

Vergaderjaar 2011–2012

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2012

In het Algemeen Overleg met u op 27 maart 2012 is gesproken over het onderhandelakkoord verpakkingen dat u reeds op 5 maart ontving (bijlage bij Kamerstuk 28 694, nr. 90). In het akkoord wordt gekozen voor doelen en worden de middelen vrijgelaten om daarmee ruimte te geven voor vernieuwing van systemen. Op deze manier kan het akkoord een goede bijdrage leveren aan het streven om te komen tot een circulaire economie.

In het Algemeen Overleg heeft u mij gevraagd om schriftelijk vóór het VAO te reageren op de volgende onderwerpen:

1. De prestatiegaranties voor de afschaffing van statiegeld.
2. Reactie van de Wageningen UR op de financiële cijfers inzake het voorstel om statiegeld af te schaffen.
3. De milieu-effecten van de compenserende maatregelen voor het afschaffen van statiegeld op PET-flessen.
4. De wijze waarop de handhaving zal worden vormgegeven ter naleving van de afspraken op het gebied van recyclingdoelstellingen van het verpakkingenakkoord.

Hieronder ga ik in op de toezeggingen.

1. De prestatiegaranties voor de afschaffing van statiegeld

Gesproken is over het vrijgeven van statiegeld op grote PET frisdrankflessen. Dit is onderdeel van het onderhandelakkoord verpakkingen. In het overleg kwam naar voren dat het wenselijk is nadere condities te stellen aan het afschaffen van statiegeld. Deze aanvullende prestatiegaranties borgen dat het verpakkende bedrijfsleven haar deel van het akkoord uitgevoerd heeft op het moment dat statiegeld door hen afgeschaft wordt. De sector start met het uitvoeren van het akkoord en investeert in een verbeterde infrastructuur. Deze prestatiegaranties zullen zo geformuleerd worden dat toetsing eenduidig is en dat de sector in staat wordt gesteld naar deze prestatiegaranties toe te werken.

Daarom stel ik voor, en dat zal ik ook aan de onderhandeldelegaties voorstellen, om een aantal afspraken op het gebied van de materiaalstroom kunststof die in het akkoord staat, al specifiek te maken.

De voortgang van de afschaffing van het statiegeld wordt getoetst aan het voldoen van bepaalde voorwaarden. Om die reden wil ik het vrijgeven van het middel statiegeld koppelen aan de onderstaande prestatiegaranties per 1 januari 2015:

1. Groei van inzameling met Plastic Heroes is een belangrijk onderdeel van het akkoord. In het akkoord is opgenomen dat de hoeveelheid hergebruik niet terugloopt na het vrijgeven van statiegeld. Het hergebruik van de huishoudelijke stroom was in 2010 59 kton. Om de gewenste groei zichtbaar te maken moet de totale hoeveelheid hergebruik van kunststof verpakkingsafval (exclusief statiegeld) van huishoudens per 1 januari 2014 aantoonbaar substantieel zijn toegenomen.
2. De groei van Plastic Heroes krijgt vorm doordat per 1 januari 2014 bij alle supermarkten (in overleg met de gemeenten) een grote (Plastic Heroes) inzamelbak geplaatst is. Dit zijn ongeveer 3 500 inzamellocaties. Het hierbij ingezamelde materiaal valt onder de in het akkoord afgesproken ketenregie van de gemeenten.
3. In het akkoord staat opgenomen dat het hergebruik van gerecycled PET in flessen wordt opgevoerd naar het technisch maximaal haalbare. Per 1 januari 2014 moet dit gehalte voor nieuwe statiegeld flessen al ten minste 23% zijn.
4. In het akkoord is bij de verduurzamingsagenda verpakkingen opgenomen dat PVC-verpakkingen teruggedrongen worden. Per 1 januari 2014 wordt PVC als verpakkingsmateriaal niet meer gebruikt in het supermarktkanaal, tenzij de noodzaak daarvan aangetoond is (zoals bijvoorbeeld bij enkele toepassingen in de farmacie).
5. Daarnaast is bij de verduurzamingsagenda opgenomen dat het gebruik van plastic draagtassen in het winkelkanaal wordt teruggedrongen. Er worden per 1 januari 2014 geen gratis plastic draagtassen in het supermarktkanaal meer verstrekt.

De argumenten van de discussie in de Tweede Kamer rondom het verpakkingenakkoord heb ik gehoord, ook heb ik begrepen wat de bereidheid van de partijen is om het akkoord verder te verstevigen.

Daarom stel ik voor de volgende punten toe te voegen aan het akkoord:

- Het verpakkende bedrijfsleven dient per 1 januari 2014 een (Plastic Heroes) inzamelsysteem bij sportaccommodaties te hebben gestart. Hierbij worden de gebruikers gericht gemotiveerd (door middel van een goed doel) met de boodschap «afval is grondstof».
- De verduurzamingsagenda wordt in 2013 vastgesteld door het kennisinstituut met concrete en afrekenbare doelen (met wetenschappers en vertegenwoordigers van I&M, VNG en verpakkend bedrijfsleven).
- Aan de verduurzamingsagenda wordt toegevoegd dat er vóór 2014 een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons. Met deze pilot worden verschillende inzamelsystemen onderzocht. De pilot levert geschikte informatie op over de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons, de daarmee samenhangende kosten, milieu-prestaties en het effect op andere inzamelsystemen.

-

2. Reactie van de Wageningen UR op de financiële cijfers inzake het voorstel om statiegeld af te schaffen.

Tijdens het Algemeen Overleg op 27 maart 2012 is gesproken over de kosten van het inzamelen van grote PET flessen. Dit inzamelen gebeurt nu met een statiegeldsysteem, een alternatief is inzameling via het Plastic Heroes systeem.

In mijn brieven van 5 en 22 maart 2012 (Kamernummer: 28 694, nr. 90 en 30 872, nr. 83) heb ik gesproken over een kostenbesparing van de huidige kosten van 6 cent/fles (statiegeldsysteem) naar toekomstige kosten van 1,5 cent/fles (Plastic Heroes systeem). De onderbouwing van de huidige kosten van circa 6 cent is gebaseerd op een rapport dat de Wageningen UR in opdracht van het bedrijfsleven maakte. De toekomstige kosten van circa 1,5 cent zijn berekend door Nedvang, de uitvoeringsorganisatie van het verpakkende bedrijfsleven.

Onder meer door Recycling Netwerk en producent van inname-apparatuur Tomra is commentaar gekomen op beide onderbouwingen. Naar aanleiding van deze reacties zijn alle kostenberekeningen door Wageningen UR en de sector, in overleg met een aantal betrokken partijen kritisch tegen het licht gehouden. Daarmee is een gering aantal kostenposten verschoven, maar is de verhouding tussen de netto kosten van beide systemen niet veranderd.

In bijlage 1¹ treft u de aanbiedingsbrief van Wageningen UR bij een geactualiseerde en openbare versie van het rapport aan. In deze brief gaat Wageningen UR in op de oorsprong en doel van het rapport en de werkwijze bij totstandkoming van deze laatste versie. In bijlage 2¹ vindt u deze nieuwe versie van het rapport. Hierin wordt ook de ingebrachte kritiek besproken en waar nodig verwerkt. Wageningen UR blijft achter haar bevindingen staan. In deze nieuwe versie is er ook vanuit een maatschappelijk perspectief naar verschillende kostenposten gekeken. Er is voor mij geen reden om op basis van deze versie terug te komen op een eerder ingenomen standpunt over de kosten van het statiegeldsysteem.

In bijlage 3¹ treft u een aanbiedingsbrief van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) aan. Naar aanleiding van het commentaar dat is gekomen op de onderbouwing van de kosten voor het Plastic Heroes systeem door Nedvang, heeft de FNLI op basis van dezelfde cijfers, een tweetal meer uitgebreide kostenberekeningen gemaakt. Deze treft u aan in bijlage 4. De eerste berekening gaat uit van de huidige situatie. In de tweede gaat de FNLI in op een aantal kostenreducties die ze verwacht. In haar aanbiedingsbrief staat de FNLI stil bij afkomst en verifieerbaarheid van gebruikte cijfers.

Mijn standpunt in deze discussie is dat ik primair stuur op doelen en niet alleen op de manier waarop deze doelen worden bereikt. De branche heeft daarbij aangeven met het Plastic Heroes systeem een efficiëntere manier te zien om afgesproken recyclingsdoelen te halen dan via het huidige systeem van statiegeld.

Tomra stelde in haar commentaar dat ik het statiegeld afschaf. Dat is echter geen juiste voorstelling van zaken, omdat het bedrijfsleven de keuze maakt om het huidige systeem, dat niet wettelijke verplicht is, al dan niet te continueren.

Wanneer ik stuur op het doel is mijn rol bij een nieuw systeem te zorgen voor de volgende drie randvoorwaarden. Ten eerste gaat het om borging van gestelde doelen. Ten tweede zijn duidelijke afspraken nodig tussen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ketenpartijen over het verdelen van de kosten, ook als deze in de toekomst tegenvallen. Tot slot is van belang dat kostenefficiëntie niet wordt bereikt door afwenteling op milieu of maatschappij. Ten aanzien van de eerste twee punten is het mijn overtuiging dat ik met dit akkoord heldere afspraken met betrokken partijen heb gemaakt. Ten aanzien van het derde punt, het voorkomen van externe kosten, constateer ik dat de Wageningen UR in de nieuwe versie van haar rapport ook aandacht heeft besteed aan de kosten vanuit een maatschappelijk perspectief.

De branche is vrij om een methode te kiezen en kiest voor de in haar ogen meest efficiënte oplossing. Een logisch gevolg daarvan is dat de kostenonderbouwing van het bedrijfsleven komt. Voor informatie en discussie over specifieke kostenposten, aangedragen in verschillende commentaren, verwijs ik u naar de stukken in de bijlage.

3. De milieu-effecten van de compenserende maatregelen voor het afschaffen van statiegeld op PET-flessen.

In mijn eerdere brief heb ik al aangegeven dat de onverhoopte extra effecten op het milieu onder meer financieel worden gecompenseerd als het gaat om PET-flessen die elders terecht komen. U heeft mij nu gevraagd de milieu-effecten van alle compenserende maatregelen door te laten rekenen door een onafhankelijk bureau. In de korte tijd sinds de laatste termijn van dit Algemeen Overleg bleek dit in detail niet mogelijk. Het akkoord bevat een aantal compenserende maatregelen. Eén van de nu uitgewerkte prestatiegaranties is dat de hoeveelheid hergebruikt kunststof van huishoudens, exclusief de hoeveelheid die via het middel statiegeld wordt hergebruikt, aantoonbaar substantieel is toegenomen per 1 januari 2014. Deze verhoging zal het effect van het vrijgeven van het middel statiegeld extra compenseren, naast de effecten van het hergebruik van recycleert en de andere prestatiegaranties. Dit geeft mij voldoende zekerheid om ook zonder ex ante doorrekening van alle milieu-effecten vast te houden aan het voorliggende akkoord.

4. De wijze waarop de handhaving zal worden vormgegeven ter naleving van de afspraken op het gebied van recyclingdoelstellingen van het verpakkingenakkoord.

Met de partijen bij het akkoord is afgesproken dat alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton en door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden gehandhaafd. Zo staat het ook in het akkoord.

De nu reeds vastgestelde doelstellingen, zoals de doelstellingen voor hergebruik van materiaal, worden dus geïmplementeerd in de genoemde AMvB.

De normadressant (producenten/importeurs die verpakkingen als eerste op de markt brengen) moet ervoor zorgen dat aan de verplichtingen wordt voldaan, de ILT is aangewezen als toezichthouder en belast met de handhaving.

De ILT zal, net als nu, op basis van de jaarlijkse monitoring *achteraf* kunnen bepalen of de doelstelling van dat betreffende jaar is gehaald. Als blijkt dat een hergebruiksdoelstelling niet is gehaald, dan staan bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentaria ter beschikking. Dat betekent dat de ILT een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom kan opleggen aan de normadressant. Het ligt het meest voor de hand om dwangsommen toe te passen.

De dwangsom moet de normadressant financieel prikkelen om te zorgen voor naleving, de hoogte ervan is dus afhankelijk van de kosten die de normadressant maakt om te zorgen dat de doelstelling wordt gehaald.

De ILT kan ook of daarnaast kiezen voor het meer punitatieve karakter van strafrechtelijke handhaving; de boete is dan meer gericht op het straffen van de normadressant voor het niet voldoen aan de doelstelling voor hergebruik.

Om bovenstaande goed te kunnen uitvoeren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- De monitoringscijfers moeten accuraat zijn. Het betreft hier zowel gegevens over verpakkingen die op de markt komen als gegevens over ingezamelde verpakkingen. Zoals aangegeven heb ik hiertoe een groot aantal acties in gang gezet:
 - Ik vraag, zoals aangegeven in mijn brief van 22 maart 2012 (Kamernummer 30 872, nr. 83), de uitvoeringsorganisatie om alle onnauwkeurigheden/onzekerheden die in de huidige monitorings-systematiek zitten in beeld te brengen en die samen met de maatregelen die genomen gaan worden aan mij te rapporteren. De uitvoeringsorganisatie heeft reeds een aantal acties in gang gezet, zoals certificering bij inzamelende bedrijven en een onafhankelijk onderzoek naar aanvullende maatregelen om kwaliteit van gegevens te verbeteren.
 - Verder is in het akkoord afgesproken dat in een werkgroep onder leiding van I&M met daarin VNG en het bedrijfsleven de monitoringssystematiek verder wordt verbeterd. Deze systematiek wordt ook door de ILT beoordeeld.
- Collectieve uitvoeringsorganisaties moeten als normadressant aangesproken kunnen worden op het halen van doelstellingen van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. Conform mijn voorstel in de brief «Meer waarde uit afval» is de AMvB nu hierop aangepast en ligt in het kader van de verplichte voorhang nu bij uw Tweede Kamer.

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