

Vergaderjaar 2010–2011

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 87

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2010

Het doet mij genoegen u hierbij vier rapportages over verpakkingen en verpakkingsafval aan te bieden:¹

1. Het rapport «*Monitoring verpakkingen – Resultaten op de markt gebrachte verpakkingen 2008*» (Nedvang en Belastingdienst)
2. Het rapport «*Monitoring verpakkingen 2009*», inclusief verslagformulier en bijlagen (Nedvang)
3. De rapportage «*Recycling kunststofverpakkingen – Op weg naar een volwaardige kunststofrecycling*» (VROM-Inspectie)
4. De «*Evaluatie Impulsprogramma Zwerfafval 2007–2009*».

In het rapport «*Monitoring verpakkingen 2009*» doet Nedvang verslag over 2009 en de in dat jaar behaalde cijfers voor verpakkingen. 2009 was het jaar waarin de inzameling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens pas echt op gang kwam. Het is zeer bemoedigend dat in 2009 23,7 kton kunststof verpakkingsafval uit huishoudens is **ingezameld**. In 2008 was dat volgens Nedvang 8 kton. De gerapporteerde **hergebruikte** hoeveelheden van het uit huishoudens ingezamelde kunststof verpakkingsafval laten een groei zien die navenant is aan die voor de inzameling: voor de jaren 2008 en 2009 respectievelijk 6 kton en 16,4 kton. Eind 2009 deden de meeste gemeenten mee met de inzameling. Ook in 2010 zijn nog een aantal gemeenten begonnen en er lijkt groeiende bereidheid bij burgers te bestaan om kunststof in te zamelen, zodat valt te verwachten dat over 2010 een verdere groei zal worden gerapporteerd.

In de rapportage geeft Nedvang aan dat in **2009** van de voor sortering aangeboden hoeveelheid kunststof verpakkingsafval uit huishoudens 71% is gesorteerd tot deelstromen, die voor materiaalhergebruik bij verwerkende bedrijven zijn afgezet.

Mede op verzoek van uw Kamer heeft de VROM-Inspectie (VI) een ketenonderzoek uitgevoerd naar de verwerking van kunststof verpakkingsafval, om in beeld te krijgen wat er met het in Nederland ingezamelde kunststof verpakkingsafval gebeurt en om de gerapporteerde cijfers voor

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

kunststof verpakingsafval te kunnen toetsen. Het eindrapport van dit onderzoek heb ik tevens toegezegd in antwoord op Kamervragen van de afgevaardigden Koopmans en Janssen (Kamervragen (aanhangsel) 2010–2011 nr. 632 en nr. 633), die vroegen aan te geven welk deel van het bij huishoudens ingezamelde kunststof verpakingsafval wordt hergebruikt. Op dit moment worden in Duitsland nog een aantal gegevens door de VI geverifieerd. Dit eindrapport zal ik u daarom na het kerstreces doen toekomen en dan zal ik hier nader op ingaan.

Wat mij vooral verheugt, is dat ik, gebaseerd op wat ik van de VI heb vernomen vooruitlopend op haar eindrapport, kan melden dat Nedvang de materiaalhergebruiksdoelstelling voor 2009 van 32% heeft gehaald. Dit geldt ook voor scenario's waarbij verschillende percentages materiaalhergebruik van het verpakingsafval van bedrijven zijn doorgerekend. De VI deed in 2009 onderzoek naar de keten van kunststof verpakingsafval dat bij bedrijven vrijkomt (zie onder 3).

Om de hergebruiksdoelstelling voor het komende jaar verder veilig te stellen, zal er meer kunststofverpakingsafval ingezameld en hergebruikt moeten worden. Gelukkig zet Nedvang samen met bedrijven en gemeenten hard in op verhoging van de inzameling en geeft zij aan nog steeds een stijgende lijn waar te nemen. Datzelfde geldt voor het hergebruik.

1. Rapport «Monitoring verpakkingen – Resultaten op de markt gebrachte verpakkingen 2008»

Het eerste rapport «*Monitoring verpakkingen – Resultaten op de markt gebrachte verpakkingen 2008*» heb ik van Nedvang en de Belastingdienst ontvangen. Met de invoering van de verpakkingenbelasting per 1 januari 2008, kwam voor het eerst een groot deel van de informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen beschikbaar via de aangiften voor de verpakkingenbelasting. Het verpakkende bedrijfsleven hoeft vanaf 1 januari 2008 aan de voormalig Minister van VROM immers geen opgave meer te doen van de op de markt gebrachte verpakkingen, maar dient aangifte te doen bij de Belastingdienst.

Voor mij is het van belang deze cijfers te kennen, aangezien zij de basis vormen voor de berekening van de recyclingpercentages en derhalve heb ik die gegevens nodig voor de beoordeling of de verplichte recyclingpercentages (doelstellingen) zijn behaald. Naast de cijfers bevat het rapport een beschrijving van de gehanteerde methodiek.

Voor wat betreft de in 2008 op de markt gebrachte verpakkingen geldt, dat de Belastingdienst de opgaven van bedrijven die in 2008 meer dan 15 000 kg verpakkingen op de markt brachten, heeft opgeteld. Deze totale hoeveelheden zijn terug te lezen in de rapportage.

De Belastingdienst controleert deze gegevens op juistheid en volledigheid. Bovendien controleert de Belastingdienst of alle belastingplichtige bedrijven ook daadwerkelijk aangifte hebben gedaan.

Bedrijven die in een jaar minder dan 15 000 kg verpakkingen op de markt brengen (vanaf 2010 50 000 kg), hoeven voor dat jaar geen verpakkingenbelasting te betalen en geen cijfers op te geven. Omdat het voor de bepaling van de behaalde recyclingpercentages noodzakelijk is dat deze gegevens wel bekend zijn, hebben Nedvang en de Belastingdienst gezamenlijk bekeken op welke manier de hoeveelheden verpakkingen die deze groep bedrijven op de markt hebben gebracht betrouwbaar ingeschat kunnen worden. In de rapportage is de gebruikte systematiek opgenomen.

Daarnaast wordt een aantal verpakkingen voor de verpakkingenbelasting niet als verpakking gezien, zodat daarover geen opgave aan de Belastingdienst hoeft te worden gedaan. Het gaat daarbij vooral om de logistieke hulpmiddelen (zoals pallets). Om toch een volledig beeld te verkrijgen van de percentages materiaalhergebruik en overige nuttige toepassingen, heeft Nedvang over deze verpakkingen op basis van gegevens van het verpakkende bedrijfsleven opgave gedaan.

De cijfers over 2008 zijn in het kader van de Richtlijn verpakkingen overigens eveneens aan de Europese Commissie gerapporteerd. Daarbij heeft Brussel tevens de hoeveelheden in 2008 gerecyclede materialen ontvangen, waarover u reeds geïnformeerd bent op 19 maart 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 28 694 nr. 85).

2. Rapport «Monitoring verpakkingen 2009» inclusief verslagleggingsformulier en bijlagen

Het rapport «*Monitoring verpakkingen 2009*» is het verslag over 2009, zoals ik dat van Nedvang heb ontvangen. De opgave van de op de markt gebrachte verpakkingen in 2009, conform de in 2008 geïntroduceerde methodiek waarvoor Nedvang samenwerkt met de Belastingdienst, is in dit rapport geïntegreerd.

Met dit rapport geeft het verpakkende bedrijfsleven invulling aan zijn verslagleggingsverplichting. Ik heb de rapportage als «volledig» beoordeeld, maar voor de papieren verpakkingen nog onvoldoende verklarend. Ik heb gevraagd in de rapportage over 2010 voor ondermeer papier nog een aantal verbeterpunten door te voeren. In tabel 1 zijn de gerapporteerde resultaten weergegeven.

Tabel 1 Gerapporteerde hoeveelheden verpakkingen en materiaalhergebruikspersentages

| Materiaal | Doelstelling materiaal herge- bruik % | 2008 | | 2009 | |
|------------------------------------|--|-----------------------------------|--|--|------------------------------|
| | | % materiaal herge- bruik | Gewicht op de markt gebracht (in kton) | % materiaal herge- bruik (in kton) | % materiaal hergebruik |
| Glas | 90 | 87 | 500 | 459 | 92 |
| Papier | 75 | 96 | 1027 | 973 | 95 |
| Kunststof | 32 | 36 | 428 | 164 | 38 |
| Metaal | 85 | 86 | 172 | 149 | 87 |
| Hout | 25 | 36 | 394 | 148 | 38 |
| Overige | | | 9 | | |
| Totaal materiaal hergebruik | 65 | 72 | 2 529 | 1 894 | 75 |

In de Raamovereenkomst verpakkingen zijn nieuwe recyclingsdoelstellingen afgesproken voor kunststof verpakkingenafval. In 2009 moesten producenten een doelstelling realiseren van 32%.

In de tabel is de Europese methode gehanteerd voor het berekenen van de resultaten. De jaarlijks aan Brussel te rapporteren resultaten worden berekend als percentages van de hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen in hetzelfde kalenderjaar.

In het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit verpakkingen) is opgenomen dat de recyclingpercentages in een bepaald kalenderjaar moeten worden berekend als percentages van de hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen in het voorafgaande kalenderjaar. Voor 2009 zijn daarom ook de op de markt gebrachte hoeveelheden uit het rapport «*Monitoring verpakkingen – Resultaten op de markt*»

gebrachte verpakkingen 2008» van belang. Zoals in de rapportage 2009 terug valt te lezen komen de gerapporteerde percentages ook met deze rekenmethode boven de doelstellingen uit het Besluit verpakkingen uit. Alleen voor glas wordt 86% gerapporteerd, terwijl de doelstelling 90% is. Nedvang voert met gemeenten en andere belangrijke spelers reeds een «Impulsplan Glas» uit om de resultaten verder op te schroeven.

De aangeleverde cijfers leiden tot hogere recyclingpercentages dan gerapporteerd tot en met 2007. Deze verhoging wordt ten dele verklaard door extra inspanningen voor inzameling en preventie en ontwikkelingen in de markt. De belangrijkste verklaring is het gebruik van een nieuwe, verbeterde methodiek voor de bepaling van de op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen. Deze methodiek wijkt sterk af van de methode die tot en met 2007 is gebruikt. Voor wat betreft deze op de markt gebrachte hoeveelheden verpakkingen, resulteert de vanaf 2008 te gebruiken opgave aan de Belastingdienst in een betrouwbare totale opgave van de totale hoeveelheid. De introductie van de verpakkingenbelasting heeft meer zicht gegeven op onvolkomenheden van de methode die tot 2007 werd gehanteerd. De Belastingdienst constateert dat bedrijven in het verleden minder nauwgezet omgingen met de op te geven hoeveelheid verpakkingen dan nu voor de aangifte voor de verpakkingenbelasting, hetgeen in overschatting resulteerde. Mede hierdoor is, naar nu blijkt, in het verleden van grotere hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen uitgegaan dan waarvan daadwerkelijk sprake is.

Naast de verhoogde betrouwbaarheid door opgave aan de Belastingdienst geldt dat ook de systematiek voor de opgave van ingezamelde en verwerkte hoeveelheden verpakkingen is verbeterd. Het tussen partijen afgesproken monitoringprotocol verbetert namelijk de opgave in de inzamel- en verwerkingsketen. Aan deze kant van de balans zijn, zoals hiervoor reeds aangegeven, nog wel diverse verbeteringen mogelijk. In het rapport «*Recycling kunststofverpakkingen – Op weg naar een volwaardige kunststofrecycling*» doet de VI specifiek aanbevelingen tot verbeteringen betreffende het verpakkingsafval dat bij bedrijven vrij komt.

3. Rapport «Recycling kunststofverpakkingen – Op weg naar een volwaardige kunststofrecycling»

Het derde rapport dat ik u aanbied, is het rapport «*Recycling kunststofverpakkingen – Op weg naar een volwaardige kunststofrecycling*» van de VROM-Inspectie. Het rapport bevat de bevindingen van een onderzoek dat de VI in 2009 heeft gedaan naar de keten van kunststof verpakkingsafval. In het onderzoek stond het kunststof verpakkingsafval dat bij bedrijven vrijkomt centraal. Tussentijdse bevindingen over de vormgeving van de keten van kunststof verpakkingsafval zijn reeds meegenomen in de eerder genoemde brief van 19 maart 2010. Tevens heeft de VI naar de betrouwbaarheid van de monitoring en de gerapporteerde cijfers voor de recyclingdoelstellingen 2008 gekeken.

Op basis van dit onderzoek doet de VI een aantal aanbevelingen, die ondermeer gericht zijn op verbetering van de rapportage door Nedvang over de gerealiseerde hoeveelheid materiaalhergebruik en nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval. Deze aanbevelingen zijn door de VI reeds onder de aandacht gebracht van het verpakkende bedrijfsleven en deels door Nedvang al opgepakt bij het opstellen van de recyclinggegevens over 2009.

De beschrijving in het VI-rapport van de werkwijze van de Belastingdienst om de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen voor 2008 vast te stellen (inclusief de bedrijven die minder dan 15 000 kg verpakkingsmate-

riaal op de markt brengen), komt overigens niet overeen met de uiteindelijk gehanteerde werkwijze welke is beschreven in het rapport «*Monitoring verpakkingen – Resultaten op de markt gebrachte verpakkingen 2008*». Dit komt doordat bij het vaststellen van de rapportage door de VI, de methode om tot een betrouwbare totale opgave te komen nog in ontwikkeling was.

4. Evaluatie Impulsprogramma Zwerfafval 2007–2009

De laatste rapportage die ik u hierbij toezend, betreft de evaluatie van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007–2009 (hierna: IPZA). In de raamovereenkomst met de VNG en het bedrijfsleven over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012¹ is toegezegd het IPZA te evalueren.

Uit de monitoring bleek in 2009 dat in vergelijking tot 2008 Nederland steeds schoner wordt. Niet alleen de metingen van het zwerfafval op straat, maar ook de belevingsmonitor lieten verbeteringen zien (zie bijlage «Een boekje open over zwerfafval»).

In de meegezonden evaluatie hebben de onderzoekers van de Universiteit Twente gekeken naar de effecten van het IPZA als programma. Ze hebben geconcludeerd dat de maatregelen die onder het IPZA vielen tot verschillende effecten hebben geleid. Er is meer bewustzijn gecreëerd bij alle spelers waaronder consumenten en er is meer organisatorische inbedding van de thematiek gekomen. Dit uit zich in activering van lokale en regionale netwerken, waarin partijen samenwerken en kennis uitwisselen die dat voorheen niet deden. Het IPZA heeft duidelijk aan deze ontwikkeling bijgedragen. Eerder zijn er initiatieven ontplooid, maar die hebben nooit het huidige brede en gestructureerde karakter gehad. De onderzoekers menen dat zonder het geven van een verdere ondersteuning en beleidsprikkels deze effecten nog niet van blijvende aard zullen zijn. Het IPZA beklijft nog niet zonder een voldoende mate van nazorg.

Deze nazorg heeft vorm gekregen door het vervolg dat VNG en VNO-NCW (Stichting Nederland Schoon) geven aan het IPZA. Zij zijn op 1 januari 2010 het «Focusprogramma 2010–2012» gestart. Dat Focusprogramma richt zich vooral op winkelgebieden, openbaar vervoergebieden, de omgeving van scholen en verzorgingsplaatsen langs de snelweg.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu neemt niet actief deel aan dit programma. De verantwoordelijkheid voor het zwerfafval is daarmee gedecentraliseerd en in lijn met het regeerakkoord primair weer komen te liggen bij gemeenten en bedrijfsleven, de actoren die de mogelijkheid en verantwoordelijkheid hebben om maatregelen te nemen.

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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 694, nr. 42.