

Vergaderjaar 2022–2023

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 222

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2022

Tijdens het Commissiedebat Circulaire Economie op 2 en 8 november jongstleden (Kamerstukken 32 852 en 30 872 en 28 694, nrs. 211 en 212) zijn door de leden Hagen (D66) en Agnes Mulder (CDA) vragen gesteld over de rol van gemeenten bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), waarbij door het lid Mulder specifiek is gevraagd naar de casus van Twentse gemeenten in relatie tot de UPV voor verpakkingen. Conform mijn toezegging in reactie op die vragen ga ik in deze brief in op de situatie in de betreffende gemeenten. Ook informeer ik u in deze brief over de UPV voor textiel.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk worden gemaakt voor het afval dat ontstaat uit de producten die door hen op de markt worden gebracht. Producenten moeten zorgen voor de inzameling en recycling van hun producten, zowel qua organisatie als financiering. Vanuit het belang van doelmatig afvalbeheer en het bevorderen van een circulaire economie is in Nederland een aantal systemen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in werking. Voor een groot deel van deze systemen zijn de verplichtingen voor producenten vastgelegd in wetgeving, zoals bijvoorbeeld verplichte inzamelpercentages en/of recyclingpercentages. Er zijn ook vrijwillig ingerichte systemen van producentenverantwoordelijkheid, zoals bij matrassen, waarbij de markt zonder wettelijk vastgelegde doelstellingen de inzameling en recycling organiseert en financiert.

Met UPV wordt de producent dus ook verantwoordelijk voor het inzamelen van zijn product in het afval. Met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt de rolverdeling, waarbij gemeenten een zorgplicht hebben voor huishoudelijk afval, dus aangepast en wordt de producent verantwoordelijk voor zijn producten in het afval. Producenten zouden de inzameling in principe ook zelf kunnen organiseren, maar in de dagelijkse praktijk wordt het bestaande model gehandhaafd waarbij de inzameling wordt gedaan door gemeenten. Gemeenten leveren daarmee

in het geval van UPV in zekere zin een dienst aan producenten. Om invulling te geven aan hun producentenverantwoordelijkheid vergoeden producenten in die constructie de gemeenten voor het inzamelen van afval van hun producten. Dit maakt gemeenten financieel afhankelijk van producenten voor het dekken van een deel van de kosten van afvalinzameling, waarbij gemeenten voor hun gevoel beperkte invloed hebben op de hoogte van de vergoeding. Andersom zijn producenten in zekere zin ook afhankelijk van gemeenten om hun wettelijke doelstellingen voor inzameling en recycling te halen. Het beleid en systeem voor inzameling dat gemeenten gebruiken, kan grote invloed hebben op zowel de kwaliteit als de omvang van de afvalstroom, net als zaken als de frequentie van inzameling en flankerende communicatie en voorlichting. Producenten hebben op hun beurt naar hun gevoel geen invloed op (de invulling van) het door de gemeente gekozen inzamelsysteem. In de meeste UPV-systemen is er daardoor ook sprake van een bepaalde wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en producenten, ondanks dat de producent wettelijk verantwoordelijk blijft.¹ Daarom maken producenten en gemeenten gezamenlijk afspraken over de hoogte van de vergoeding in relatie tot de kwaliteit en kwantiteit van de afvalstroom.

De hierboven beschreven situatie geldt ook voor de UPV verpakkingen. Gemeenten en producenten zijn daarom regelmatig met elkaar in gesprek en maken onderling afspraken. De Vereniging Nederlandse Gemeenten vertegenwoordigt in deze overleggen de gemeenten, het Afvalfonds Verpakkingen vertegenwoordigt het verpakkend bedrijfsleven, oftewel de producenten. De afspraken die zij hebben gemaakt, zijn vastgelegd in de zogenaamde «Ketenovereenkomst Verpakkingen».

In de Ketenovereenkomst Verpakkingen zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het aandeel vervuiling in afvalstromen. Zo is overeengekomen dat de stroom plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankenkartons (PMD) met niet meer dan 15% ander afval vervuild mag zijn, de zogenoemde «stoorstoffen» die sortering bemoeilijken. De partijen PMD worden bij aanlevering op een overslaglocatie door een keurmeester visueel gecontroleerd. Door de VNG en het Afvalfonds is een landelijk protocol ontwikkeld om de goed-/afkeuring zo objectief mogelijk te maken. Ook is er de mogelijkheid om afkeuringen aan te vechten, waarna de afvalpartij door een onafhankelijke keurmeester opnieuw gekeurd wordt. Bij meer dan 15% stoorstoffen wordt een partij afgekeurd en is de afspraak dat er geen vergoeding wordt uitgekeerd door het Afvalfonds Verpakkingen. Het afval wordt vaak nog wel aanvullend gesorteerd, en dus alsnog deels gerecycled, maar door de extra sorteer- of bewerkingsstappen die hierdoor nodig zijn, wordt het recyclen wel kostbaarder.

Casus Twente

Het Ministerie van IenW is naar aanleiding van de toezegging bij het Commissiedebat in gesprek gegaan met zowel de betrokken Twentse gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, als met het Afvalfonds Verpakkingen over hoe deze afspraken in de praktijk tot problemen leiden in Twente.

Sinds de invoering van de afspraak over de maximale hoeveelheid stoorstoffen in 2021 zijn in Twente veel van de aangeleverde PMD-partijen afgekeurd, waardoor de betreffende gemeenten geen vergoeding kregen. Ook zijn de verwerkingskosten voor het gescheiden ingezamelde afval dat alsnog verbrand moet worden voor de gemeenten. Dit heeft flinke

¹ Een uitgebreidere uiteenzetting van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen producenten en gemeenten bij UPV, kunt u vinden in de brief van 21 april jl. (Kamerstuk 32 852, nr. 187)

financiële gevolgen voor de gemeentebegroting: gemeenten zijn uitgegaan van het ontvangen van een vergoeding voor het PMD in plaats van het betalen van verbrandingskosten voor die ingezamelde stroom. Wanneer dat in de praktijk dus anders uitpakt, betekent dit dus extra, onvoorziene kosten, wat ook leidt tot veel aandacht in de (lokale) media en politiek voor dit onderwerp. Ook zijn er door de negatieve publiciteit zorgen over het draagvlak voor gescheiden inzameling onder inwoners.

De Twentse gemeenten, VNG en het Afvalfonds Verpakkingen zijn met elkaar in gesprek gegaan in een Werkgroep PMD over mogelijkheden om de problemen op te lossen. Er is gewerkt aan verschillende oplossingen. Bijvoorbeeld aan verbeterde implementatie van het keuringsprotocol en verbetering van de inzameling om de hoeveelheid stoffen omlaag te krijgen. In de tussentijd is onderling afgesproken dat voor PMD-partijen met 15–35% stoffen, gemeenten de helft van de vergoeding ontvangen. Deze maand wordt tevens gestart met het nascheiden van de afgekeurde partijen om te zorgen dat er zoveel mogelijk PMD alsnog gerecycled kan worden.

De verbeterstappen hebben echter nog niet geleid tot een bevredigende oplossing voor het probleem: de PMD-stromen in Twente worden nog vaak afgekeurd of deels afgekeurd, waardoor de financiële gevolgen voor de betreffende gemeenten blijven bestaan. Deze problematiek is niet beperkt tot de betreffende Twentse gemeenten, maar doet zich ook op andere plaatsen in Nederland voor. Sinds dit jaar zijn het Afvalfonds en de VNG daarom opnieuw met elkaar in gesprek, ditmaal onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Het doel is een oplossing te vinden voor de problematiek met afgekeurde partijen, maar ook om in bredere zin de afspraken uit de Ketenovereenkomst te verbeteren en zo dergelijke situaties in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij wordt ook gesproken over de onderlinge rolverdeling tussen producenten en gemeenten. De planning is dat hier begin 2023 nieuwe afspraken uit volgen. Van zowel de kant van producenten als gemeenten is er welwillendheid om er samen uit te komen.

Het Ministerie van IenW maakt geen deel uit van de keten en is ook geen partij bij de ketenovereenkomst. Het ministerie zit dan ook niet aan tafel bij deze gesprekken. Ik volg dit proces met aandacht en heb er vertrouwen in dat de producenten en gemeenten er onderling uit gaan komen. Mochten de partijen er toch niet in slagen tot een vergelijk te komen, zal ik overwegen of betrokkenheid van het ministerie bij de gesprekken van meerwaarde kan zijn.

Positie van gemeenten in een UPV-systeem

Uw Kamer heeft mij gevraagd om te kijken naar de positie van gemeenten in UPV systemen, onder andere in de motie van het lid Hagen². Dat ga ik ook doen, zoals eerder toegezegd³. Ik zie de casus in Twente als illustratief voor zowel de spanningen die kunnen optreden bij de uitvoering van UPV, als voor de wijze waarop partijen onderling toch tot oplossingen kunnen komen. Ik wil daarom zowel de geconstateerde problematiek als de oplossingsrichtingen meenemen in het zoeken naar verbeteringen in de structurele inrichting van het instrument UPV, ook breder dan de hier geschetste casuïstiek. De komende tijd voert het Ministerie van IenW gesprekken met betrokken stakeholders over de verdere verbetering van het instrument UPV. Daarbij kijken we expliciet ook naar de rol van

² Kamerstuk 32 852, nr. 182

³ In het tweeminutendebat circulaire economie op 3 februari 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 6) en in de brief 15 juli, Kamerstuk 32 852, nr. 204

gemeenten en wat er gedaan kan worden om gemeenten te ondersteunen in hun rol in relatie tot UPV-systemen, met bijzondere aandacht voor het aspect van vergoedingen. In dit kader kan ook worden gezien of en hoe een eventuele onafhankelijke arbiter een rol zou kunnen spelen. Bij het mogelijk verstevigen van de rol van gemeenten wil ik er nadrukkelijk oog voor houden dat de wettelijke verantwoordelijkheden van producenten niet worden ondermijnd of verwaterd. De producent is uiteindelijk verantwoordelijk in een UPV systeem.

Ik zal uw Kamer voor de zomer van 2023 informeren over de verbetervoorstellen en ontwikkelrichtingen die uit dit proces voortkomen.

Inwerkingtreding UPV voor textiel

De algemene maatregel van bestuur waarmee de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel wordt ingevoerd, ligt op dit moment nog bij de Raad van State voor advies. Dit betekent dat inwerkingtreding per 1 januari 2023 niet meer haalbaar is. Zodra het advies van de Raad van State is ontvangen, zal het besluit na verwerking van het advies worden nagehangen bij de Tweede en Eerste Kamer.

Ik streef naar spoedige en zorgvuldige invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel en verwacht dat de regelgeving nog voor de zomer van 2023 in werking treedt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen