

Vergaderjaar 2013–2014

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 113

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2014

Met deze brief informeer ik u over de gang van zaken rondom de raamovereenkomst verpakkingen en met name het aspect statiegeld. Ik heb hierover verschillende vragen van uw Kamer gehad. Met deze reactie kom ik eerst tegemoet aan het verzoek van Kamerlid Van Gerven, gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden van 1 april 2014. Daarbij heeft hij verzocht om een brief met een reactie op de cijfers uit het CE Delft rapport over statiegeld. In mijn reactie daarop schets ik de totale context die relevant is. Vervolgens beantwoord ik de vragen van de Kamerleden Dik-Faber, Dijkstra en Cegerek (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nrs. 1734, 1736 en 1735).

Van Afval Naar Grondstof

In mijn brief van 28 januari jl. heb ik u bericht over mijn prioriteit «Van Afval Naar Grondstof» (Kamerstuk 33 043, nr. 15). Daarin staat dat mijn beleid zich richt op de transitie naar een circulaire economie. Het steeds beter sluiten van ketens kan het beste als er in ketens wordt samengewerkt. Voor de verpakkingenketen is in 2012 de raamovereenkomst verpakkingen afgesloten. De overeenkomst geeft het kader voor het beleid voor deze keten. Onderwerpen waarover onder andere afspraken gemaakt zijn: de verduurzaming van verpakkingen, verhoging van de inzameling en recycling en verbeteren aanpak zwerfafval. Het sluiten van een keten betekent dat er steeds meer materiaal in de keten blijft en dat de lasten voor de maatschappij steeds minder worden. Voor rekening van de verpakkingenketen komen de lasten door het grondstofverbruik, de verliezen tijdens het gebruik en de kosten van het systeem. De kosten van het systeem komen uiteindelijk voor rekening van de consument. Specifiek voor kunststof verpakkingen geldt dat deze lasten bijzonder hoog zijn: het sluiten van de kunststofketen kost de maatschappij nog veel geld en kunststof kan zwerfafval worden. De uitdaging is om deze keten samen met partijen verder te sluiten binnen de raamovereenkomst.

De Raamovereenkomst verpakkingen

Bij het opstellen en afsluiten van de raamovereenkomst heeft het kabinet meerdere malen met uw Kamer gedebatteerd.

Twee relevante moties zijn gesteund in de Kamer en integraal in de raamovereenkomst opgenomen:

- Motie Kamerstuk 30 872, nr. 107, van der Werf *cs* waarin de prestaties die door het verpakkende bedrijfsleven moeten worden geleverd om keuzevrijheid te krijgen over statiegeld op grote PET-flessen en waarin wordt opgeroepen om met de raamovereenkomstpartijen afspraken te maken over de wijze van meting.
- Motie Kamerstuk 30 872, nr. 101, Leegte waarin expliciete steun wordt uitgesproken aan de raamovereenkomst en gevraagd wordt de artikelen te schrappen die gaan over statiegeld in het Besluit Beheer verpakkingen en papier en karton.

Deze moties zijn integraal opgenomen in de raamovereenkomst, die vervolgens ondertekend is.

Een onderdeel van de raamovereenkomst is de afspraak dat zo veel mogelijk in wetgeving vastgelegd wordt. Een vernieuwd besluit verpakkingen verwacht ik zeer binnenkort als voorgenomen besluit te kunnen publiceren en aan uw Kamer te kunnen sturen, inclusief de opvolging van bovenstaande moties.

Ondertussen is de raamovereenkomst al ruim een jaar in werking. In mijn brief van 30 december 2013 (Kamerstuk 28 694, nr. 112) berichtte ik u dat de afspraken in het eerste jaar volgens alle drie de raamovereenkomstpartijen goed worden opgevolgd. Ook de samenwerking verloopt voorspoedig.

Vrijgeven statiegeld in de raamovereenkomst

Een onderdeel van de raamovereenkomst betreft het mogelijk vrijgeven van statiegeld op grote PET-flessen. De voortgang van de gesprekken over de raamovereenkomst is in 2012 een aantal keer onderwerp van debat geweest in uw Kamer. Insteek van het kabinet is dat het verpakkende bedrijfsleven moet zorgen dat recycledoelen gehaald worden. De sector kan dan zelf organiseren dat dit zo efficiënt mogelijk gebeurt. De sector heeft in de gesprekken over de raamovereenkomst als argument voor hun wens om te komen tot vrije keuze van statiegeld, de kosten van het systeem genoemd. De sector baseerde zich daarbij op destijds voorlopige resultaten van een onderzoek van Wageningen UR (WUR), dat onderdeel uitmaakte van een grotere opdracht aan WUR van de sector over optimalisatie van de kunststof verpakkingsketen. Tijdens de debatten met de Kamer heeft mijn voorganger onder andere het argument genoemd dat het statiegeldsysteem kostbaar is en dat het de sector vrij zou moeten staan om de grote PET-flessen stroom te integreren in het Plastic Heroes systeem als men dat wenst. De Kamer heeft toen verzocht om informatie daarover. Dit heeft geleid tot een brief (Kamerstuk 28 694, nr. 92) met uitleg over de procesgang rondom de kostenonderbouwing waarin ook het onderzoek van WUR is aangeboden. WUR heeft daarvoor op verzoek van mijn voorganger in april 2012 een brief gestuurd met uitleg over de status van het onderzoek, het wetenschappelijk karakter en de wijze waarop met commentaar van onder andere Tomra (de producent van statiegeld machines) is omgegaan. Een brief hierover van WUR en het voorlopige rapport zijn door Atsma aan de brief aan de Tweede Kamer bijgevoegd.

De Tweede Kamer heeft op basis van de debatten en de aangeleverde informatie besloten haar expliciete steun uit te spreken aan de raamovereenkomst.

Het vrijgeven van statiegeld kan tot gevolg hebben dat het verpakkende bedrijfsleven besluit statiegeld af te schaffen. Volgens de tegenstanders van afschaffing zijn er twee effecten die kunnen optreden als het verpakkende bedrijfsleven besluit statiegeld af te schaffen. Er zou minder worden gerecycled en er zou meer zwerfafval kunnen komen. Op beide aspecten ga ik in.

Inzameling en recycling

De raamovereenkomst richt zich op meer recycling. Als er door eventueel afschaffing van statiegeld minder ingezameld wordt, dan heeft het bedrijfsleven de plicht om deze hoeveelheid aan te vullen met ander materiaal. Eventueel verlies van economische waarde omdat de waardevolle PET stroom niet apart ingezameld wordt, komt voor rekening van de sector. Het bedrijfsleven heeft hiermee ook een prikkel om zoveel mogelijk van het waardevolle PET in te zamelen met het Plastic Heroes systeem. Voor de gemeenten geldt hetzelfde, ook zij hebben belang bij het inzamelen van zoveel mogelijk PET. Een campagne gericht op de burger maakt verder onderdeel uit van de afspraken uit de raamovereenkomst. Alle prikkels in de raamovereenkomst sturen de goede kant op. Daarmee is de teruggang van recycling in de raamovereenkomst ondervangen.

Zwerfafval

Eventuele afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen zou ook effect kunnen hebben op zwerfafval door deze flessen. In de raamovereenkomst zijn hier afspraken over gemaakt.

Mocht er door het bedrijfsleven besloten worden tot afschaffing, dan is het bedrijfsleven verplicht de meerkosten van onder andere het opruimen van zwerfafval aan de gemeenten te betalen. Dat gaat dan om de extra flessen die gevonden worden in het restafval, de afvalbakken op straat én in het zwerfafval. Het bedrijfsleven heeft er dus alle belang bij om zwerfafval, veroorzaakt door grote PET-flessen, te vermijden. De verwachting bij het tekenen van de raamovereenkomst was dat hiermee voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de afwenteling van de lasten op de maatschappij van eventuele afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen te voorkomen.

Het is belangrijk de oorzaak van het ontstaan van zwerfafval aan te pakken. Het begrijpen van het gedrag van burgers en bedrijven en de wijze waarop dit aangepakt kan worden, is ook een onderdeel van de aanpak. Daarom is het goed dat Gemeente Schoon en Nederland Schoon hierin samenwerken waardoor de kennis breed toegankelijk is en versterkt wordt. Binnen het programma «VANG» bekijk ik samen met gemeenten hoe de kennis op het gebied van gescheiden inzameling van huishoudelijk afval beter benut en verder ontwikkeld kan worden. Dat gebeurt door een bestaand netwerk verder uit te bouwen. Op deze manier is wellicht ook de aanpak van zwerfafval verder te verbeteren. De interessante pilots die nu bijvoorbeeld in Rotterdam Hoogvliet en in Etten-Leur plaatsvinden met gerichte inzamelvergoedingen zullen kennis opleveren die de aanpak van zwerfafval in andere steden kan helpen. Ik zal initiatief nemen om met gemeenten hierover in overleg te gaan en daarbij ook andere partijen betrekken.

Een gedeelte van de € 20 miljoen aan extra middelen, die in de raamovereenkomst per jaar zijn uitgetrokken zodat de gemeenten hun aanpak voor de bestrijding van zwerfafval kunnen intensiveren, kunnen hierin geïnteresseerde gemeenten desgewenst inzetten voor dit soort systemen.

Procedure voor mogelijk vrijgeven statiegeld

In de raamovereenkomst zijn de afgesproken prestaties weergegeven. In het aan uw Kamer aangeboden Basisdocument monitoring verpakkingen bij een brief op 2 september 2013 (Kamerstuk 30 872, nr. 148), is door de raamovereenkomstpartijen uitgewerkt op welke manier die prestatiegaranties gemeten worden. Daarin staat ook dat het verpakkende bedrijfsleven de rapportage uiterlijk 1 april 2014 aanbiedt aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die na onderzoek als onafhankelijke partij een oordeel uitspreekt of de prestatiegaranties gehaald zijn. ILT volgt hierin uiteraard het basisdocument. De rapportage is inmiddels aangeleverd bij de ILT en die zal uiterlijk begin juni aan mij rapporteren. Daarna zal ik uiterlijk 30 juni uw Kamer berichten over de uitkomst.

Als ILT oordeelt dat voldaan is aan de prestatiegaranties, dan is in de raamovereenkomst afgesproken dat ik u bericht dat het aan het verpakkende bedrijfsleven is om besluiten te nemen rondom het heffen van statiegeld op grote PET-flessen. Op dat moment is het aan het verpakkende bedrijfsleven om hun keuze te maken en hier verantwoording over af te leggen.

Als ILT over minimaal één van de prestatiegaranties oordeelt dat niet voldaan is, dan vervalt de afspraak in de raamovereenkomst dat statiegeld wordt vrijgegeven.

Status raamovereenkomst in relatie met kosten statiegeldsysteem

De raamovereenkomst is met steun van de Tweede Kamer ondertekend en de basis geworden voor de uitvoering van het beleid. Daarmee is er een goed kader voor het verder sluiten van deze keten. De raamovereenkomst is afgesloten voor 10 jaar en geeft afvalbedrijven, sorteerdere, producenten en overheden houvast over de koers. Het is een prima basis om te investeren en verdere beleidskeuzes te maken. De raamovereenkomst is een integraal pakket. Het is niet mogelijk delen van deze raamovereenkomst eenzijdig aan te passen. De raamovereenkomst is de bevestiging van de samenwerking tussen gemeenten, verpakkend bedrijfsleven en het Rijk.

Nu het vaststellen van de prestatiegaranties nadert, zijn er partijen die belang hebben bij aanpassen van de afspraken rondom statiegeld op grote PET-flessen. Delen van de milieubeweging vanwege de zorg om het milieu en delen van het bedrijfsleven, omdat hun omzet afhankelijk is van het huidige statiegeldsysteem. De discussie hierover is gevoerd in 2012 en heeft geleid tot de raamovereenkomst.

Tomra heeft er als direct belanghebbende voor gekozen om CE Delft een review en actualisatie te laten maken van de kostenonderbouwing van WUR. Waar WUR als onderdeel van een onderzoeksprogramma in opdracht van het verpakkende bedrijfsleven de kostenonderbouwing heeft gemaakt die in 2012 is verschenen, komt er nu een onderbouwing van een andere belanghebbende die andere resultaten geeft. Ik heb geen inhoudelijk oordeel over de rapportages van WUR en CE Delft.

Dat is ook niet de rol die het Rijk heeft, het is immers aan het verpakkende bedrijfsleven om een efficiënt inzamelsysteem voor al het kunststof verpakkingsafval in te richten.

Het gaat er daarbij om dat de afgesproken doelen gehaald worden. De raamovereenkomst is gebaseerd op deze doelen en niet op een kostenonderbouwing.

U vraagt mij te reageren op het rapport van CE Delft. Over de conclusie van onder andere Tomra dat het WUR rapport onjuist is, heb ik geen oordeel, omdat lenM geen partij is in een inhoudelijke discussie over de onderbouwing van de kosten. Wel is duidelijk dat WUR niet in de gelegenheid is gesteld te reageren op de bevindingen van CE Delft. Er is blijkbaar sprake van twee verschillende inzichten waarbij onbekend is welke de juiste is.

De claim van onder andere Tomra dat uw Kamer destijds niet goed geïnformeerd is met het WUR rapport is onjuist. Het is niet bekend welke conclusies de juiste zijn. Maar belangrijker is dat WUR destijds als wetenschappelijk instituut op basis van openbare, verifieerbare bronnen op transparante wijze een onderbouwing heeft gegeven, met peer-review plus een schets van de wetenschappelijke context. Het is deze informatie die aan de Kamer is geleverd.

Met de raamovereenkomst koos Nederland voor hogere doelstellingen om kunststof verpakkingen te recyclen. Er is gekozen voor niet alleen de nu waardevolle stromen (flacons, frisdrank) in te zamelen, maar om ook de grote hoeveelheid, nu nog waardeloze stromen, in te zamelen zoals plastic folies, boterkuipjes, plastic tassen e.d. Deze keuze geeft per ton te recyclen materiaal een duur systeem. Als we naar een circulaire economie willen voor deze keten, zullen de hoge kosten per eenheid omlaag moeten. De kosten betalen we immers als samenleving. Optimalisatie is dus gewenst. Een mogelijke bijdrage aan de optimalisatie zou kunnen komen door de integratie van de inzameling van de stroom grote PET-flessen in het Plastic Heroes systeem. Dat maakt de te verwerken hoeveelheid immers groter en voegt bovendien waardevol PET toe aan het Plastic Heroes systeem. De discussie over de kosten spitst zich nu toe op een vergelijking van de systemen. Een interessante vraag is welke positieve effecten een geïntegreerd systeem zou hebben. Echter, of een geïntegreerde inzameling positieve kosteneffecten heeft is een vraag die zoals afgesproken in de raamovereenkomst bij het verpakkende bedrijfsleven ligt zodra aan de prestatiegaranties is voldaan.

Samenvattend

- De raamovereenkomst verpakkingen is een goed kader om de keten voor kunststof verpakkingsafval te sluiten.
- De kostenonderbouwing van het statiegeldsysteem is een zaak van de producenten van verpakkingen.
- De raamovereenkomst is niet gebaseerd op deze onderbouwing maar op het vaststellen van recycledoelen en uw Kamer is hier in 2012 naar mijn mening correct over geïnformeerd.
- Ik neem initiatief om samen met onder andere de gemeenten te komen tot het verder benutten van de mogelijkheden die de raamovereenkomst biedt om zwerfafval tegen te gaan.
- Beloningssystemen kunnen daar onderdeel van uit maken.
- ILT zal uiterlijk begin juni rapporteren of aan de prestatiegaranties is voldaan en ik informeer u daar uiterlijk 30 juni van dit jaar over.

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