

Vergaderjaar 2013–2014

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 117

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2014

In deze brief informeer ik u over de resultaten van de toetsing van de prestatiegaranties voor het vrijgeven van de keuze voor het heffen van statiegeld op grote PET-flessen, nu gebaseerd op de afspraken met het Productschap Dranken (bijlage 1 brief Productschap dranken)¹ en over de verschillenanalyse van de kostenonderbouwing voor het statiegeldsysteem die aangekondigd is in mijn brief van 24 april jl. (Kamerstuk 28 694, nr. 114).

Maar alvorens op deze zaken in te gaan, schets ik het kader van het beleid voor verpakkingen en hoe de afspraken van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 daaraan bijdragen.

Raamovereenkomst verpakkingen

De producenten en importeurs van verpakkingen hebben de verantwoordelijkheid voor het verduurzamen van de verpakkingsketen, moeten ervoor zorgen dat er een adequaat inzamelings- en recyclingsysteem is voor verpakkingsafval, dat de recyclingdoelen gehaald worden en zij dragen de kosten voor het halen van de doelen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Het Rijk stelt doelen en ziet toe op uitvoering. Vandaar dat deze drie partijen samen afspraken maakten in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022. Met deze afspraken worden de verpakkingsketens beter gesloten. Deze afspraken zijn daarbij het fundament en de motor van het recyclen en verduurzamen van verpakkingen.

Het verpakkingenbeleid is één van de uitwerkingen van mijn programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) dat zich richt op het sluiten van de ketens.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Gemaakte afspraken

De Raamovereenkomst is een integraal pakket waarin de samenwerkende partijen door hun handtekening te zetten akkoord zijn gegaan met een serie concrete afspraken waarmee de keten van verpakingsafval beter gesloten wordt.

De Raamovereenkomst is afgesloten voor een periode van 10 jaar. Door afspraken te maken voor een lange periode, geeft dit de betrokken partijen, zoals de gemeenten, afvalbedrijven en het verpakkende bedrijfsleven de zekerheid om investeringen te doen en innovaties te realiseren.

De afspraken zijn tot stand gekomen in een proces waarbij ook met regelmaat met uw Kamer is gedebatteerd.

Uw Kamer heeft een aantal moties aangenomen die ook in de Raamovereenkomst zijn opgenomen. Eén daarvan betrof de motie Van der Werf (Kamerstuk 30 872, nr. 89) waarin prestatiegaranties werden voorgesteld en een andere de motie Leegte (Kamerstuk 30 872, nr. 101). In die motie spreekt uw Kamer haar steun uit aan de raamovereenkomst.

Meer concreet zijn de volgende afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst:

1. **Financiering:** Het verpakkende bedrijfsleven zorgt voor een robuust en toereikend financieringsstelsel dat voorziet in een fonds, waaruit alle benodigde activiteiten voor het uitvoeren van deze overeenkomst betaald worden. Dit fonds is toereikend voor deze activiteiten en kent geen beperking voor de hoeveelheid in te zamelen materiaal.
2. **Verduurzaming:** Om een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren stelt het kennisinstituut uiterlijk in 2013 een verduurzamingsagenda voor verpakkingen vast waarin concrete en afrekenbare doelen zijn opgenomen. Deze agenda wordt uitgevoerd.
3. **Zwerfafval:** Voor de extra aanpak van zwerfafval stelt het verpakkende bedrijfsleven € 20 miljoen per jaar ter beschikking aan gemeenten.
4. **Hogere recyclingdoelen:** Voor de materiaalsoorten kunststof en hout zijn hogere recycledoelen afgesproken. In 2017 zal het verpakkende bedrijfsleven zich inspannen dat er 52% kunststof verpakingsafval wordt gerecycled en 45% verpakkingshout. Dit betekent voor kunststof een toename van ongeveer 50 kton per jaar dat voornamelijk uit huishoudelijk verpakingsafval moet komen.
5. **Monitoring:** de raamovereenkomstpartijen hebben afgesproken om een systematiek vast te stellen over de monitoring van de verduurzaming en de inzameling- en recyclingresultaten en de verslaglegging daarover.
6. **Ketenregie:** Vanaf 1 januari 2015 zorgen de gemeenten niet alleen voor het inzamelen maar ook voor het sorteren van kunststofverpakingsafval en desgewenst zelfs het vermarkten.

Onderdeel van de integrale afspraken in de Raamovereenkomst is ook om de keuze voor het inzamelen van grote PET-frisdrankflessen met of zonder een statiegeldsysteem vrij te geven als het verpakkende bedrijfsleven voldoet aan de afgesproken prestatiegaranties.

Deze afspraken zijn gemaakt, omdat het verpakkende bedrijfsleven aan heeft gegeven de efficiency van de inzameling van kunststofverpakingsafval te willen vergroten. Met het statiegeldsysteem wordt 5–6% van de kunststofstroom ingezameld. De rest van de kunststofverpakkingen worden voornamelijk ingezameld met het Plastic Heroes-systeem. Het verpakkende bedrijfsleven ziet kansen om de efficiency van de verschillende systemen voor de totale inzameling van kunststofverpakkingen te vergroten en daarmee meer materiaal te kunnen recycleren tegen dezelfde kosten.

Het vergroten van de efficiency van de inzameling door de uitvoerende partijen de vrijheid te geven de middelen te kiezen, past goed bij de gedachte achter de Raamovereenkomst dat het Rijk geen middelen voorschrijft maar zich richt op het vaststellen van de doelen en de kaders. Ik ga dus niet over de aanpak, dat is aan de uitvoerende partijen, ik stuur op doelen.

Uitkomst resultaten prestatiegaranties

Het verpakkende bedrijfsleven heeft conform deze afspraken een rapportage aangeboden aan ILT. Die heeft vervolgens getoetst of aan de prestatiegaranties is voldaan. Een door de raamovereenkomstpartijen uitgewerkte methode om bovengenoemde prestaties te meten is u reeds eerder aangeboden (Kamerstuk 30 872, nr. 148). ILT heeft haar bevindingen aan mij gerapporteerd, u treft de rapportage van ILT aan als bijlage bij deze brief (bijlage 2)². Ik heb de bevindingen gedeeld met de raamovereenkomstpartijen.

Uit de rapportage van ILT blijkt dat aan vijf van de zeven garanties volledig is voldaan. Er is meer plastic uit het huishoudelijk afval gerecycled, er zijn bij veel supermarkten bakken geplaatst voor de inzameling van kunststof verpakkingsafval, er zit meer gerecycled materiaal in PET-flessen en er is een verduurzamingsagenda opgesteld door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. Er is ook een pilot gedaan naar de recyclingprestaties en de kosten van de drankkartons. Een zesde prestatiegarantie is het uitfasen van gratis plastic tasjes in de supermarkten. ILT constateert dat materieel voldaan is, ook al zijn nog enkele tasjes aangetroffen. Als eerste sector hebben de supermarkten laten zien dat het mogelijk is om gratis plastic tassen uit te bannen.

Aan één prestatiegarantie is niet voldaan. Afgesproken was dat er geen PVC meer toegepast zou worden in de verpakkingen die in de supermarkten aangeboden worden, tenzij niet anders mogelijk is. Het onderzoek van ILT laat echter zien dat er nog verpakkingen voorkomen waarin PVC aanwezig is. Dit was voor de supermarkten een negatieve verrassing omdat zij dachten dit geregeld te hebben met de opname van een bepaling in hun inkoopvoorwaarden. De supermarkketens nemen per direct maatregelen om hun leveranciers te bewegen de verpakkingen aan te passen aan de afspraken en door uit te laten zoeken of het aangetroffen PVC noodzakelijk is.

De afspraak in de raamovereenkomst is duidelijk: de sector dient te voldoen aan alle prestatiegaranties. Dat is niet het geval en daarom geef ik nu geen toestemming om statiegeld af te schaffen.

Het verpakkende bedrijfsleven heeft zichtbare stappen gezet in het verduurzamen.

Ik ben tevreden met de verduurzamingsagenda die is opgesteld door het Kennisinstituut en dat er meer kunststofverpakkingsafval is gerecycled. Ook ben ik content met de pilot die gedaan is naar de drankkartons en met het aanbod van het verpakkende bedrijfsleven om een vergoeding aan de gemeenten te betalen voor de inzameling en recycling daarvan.

Voor het verder realiseren van de afspraken van de Raamovereenkomst, dat een integraal pakket is, waaronder de recycledoelstellingen, is een goede samenwerking met de raamovereenkomstpartijen belangrijk. De vraag is dan ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat we ons aan de afspraken houden en geen afbreuk doen aan de integrale afspraken van

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

de Raamovereenkomst. De doelen van deze Raamovereenkomst gaan namelijk tot en met 2022 en het is van belang dat we die in goede samenwerking realiseren.

Ik heb de uitkomst van de toetsing van de prestatiegaranties gedeeld met de VNG en het verpakkende bedrijfsleven. Van hen heb ik een voorstel ontvangen over de verdere besluitvorming (bijlage 3)³.

In hoofdlijnen verzoeken deze partijen om het statiegeld niet vrij te geven in 2015, de beslissing over de toekomst van het statiegeldstelsel uit te stellen tot april 2015 en voorafgaand door ILT begin 2015 te laten toetsen of dan voldaan is aan de prestatiegarantie voor PVC.

Zoals gezegd, geef ik op basis van de huidige uitkomsten van de toets op de prestatiegaranties nu geen toestemming om statiegeld af te schaffen. Ik hecht veel waarde aan de integrale afspraken van de Raamovereenkomst en wil op basis van goede samenwerking de doelen die we gesteld hebben, realiseren.

Ik zal in juni 2015 de voortgang daarvan opnieuw bezien, waaronder ook de voorwaarden dat:

- de sector dan alle PVC houdende verpakkingen uit de supermarkten heeft gebannen,
- de sector dan nog steeds aan de overige prestatiegaranties voldoet.

Aan ILT zal ik vragen om begin 2015 te toetsen of voldaan is aan alle prestatiegaranties en hierover uiterlijk 1 juni 2015 aan mij te rapporteren. Uiteraard zal ik uw Kamer informeren over de resultaten hiervan.

Uitvoering van overige afspraken Raamovereenkomst

In de brief van 30 december 2013 (Kamerstuk 28 694, nr. 112) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de raamovereenkomstafspraken. Hierin staat dat de partijen voortvarend aan de slag zijn, dat de uitvoering van de afspraken goed verloopt en dat de samenwerking tussen de raamovereenkomstpartijen goed is.

Een aantal resultaten van de uitvoering van de afspraken heeft uw Kamer reeds ontvangen, zoals het Basisdocument monitoring verpakkingen, het Ontwerpbesluit verpakkingen, de verduurzamingsagenda en de resultaten van de pilot drankenkartons. Bij mijn brief van 4 juni jl. (Kamerstuk 30 872, nr. 163) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik blij ben met het aanbod van het verpakkende bedrijfsleven om gemeenten een vergoeding te geven voor de inzameling en recycling van de drankenkartons.

Kortom, de uitvoering van de raamovereenkomstafspraken verloopt goed mede dankzij de goede samenwerking en deze goede samenwerking is een goede basis voor de ruim acht jaar die nog volgen.

Kostenonderbouwing statiegeldsysteem

Tijdens de debatten met uw Kamer is ook gesproken over de kosten van het statiegeldsysteem. De kosten van het statiegeldsysteem zijn onderzocht en de rapportage van dit onderzoek is in 2012 op verzoek van uw Kamer ter beschikking gesteld.

CE Delft heeft een actualisatie en review verricht van een kostenstudie van Wageningen UR, die destijds is uitgevoerd over de kosten van het statiegeldsysteem. De uitkomsten van CE Delft wijken af van de eerdere resultaten van de WUR-studie, waardoor verwarring is ontstaan. Aan TNO heb ik gevraagd een analyse te maken van de verschillen tussen de twee

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rapporten. Deze analyse is inmiddels afgerond en u treft deze bij deze brief aan (bijlage 4)⁴.

De conclusie van TNO is als volgt:

«De WUR heeft met veel onzekerheden moeten werken die duidelijk aangegeven zijn. CE Delft heeft ook die onzekerheden, maar heeft actuele cijfers gebruikt en enkele van die onzekerheden uitgewerkt. Dat leidt op een paar punten tot lagere kosten. CE Delft maakt gebruik van een andere methode die niet compleet is en daarom niet voor een kostenanalyse bruikbaar is. Hiermee zijn de verschillen verklaard.»

Voor de volledigheid bevestig ik dat de kosten van een statiegeldsysteem voor mij geen argument zijn om te komen tot besluitvorming rondom 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.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl