentages liggen ruim boven de Europese en de Nederlandse doelstellingen.
- Daarnaast is een brede coalitie bestaande uit Stichting Natuur & Milieu, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG aan de slag gegaan met beloningssystemen voor de inzameling van kleine PET-flessen en blikjes die buitenshuis gebruikt worden. Hiermee wordt de strijd tegen zwerfafval aangegaan.
- Om de verpakkingsketen te verduurzamen, is in de Raamovereenkomst afgesproken dat branches verduurzamingsplannen maken waarin zij de hoogst haalbare doelen hiertoe formuleren. Tijdens het AO Circulaire Economie van 17 december 2015 (Kamerstukken 30 872 en 33 043, nr. 204) heb ik toegezegd uw Kamer in de voortgangsrapportage ook te informeren over de stand van zaken van de brancheverduurzamingsplannen en hoe om te gaan met de branches die nog geen plan hebben opgesteld. In 2015 zijn plannen vastgesteld met daarin hoogst haalbare doelen voor 75% van het verpakkingsgewicht dat op de Nederlandse markt wordt gebracht. Deze plannen zijn gepubliceerd op de website van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV)². Ik heb er waardering voor dat deze branches plannen hebben opgesteld, waarmee ze werken aan structurele verduurzaming. Het vaststellen van hoogst haalbare doelen, die bijdragen aan het verlagen van de algehele milieudruk, blijkt echter wel complex. Hierdoor konden nog niet alle doelen gekwantificeerd worden bij het opstellen van de plannen. Deze kwantificering zal echter in de loop van dit jaar plaatsvinden. Daarna zullen deze doelen, waar mogelijk, opgenomen worden in een ministeriële regeling, zodat voor alle bedrijven duidelijk is dat ze ook op deze manier kunnen voldoen aan de eisen voor verduurzaming. Een aantal branches is nog bezig met het opstellen van hun plannen. Naar verwachting zullen deze medio 2016 bij het KIDV worden aangeleverd. Een aantal andere branches heeft geen plannen ingediend en is ook niet voornemens dit te doen om diverse redenen. Het betreft hier 6% van het totale verpakkingsgewicht dat op de Nederlandse markt wordt gebracht. Na overleg met de raamovereenkomstpartijen is afgesproken dat het KIDV zelf voor deze branches hoogst haalbare doelen zal vaststellen als deze branches voor 1 oktober 2016 geen plan indienen.

² <https://www.kidv.nl/over-het-kennisinstituut-duurzaam-verpakken/actueel/5341/stand-van-zaken-brancheverduurzamingsplannen-verpakkingen.html>.

2. Recycledoelen voor verpakkingen

Zoals elk jaar heeft het verpakkende bedrijfsleven ook in 2015 gerapporteerd over de recycledoelen die in 2014 gerealiseerd zijn. In bijlage 2 is het rapport van Stichting Afvalfonds Verpakkingen bijgevoegd³.

Nederland kent ambitieuze doelen voor het recyclen van verpakkingen. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat we het in Nederland goed doen als het gaat om het recyclen van verpakkingsafval. Steeds meer gemeenten maken werk van de inzameling van afval en denken na over gemak voor de burger en efficiëntie van de inzameling. Ook is de kwaliteit van de rapportage ten opzichte van vorig jaar verbeterd.

Tegelijkertijd resteert een aantal aandachtspunten, met name als het gaat om het recyclepercentage bij glas en hout. Hieronder ga ik in op deze twee stromen. Daarbij geef ik aan welke stappen de betrokken partijen de komende tijd zullen maken om meer verpakkingsglas en verpakkingshout te recyclen.

Verpakkingsglas

Verpakkingsglas wordt in Nederland voornamelijk ingezameld via de zogenaamde glasbakken. Het gedrag van de burger bepaalt deels hoeveel glas gescheiden wordt ingezameld, want ongeveer 80% van het verpakkingsglas komt bij huishoudens vrij en de rest bij bedrijven. Het ingezamelde materiaal blijft in de keten, omdat glas als grondstof ingezet wordt voor nieuwe glazen verpakkingen.

Nederland heeft een hoge recycledoelstelling voor verpakkingsglas, namelijk 90%. Deze doelstelling is op vrijwillige basis afgesproken met het verpakkende bedrijfsleven in de Raamovereenkomst en herbevestigd in het Besluit beheer verpakkingen. De Europese doelstelling voor verpakkingsglas is op dit moment 60%. De Europese Commissie heeft in het CE-pakket een percentage van 75% in 2025 en 85% in 2030 voorgesteld. Ook in vergelijking met deze voorgestelde percentages is het doel van Nederland ambitieus te noemen. Aan de Europese doelstelling voor recycling (60%) wordt door Nederland in ruime mate voldaan (79%). Het percentage van 90% blijkt echter moeilijk te halen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft in 2013 aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen een waarschuwingsbrief gestuurd. Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft twee jaar de tijd gekregen voor het realiseren van het recycledoel voor verpakkingsglas. Om deze reden heeft het verpakkende bedrijfsleven in de afgelopen jaren diverse stappen ondernomen om de recycledoelstelling voor glas te realiseren. Er is ondermeer geïnvesteerd in een landelijke campagne «Glas in het Bakkie». Daarnaast heeft het verpakkende bedrijfsleven een statistisch onderzoek gedaan naar kenmerken die de glaszameling in gemeenten beïnvloeden (zie bijlage 3)⁴. Als laatste is een pilot uitgevoerd om glas na te scheiden uit restafval.

De inzet van de sector en de campagne die gevoerd is, leidde in 2014 tot 79% recycling van verpakkingsglas. De ILT concludeert dat het over 2014 gerapporteerde recyclingpercentage van 79% voor glazen verpakkingen te laag is om te voldoen aan de recyclingnorm van 90%. In bijlage 4 is het rapport van de ILT bijgevoegd⁵. De ILT heeft er nu voor gekozen om een bestuurlijk overleg te voeren met Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Tijdens dit overleg is een manende waarschuwing gegeven in plaats van

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

het opleggen van een last onder dwangsom. Naar aanleiding van deze manende waarschuwing zal Stichting Afvalfonds Verpakkingen een plan van aanpak opstellen. Hierin geeft zij aan welke maatregelen worden genomen om te voldoen aan de recyclenorm over het jaar 2018.

De ILT zal het plan met Stichting Afvalfonds Verpakkingen bespreken en een oordeel vormen over de voorgenomen maatregelen. Vervolgens zal de ILT de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak monitoren. De uitvoering van het plan moet namelijk ook tussentijds zichtbaar leiden tot het behalen van in het plan afgesproken mijlpalen. Als dat niet het geval is, zal de ILT het opleggen van een last onder dwangsom heroverwegen.

Wat betreft de wijze van monitoring constateert de ILT dat de kwaliteit van de gegevens verbeterd is. Het verpakkende bedrijfsleven heeft namelijk diverse stappen gezet die hebben geleid tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens.

Hieronder geef ik een samenvatting van de kansrijke acties die door de verschillende partijen uitgevoerd gaan worden om meer recycling van verpakkingsglas te bereiken.

Acties voor de sector

Uit het statistisch onderzoek van het verpakkende bedrijfsleven (bijlage 3) komt een aantal zaken naar voren dat om verdere analyse vraagt, zoals de locatie van de glasbak. Uit de analyse lijkt er mogelijk een verband te zijn tussen de glasbakken die bij een supermarkt staan en de «prestatie» van die glasbakken. In de meeste gemeenten lijken de glasbakken bij een supermarkt beter te presteren dan glasbakken die niet direct bij een supermarkt staan. Dit vraagt om nadere analyse, omdat dit beeld niet in alle onderzochte gemeenten te zien is. Het verpakkende bedrijfsleven zal een nadere analyse uitvoeren zodat bepaald kan worden in hoeverre acties nodig zijn voor de locatie van glasbakken.

Er is een proef uitgevoerd om glas uit restafval terug te winnen, dat door burgers niet gescheiden is ingezameld. Deze proef is gedaan door het afvalverwerkings- en recyclingbedrijf Attero met de kennis van glasrecycler GRL. Wageningen-UR heeft deze proef gevolgd en de resultaten gepubliceerd in de rapportage «Nascheiden van verpakkingsglas uit gemengd huishoudelijk restafval⁶». Aangezien de resultaten van de proef veelbelovend zijn, heeft Attero besloten een haalbaarheidsanalyse te starten naar de mogelijke realisatie van een grootschalige glasnascheidingsinstallatie. Ik juich deze ontwikkeling toe, omdat ze innovatief is en kan bijdragen aan meer recycling van verpakkingsglas. Daarom heb ik aangegeven dat het glas uit nascheiding, in aanvulling op bronscheiding, past binnen de afspraken. De voorwaarde is dat de kwaliteit minstens vergelijkbaar is met glas uit bronscheiding. Deze hoeveelheden mogen vervolgens meegeteld worden in de recyclingcijfers.

Acties voor gemeenten

Veel gemeenten zijn voortvarend aan de slag met het bevorderen van gescheiden inzameling en het verminderen van de hoeveelheid restafval. In dit kader worden gesprekken gevoerd met een aantal bestuurders van gemeenten waar nog een substantiële verbetering mogelijk is voor wat betreft de inzameling van verpakkingsglas. Uit het statistisch onderzoek

⁶ http://www.nedvang.nl/uploads/Rapport_1605_Nascheiden_van_verpakkingsglas_uit_gemengd_huishoudelijk_restafval_-_E.U._Thoden_van_Velzen.pdf.

blijkt namelijk dat er nog winst valt te behalen bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners die geen DIFTAR (gedifferentieerde tariefberekening voor afvalstoffenheffing) systeem hebben voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten worden gefaciliteerd bij de stappen die ze kunnen zetten om onder andere meer glas gescheiden in te zamelen.

Een aantal gemeenten voert een pilot uit om te achterhalen welke interventies bijdragen aan meer gescheiden inzameling in de hoogbouw. Op basis van de resultaten, die naar verwachting aan het einde van dit jaar beschikbaar zullen zijn, zal ik samen met de gemeenten kijken of een uitbreiding van het aantal pilotgemeenten zinvol is.

Acties richting de burger

Het statistisch onderzoek van het verpakkende bedrijfsleven biedt ook aanknopingspunten voor stappen voor gedragsverandering. Onderzocht wordt of extra voorlichting en communicatie zinvolle acties zijn, naast de ingezette acties van het verpakkende bedrijfsleven zelf.

Verpakkingshout

Houten verpakkingen, voornamelijk bestaande uit pallets, zijn eveneens een aandachtspunt binnen de Raamovereenkomst, omdat het recyclepercentage afneemt, terwijl de jaarlijkse doelen steeds scherper worden. In bijlage 1 ga ik in op de motie Cegerek/Remco Dijkstra⁷ en licht ik de beleidsstrategie toe om het recyclepercentage te verhogen in opvolging van de aanbevelingen van de Werkgroep Hout⁸. In deze strategie staat een aanpak centraal die zich richt op (her)gebruik en reparatie, inzameling en verwerking, recycling en innovatie, en tot slot eventueel verbranding (mits er geen andere mogelijkheden zijn).

Het overgrote deel van alle pallets op de markt wordt momenteel al op effectieve wijze hergebruikt. Kapotte pallets worden doorgaans gerepareerd zodat de levensduur 7 tot wel 14 jaar bedraagt. Daarom wordt voortaan ook reparatie van afgedankte pallets, die daadwerkelijk in de afvalfase zijn beland, beschouwd als een vorm van recycling⁹. Indien hergebruik noch reparatie mogelijk is, moet het hout in een andere vorm worden gerecycled. Als dit ook niet meer haalbaar is, is verbranding voor energieopwekking de allerlaatste optie. Deze strategie is in lijn met de principes van de Circulaire Economie, de Kamerbrief «Meer waarde uit biomassa door cascadering»¹⁰ en de strategische visie voor de inzet van biomassa in 2030¹¹.

Om recycling van houten verpakkingen te bevorderen, staan onder andere de volgende acties op de agenda:

- Ik zal uitvoering geven aan de motie Cegerek/Remco Dijkstra zodat reparatie van pallets mee kan tellen in de recycling. Hierdoor zal het recyclepercentage met een paar procentpunt toenemen.

⁷ Kamerstuk 30 196, nr. 398.

⁸ De Werkgroep Hout, bestaande uit vertegenwoordigers van belanghebbende partijen vanuit de overheid en het bedrijfsleven, heeft in 2015 aanbevelingen gedaan voor het oplossen van het probleem van het dalend aandeel recycling van afval van houten verpakkingen in relatie tot het niet-toelaatbaar bijstoken van voor recycling geschikt afval van houten verpakkingen.

⁹ Bij de actualisatie van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen zullen de begrippen «(voorbereiden voor) hergebruik» en «reparatie» nader worden gedefinieerd. Samen met Stichting Kringloop Hout (SKH) en Nedvang zullen de definities en monitoringssystematiek in de eerste helft van 2016 worden uitgewerkt.

¹⁰ Kamerstuk 33 043, nr. 33.

¹¹ Kamerstuk 30 043, nr. 63.

- Nedvang is al bezig met de concrete invulling van de Roadmap¹² over recycling van houten verpakkingen. Ook sluit Nedvang aan bij een multidisciplinaire werkgroep bestaande uit ketenpartijen, in het kader van «Wat Snijdt Hout»¹³. Gezamenlijk zal worden gewerkt aan de ketenaanpak om cascadering en hoogwaardige toepassingen van hout te stimuleren. Dit jaar zullen een keteninventarisatie en gezamenlijke doelen worden opgeleverd.
- Op termijn wordt ernaar gestreefd dat de inzet van biomassa wordt verschoven van verbranding naar meer verwaarding als grondstof. In de loop van 2016 zal in het Rijksbrede programma Circulaire Economie worden verkend hoe dit kan worden bereikt.

3. Stand van zaken pilot kleine PET-flessen en blikjes

In 2015 heeft een brede coalitie, bestaande uit Stichting Natuur & Milieu, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG, een aanbod gedaan om per 1 januari 2016 te starten met een pilot met beloningssystemen voor het inzamelen van kleine PET-flessen en blikjes. Het doel is zwerfafval tegen te gaan en meer materiaal in te zamelen door gedragsbeïnvloeding.

Er is veel enthousiasme onder gemeenten. Er komen veel creatieve plannen tot stand door de combinatie van het bestrijden van zwerfafval, het beter scheiden van afval en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. In totaal hebben zich inmiddels meer dan 80 gemeenten aangemeld voor de pilot. In deze 80 gemeenten worden circa drie miljoen inwoners en 2.600 maatschappelijke organisaties, zoals sportverenigingen, scholen, buurthuizen, kerken en kinderboerderijen actief bij de pilots betrokken.

Ik ben blij met dit enthousiasme en kijk uit naar de resultaten. De proef heeft een looptijd van twee jaren en tussentijds worden de resultaten geëvalueerd. De leerpunten worden verwerkt in het algemeen landelijk dekkend plan om flesjes en blikjes in te zamelen. Dit plan wordt vanaf het jaar 2018 geïmplementeerd.

De pilots worden gemonitord om het effect te kunnen beoordelen. De monitoring wordt gecoördineerd door Rijkswaterstaat en uitgevoerd door onderzoeksbureaus. Op mijn verzoek heeft eind vorig jaar het KIDV een advies uitgebracht over de opzet en de inrichting van deze monitoring. Dit advies is als basis voor de opzet van de monitoringssystematiek gebruikt. U treft dit advies in bijlage 5¹⁴ aan. Dit onderzoek heb ik laten doen mede om de motie Cegerek/Van Veldhoven¹⁵ uit te voeren over een gedegen monitoring van het effect van de pilots.

4. Evaluatie Raamovereenkomst Verpakkingen

Afgesproken is om halverwege de looptijd van de Raamovereenkomst te evalueren om te bepalen of partijen het wenselijk vinden de afspraken vanaf 2018 aan te passen. De evaluatie is recent van start gegaan. Hierin zal nadrukkelijk aandacht bestaan voor de keten van kunststof verpakingsafval, omdat deze keten relatief veel inspanningen vraagt voor de transitie naar een circulaire economie. Gekeken zal worden of het stelsel van inzamelsystemen voor kunststof verpakingsafval verbeterd kan

¹² Dit is een ontwikkelplan dat in opdracht van het verpakkende bedrijfsleven is opgesteld om meer toepassingsmogelijkheden te creëren voor gerecycled hout.

¹³ Vertegenwoordigers van betrokken partijen bij de bos- en houtsector hebben gezamenlijk een ambitieus actieplan opgesteld over de toekomst van bos en hout in Nederland.

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Kamerstuk 30 872, nr. 198.

worden met als doel het verlagen van de milieudruk, het vergroten van het gemak voor de consument en het verlagen van de systeemkosten. In dit kader zullen ook de ervaringen worden meegenomen die worden opgedaan met de pilot voor de kleine PET-flessen en blikjes. Er zal worden gekeken hoe de uitwerking van de afspraken bijdraagt aan het doel voor een gesloten keten en een schoon milieu. Daarnaast zal onderzocht worden hoe de resultaten voor gescheiden inzameling bij de horeca verder verbeterd kunnen worden.

Naast de ketenanalyse van kunststof verpakkingsafval zal in deze evaluatie ook gekeken worden naar ondermeer de realisatie van de recycledoelen van papier en karton, metaal, kunststof verpakkingsafval, verpakkingsglas en verpakkingshout. Ook zal in de evaluatie de inzameling en recycling van drankenkartons en de werking van de brancheverduurzamingsplannen aan de orde komen.

In diverse AO's heeft het lid Cegerek het betrekken van NGO's bij de Raamovereenkomst naar voren gebracht. Ik ondersteun deze wens en zal hieraan uitvoering geven. Ik zal hiertoe bij de evaluatie alle relevante partijen, waaronder NGO's, betrekken. Hierbij zal ik met betrokken partijen aanvullende afspraken maken over de rol van de NGO's bij de uitvoering van de Raamovereenkomst.

5. Afhandeling openstaande moties

De motie Cegerek/Van Veldhoven¹⁰ verzoekt om een inventarisatie te maken van de verschillen in ambities tussen enerzijds de Raamovereenkomst en anderzijds de doelstellingen op dit gebied in het EU-pakket Circulaire Economie. In de onderstaande tabel zijn de doelen ter vergelijking op een rij gezet.

Doelstelling voor recycling van verpakkingsmaterialen

	Besluit Beheer Verpakkingen		Richtlijn verpakkingen	EU-pakket		Gerapporteerd in Nederland
	2015	2022	2016	2025	2030	2014
Glas	90%	90%	60%	75%	85%	79%
Papier	75%	75%	60%	75%	85%	82%
Metalen: – ferro – non-ferro	85%	85%	50%	75% 75%	85% 85%	94%
Kunststof	45%	52%	22,5%	55%		50%
Hout	31%	45%	15%	60%	75%	25%
Alles tezamen	70%	70%	55%	65%	75%	69%

Uit deze vergelijking blijkt dat Nederland reeds ambitieuze doelen heeft en op dit moment ruim voldoet aan alle huidige EU-doelstellingen. Het doel voor hout uit het CE-pakket is nog een aandachtspunt. Hiervoor heb ik reeds aangegeven welke stappen gezet worden om meer hout te recylen.

De motie Cegerek/Van Veldhoven¹⁶ verzoekt om in overleg met de bedrijven uit de frisdrankensector en met de milieuorganisaties te komen met een plan van aanpak. Dit zal moeten leiden tot een aantoonbare algehele reductie van de milieudruk van verpakkingen in 2022. In het kader van de evaluatie van de Raamovereenkomst zal ik deze motie

¹⁶ Kamerstuk 30 872, nr. 171.

uitvoeren. Hierin zal ook gekeken worden naar de werking van de brancheverduurzamingsplannen. Die moeten namelijk bijdragen aan de algehele reductie van de milieudruk van verpakkingen. Bij deze evaluatie worden alle relevante partijen, waaronder de milieuorganisaties, betrokken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma