

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 (Kamerstuk 28 694, nr. 115).

De waarnemend voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijk

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Algemeen	3
Aanleiding en noodzaak	4
<i>Betrokkenen</i>	4
<i>Te weinig aandacht voor verduurzaming</i>	5
<i>Problemen bij verslaglegging</i>	6
<i>Verduurzaming van verpakkingen</i>	6
<i>Hogere doelstellingen recycling kunststof en Hout en pilot drankenkartons</i>	7
<i>Statiegeld en het niet opnemen van artikelen statiegeld</i>	8
Hoofdpijnen van het voorstel	10
<i>Reden nieuw besluit</i>	10
Uitvoering in handhaving	10
Gevolgen	11
<i>Verslaglegging</i>	11
<i>Verhogen van doelstellingen voor recycling</i>	11
Artikelsgewijs	11

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 en ondersteunen de doelstellingen om verpakkingen zo duurzaam mogelijk te maken en er voor te zorgen dat afgedankte verpakkingen zo veel mogelijk weer grondstof worden. De leden van deze fractie hebben nog behoefte tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 en hebben nog enkele vragen. De leden van deze fractie begrijpen dat het Ontwerpbesluit één van de uitwerkingen van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG)¹ is, waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan de doelstelling van het kabinet om tot een economie te komen waarin zo weinig mogelijk wordt verspild. Deze leden vernemen graag op welke moment de verdere uitwerking van VANG verwacht mag worden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014 houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen hierover.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben twijfels of met dit ontwerpbesluit de beoogde milieudoelen gehaald zullen worden. Zij missen hiervoor onder meer een aantal bepalingen gericht op de kwaliteit van de recycling en het voorkomen van zwerfafval. Ook zijn deze leden er nog niet van overtuigd dat de problemen met monitoring en handhaving, waar al jaren over wordt gediscussieerd, met dit ontwerpbesluit echt tot het verleden behoren. Ook vinden deze leden het schrappen van de bepalingen over het statiegeld voorbarig.

¹ Kamerstuk 33 043, nr. 15 en Kamerstuk 33 043, nr. 28.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie zijn zeer kritisch over het schrappen van de huidige bepalingen in het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton met betrekking tot statiegeld.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met zorg kennisgenomen van het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen 2014. De leden van deze fractie hebben de indruk dat de Staatssecretaris te weinig gevoel voor urgentie heeft voor de grote noodzaak om de hoeveelheid verpakkingen te verminderen, zwerfafval tegen te gaan en het gebruik van grondstoffen voor het verpakken van allerlei producten tegen te gaan. Deze leden willen graag nog enkele nadere vragen aan de Staatssecretaris stellen.

Algemeen

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris op welke manier wordt voorkomen dat gemeenten en bedrijfsleven contractuele afspraken maken, die voor het einde van het contract al achterhaald zijn door veranderende technieken, mogelijkheden en eisen ten aanzien van recycling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het afvalstoffenbeleid pretendeert de hoogste prioriteit te geven aan de aanpak van afvalpreventie. De leden van deze fractie zijn echter van mening dat de nadere uitwerking van preventiebeleid maar weinig prioriteit krijgt en het voorliggende Ontwerpbesluit zelfs een minder vergaande preventieverplichting kent dan het huidige Verpakkingenbesluit. Deze leden vragen of artikel 3a van het huidige Verpakkingenbesluit kan worden gehandhaafd en nader kan worden geconcretiseerd met een artikel waarin bijvoorbeeld bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan het maximale gewicht van bepaalde verpakkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie brengen in herinnering dat in de afgelopen jaren in de Tweede Kamer meerdere moties zijn aangenomen waarin wordt aangedrongen op milieubeleid voor afval en verpakkingen dat niet alleen stuur op de hoeveelheid recycling, maar ook op de kwaliteit van de recycling. De leden van deze fractie zijn van mening dat ter wille van een circulaire economie hoogwaardige recycling noodzakelijk is. In de Nota van Toelichting van het Ontwerpbesluit wordt dit ook onderschreven. Er wordt gesteld dat de kwaliteitseisen voor gerecycleerd materiaal van belang zijn voor het sluiten van de keten van grondstoffen maar ook voor het economisch rendabel sluiten van de keten. Deze leden zijn van mening dat hoe beter de kwaliteit van de gerecyclede materialen, hoe beter ze toegepast kunnen worden in nieuwe producten en hoe meer het materiaal waard is. Tegen die achtergrond vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom in geen van de artikelen van het Ontwerpbesluit dit streven naar hoogwaardige recycling en de hoogwaardige inzameling, die daartoe behulpzaam kan zijn, wordt vertaald in concrete eisen. De leden van deze fractie lezen slechts dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer (kwaliteits)eisen vastgesteld worden waaraan gesorteerd materiaal moet voldoen om te mogen worden meegeteld voor het behalen van de recyclingspercentages, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, en de hoeveelheid, bedoeld in artikel 6, vierde lid. Deze leden constateren dat hiermee in feite alleen een bodemwaarde voor de kwaliteit van recycling wordt vastgelegd. Deze leden vragen waarom er met het oog op het verder sluiten van de keten van afvalstoffen geen verder onderscheid wordt gemaakt in de kwaliteit van recycling. Deze leden merken in dit

verband op dat kunststof ingezameld via het statiegeldsysteem veel hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat is ingezameld volgens het Plastic Heroes-systeem, in verband met onder meer de aanwezige vervuiling en het feit dat er binnen het Plastic Heroes-systeem veel meer diversiteit bestaat in de soorten kunststof.

Aanleiding en noodzaak

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven of het Ontwerpbesluit volledig voortvloeit uit Europese regelgeving. De leden van deze fractie vragen of er bovenop de Europese regelgeving nog aanvullende zaken in het Ontwerpbesluit worden opgenomen (nationale koppen). Indien dit het geval is, kan de Staatssecretaris dan aangeven om welke zaken het gaat en waarom een nationale kop opgenomen zou moeten worden?

Met betrekking tot de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 (hierna: Raamovereenkomst) vragen de leden van de VVD-fractie of in dit Ontwerpbesluit zaken zijn opgenomen die de Raamovereenkomst doen veranderen, oftewel of met de komst van dit Ontwerpbesluit de Raamovereenkomst 2013–2022 onveranderd is gebleven.

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten welke mogelijke positieve of negatieve milieueffecten de uitvoering van de Raamovereenkomst heeft in vergelijking met het handhaven van het huidige statiegeldstelsel.

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 2, artikel 3, zesde lid van het Ontwerpbesluit dat per ministeriële regeling bepaalde verpakkingen niet onder aangegeven omstandigheden aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris kan verduidelijken welke verpakkingen en welke omstandigheden zij van plan is om in de ministeriële regeling vast te leggen, alsook of gratis plastic tasje hier inderdaad onder zullen gaan vallen.

Betrokkenen

De leden van de SP-fractie vinden de grenzen ten aanzien van de productverantwoordelijkheid van de producent of importeur onduidelijk. Er wordt gesteld dat de producent of importeur zorg dient te dragen voor de inname en verwerking (waaronder recycling) van verpakkingsafval dat door hem in de handel is gebracht of door hem in Nederland is ingevoerd en waarvan hij zich heeft ontdaan. De leden van deze fractie vragen op welke wijze hierbij een eind wordt gemaakt aan het grensoverschrijdend gesleep met afval. Deze leden vragen voorts hoe wordt voorkomen dat het zicht op afvalstromen verloren gaat, en na verloop van tijd geconstateerd moet worden dat via een dubieuze handel het Nederlandse plastic afval uiteindelijk opduikt in Afrika of in India. Op welke wijze worden producent en importeur verplicht om verantwoording af te leggen over de complete keten van materiaal tot en met de verwerking van dat materiaal in nieuwe producten? Volgens deze leden kan enkel middels een verplichte verantwoording worden gegarandeerd dat de belofte van hergebruik écht wordt waargemaakt.

De leden van de SP-fractie brengen in herinnering dat gemeenten, op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer, verplicht zijn tot het inzamelen van huishoudelijk afval, waaronder verpakkingsafval. De leden van deze fractie hebben in dat kader wel met enige verbazing kennisgenomen van de boete die afvalverwerker Attero oplegt aan Brabantse gemeenten die teveel afval hebben gescheiden. Deze leden zijn van

mening dat doordat steeds meer afval gescheiden wordt ingezameld, gemeenten niet meer kunnen voldoen aan de hoeveelheid aan te leveren restafval. Deze leden vragen voorts of een en ander niet wordt veroorzaakt door de aanwezigheid in groten getale van verbrandingsovens in Nederland, waardoor zelfs buitenlands afval wordt ingevoerd om deze verbrandingsovens aan de gang te houden. Deze leden vragen of het verstandig is dat een afvalverwerker zoals Attero niet alleen verantwoordelijk is voor de verbranding van afval maar ook verantwoordelijk is voor het recyclen van grofvuil en het beheren van stortplaatsen. Zou de efficiency die het gescheiden aanleveren van afval oplevert, niet doorberekend moeten worden aan de genoemde gemeenten in plaats van dat deze gemeenten beboet werden? Wordt hierover door de Staatssecretaris met de betrokken in de afvalketen gesproken? Wat is de reactie van de Staatssecretaris op berichten vanuit de recyclingmarkt dat met de opkomst van verbrandingscentrales de organisatie van afval is opgeschoven van lokaal, via regionaal, naar nationaal niveau? Dit terwijl een recyclingmarkt die opereert op internationaal niveau juist ontbreekt?

Te weinig aandacht voor verduurzaming

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting naar voren komt dat door het gebruik van termen als «de minimale hoeveelheid» of «zoveel mogelijk» in de omschrijving van eisen in de Richtlijn Verpakkingen², het voor het bedrijfsleven, maar ook voor de toezichthouder van de regelgeving omtrent verpakkingen, niet altijd duidelijk is of een verpakking aan de essentiële eisen voldoet. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris of de nieuwe eisen wél meer helderheid geven.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over paragraaf 2 van het Ontwerpbesluit betreffende de eisen aan verpakkingen en preventie. In artikel 3 lid twee, drie en vier van deze paragraaf worden eisen gesteld betreffende verpakkingen die op de Europese markt worden aangeboden. De leden van deze fractie vragen de Staatssecretaris hoe deze eisen concreet worden ingevuld, wie deze controleert en wat deze concreet betekenen in de praktijk. Deze leden kunnen zich namelijk vinden in de doelstellingen maar vragen of deze eisen ook concrete gevolgen hebben voor de praktijk. Deze leden vragen eveneens of een met redenen omkleed verzoek van de Minister, zoals opgenomen in artikel 4 van deze paragraaf, voldoende mogelijkheden biedt voor een producent of importeur om toezicht te houden op deze eisen neergelegd in artikel 3 van deze paragraaf. Deze leden vragen voorts of dit een normaal toezichtmechanisme is in de Nederlandse praktijk. Daarnaast vragen deze leden langs welke meent de documentatie die opgevraagd wordt bij een dergelijk verzoek wordt gelegd om te kijken of de verpakking voldoet aan de eisen van artikel 3 van deze paragraaf, bijvoorbeeld of de verpakking voldoende vervaardigd en ontworpen is om zwerfafval te voorkomen. Hoe wordt voldaan aan het vereiste «bij de vervaardiging van een verpakking wordt zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal gebruikt» (art.3 lid 4e)? Hoe wordt een dergelijke eis gemeten? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of zij voornemens is om nadere eisen te stellen aan de bepalingen van artikel 3 van deze paragraaf. In artikel 4 lid 2 wordt een producent of importeur opgedragen om een verpakking die niet voldoet alsnog te laten voldoen. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit betekent dat dit Ontwerpbesluit niet de bevoegdheid geeft om producenten en importeurs te verplichten om de verpakkingen te laten

² Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

voldoen aan de eisen en/of andere maatregelen om de eisen afdwingbaar te maken. Krijgt de Minister daadwerkelijk de bevoegdheid om verpakkingen uit de handel te nemen die niet aan de eisen voldoen zoals die staan opgenomen in de Nota van Toelichting? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of het zin heeft om deze eisen te stellen zonder dat duidelijk is welke verpakkingen wel en welke verpakkingen niet voldoen aan de eisen en tevens zonder dat er sprake is van een adequaat handhavingsmechanisme.

Problemen bij verslaglegging

De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten welke gegevens, ondergebracht in de jaarlijkse rapportages van Nedvang, met betrekking tot het ingezamelde en gerecyclede bedrijfsmatig verpakkingsmateriaal volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet volledig en betrouwbaar bleken te zijn.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat de ILT heeft geconcludeerd dat de gegevens over het gedeelte ingezameld en gerecycled bedrijfsmatig verpakkingsafval (met name kunststof en glas), ondergebracht in de jaarlijkse verslagen van Nedvang, regelmatig niet volledig en niet betrouwbaar zijn. De leden van deze fractie vragen in hoeverre het Basisdocument Monitoring Verpakkingen³ hier voldoende soelaas zal bieden. Deze leden vragen of en zo ja op welke wijze de werking hiervan voor 2017 wordt geëvalueerd. Kunnen deze leden per jaar een update hierover ontvangen? Is handhaving hierbij niet de grootste zorg? Voorts vragen deze leden of de Staatssecretaris in kan gaan op de reacties vanuit de Nederlandse leden van de European Electronics Recycling Association. Deze leden hebben aangegeven graag te willen samenwerken en over die samenwerking afspraken te willen maken in een «Green Deal», maar overwegen geen deal te tekenen als de overheid de verantwoordelijkheid voor adequate handhaving blijft afwijzen.

De leden van de D66-fractie maken zich al geruime tijd zorgen over de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens over inzameling en hergebruik die bij de ILT worden aangeleverd. De leden van deze fractie zijn van mening dat het Basisdocument Monitoring Verpakkingen⁴ hiervoor een stap vooruit is en vragen de Staatssecretaris welke instrumenten de ILT nu heeft om op de volledigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens te handhaven, wanneer deze alsnog niet voldoen.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris hoe vaak de ILT de verschillende vormen van controle (objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits) zal uitvoeren en hoeveel middelen de ILT voor deze handhaving tot haar beschikking heeft.

Verduurzaming van verpakkingen

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de termijnen die gesteld worden aan de zaken die zijn opgenomen in de Verduurzamingsagenda voor verpakkingen⁵. Zo is in de Raamovereenkomst afgesproken dat het bedrijfsleven toe gaat werken naar doelen zoals meetbare voorschriften voor productverpakkingscombinaties. De leden van deze fractie vinden de

³ Kamerstuk 30 872, nr. 148.

⁴ Kamerstuk 30 872, nr. 148.

⁵ Om verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren stelt het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken jaarlijks een Verduurzamingsagenda voor verpakkingen vast. Hierin zijn concrete en afrekenbare doelen voor de duur van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 opgenomen.

ambitie mooi, maar zouden liever een concrete datum zien. Deze leden vernemen graag de inhoud van de in dit Ontwerpbesluit genoemde op te stellen ministeriële regelingen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris een werkgroep op zal richten voor het tegengaan van de onwenselijke situatie bij hout, namelijk dat er recyclebaar verpakkingshout weglekt naar energieterugwinning. De leden van deze fractie vernemen graag wat de uitkomst is van de werkzaamheden van deze werkgroep. Deze leden vragen voorts wanneer de Staatssecretaris de resultaten van deze werkgroep verwacht.

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris wanneer de hoogst haalbare doelen op basis van de Verduurzamingagenda voor verpakkingen daadwerkelijk zullen worden vastgesteld, op welke manier het al dan niet halen daarvan wordt gemonitord en hoe de Kamer van de voortgang op de hoogte wordt gehouden.

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren merken op dat de doelen uit de Raamovereenkomst waar het meest naar gerefereerd wordt door de Staatssecretaris betrekking hebben op het verduurzamen en het recyclen van verpakkingen. De leden van deze fractie vinden eveneens dat het van belang is dat verpakkingen worden verduurzaamd en gerecycled, maar het is naar de mening van deze leden tevens nodig de hoeveelheid aan verpakkingen te verminderen. Dit lezen deze leden niet terug in de Raamovereenkomst. De leden van deze fractie missen kort gezegd de belangrijkste «R'en» als uitgangspunten van het beleid. Allereerst krijgt «Reduce», dat wil zeggen het verminderen van de hoeveelheid afval, niet alleen van de dikte van de verpakkingen maar ook bijvoorbeeld een extra laag plastic of een extra kartonnen doosje om de verpakking, naar de mening van deze leden veel te weinig aandacht van de Staatssecretaris. «Refuse», het kunnen weigeren van verpakkingen en dus afval, ontbreekt volgens deze leden zelfs in zijn geheel. Deze leden zien graag een reactie van de Staatssecretaris hierop en zo mogelijk eveneens een uitwerking met daarin concrete doelstellingen voor invulling van deze «R'en».

Hogere doelstellingen recycling kunststof en hout en pilot drankenkartons

De leden van de SP-fractie vinden het een vooruitgang dat voor de stromen kunststof en hout in dit Ontwerpbesluit hogere recyclingdoelstellingen opgenomen zijn. Daarnaast is het naar mening van de leden van deze fractie winst dat de mogelijkheid is opgenomen om het inzamelen van drankenkartons te verplichten en voor deze verpakkingen een recyclingdoelstelling vast te stellen.

De leden van de SP-fractie zouden graag de drankenkartons opgenomen zien in dit Ontwerpbesluit. Van de pilot Drankenkartons⁶, die onder toezicht van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken heeft plaatsgevonden, is immers de uitkomst bekend. Naar mening van de leden van deze fractie zou de Staatssecretaris nu haar standpunt moeten kunnen bepalen en kan in dit Ontwerpbesluit vastgelegd worden hoe om te gaan met drankenkartons.

⁶ Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken heeft op 15 mei 2014 een aanvullende analyse aan de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aangeboden als vervolg op de pilot Drankenkartons die in 2013 in 37 gemeenten en in twee zogenoemde nascheidingsgebieden is gehouden. De pilot was opgezet om de kosten van verschillende inzamelsystemen en de milieuwinst in kaart te brengen. De analyse diende om aanvullende vragen te beantwoorden, onder meer over de te verwachten ketenrendementen en de totale ketenkosten.

De leden van de D66-fractie merken op dat de rapportage van de pilot Drankenkartons inmiddels is afgerond en dat de Staatssecretaris in de eerste helft van 2014 met een besluit zou komen over een landelijke afspraak. De leden van deze fractie vragen op welke manier de Staatssecretaris gevolg wil gaan geven aan de pilot Drankenkartons.

Statiegeld en het niet opnemen van artikelen statiegeld

De leden van de PvdA-fractie vragen of met het schrappen van de artikelen genoemd in de motie-Leegte⁷ niet de mogelijkheid verdwijnt om het statiegeld (voorlopig) te behouden of eventueel uit te breiden naar andere verpakkingen indien blijkt dat de afspraken uit de Raamovereenkomst met betrekking tot kunststofinzameling niet gehaald worden. Voorts vragen de leden van deze fractie waarom ervoor is gekozen om de genoemde artikelen nu al te schrappen en niet te wachten op de evaluatie van de Raamovereenkomst in 2017.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat met dit Ontwerpbesluit ook uitvoering wordt gegeven aan de motie-Leegte⁸ over het schrappen van de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld. De leden van deze fractie vinden het goed te vernemen dat hiermee niet gezorgd wordt dat het statiegeld definitief wordt vrijgegeven, omdat het vrijgeven van statiegeld immers gekoppeld is aan de prestatiegaranties. Deze leden zullen de discussie hieromtrent graag op een later moment uitgebreid voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de Staatssecretaris hoe dit Ontwerpbesluit voorziet in regelgeving die van toepassing wordt op verpakkingen die nu vallen onder de verplichtstelling van statiegeld.

De leden van de D66-fractie zijn altijd van mening geweest dat statiegeld een middel is en geen doel op zich. Het is immers de bedoeling om de circulaire economie en verduurzaming te bevorderen. De leden van deze fractie staan dan ook open voor een andere recyclingmethode indien die efficiënter is. Deze leden geven tegelijkertijd aan dat er opgepast moet worden dat er niet een goed werkend systeem wordt afgeschaft voordat er een nieuw systeem is dat aantoonbaar beter is voor het milieu.

De leden van de D66-fractie missen in de verscheidene rapporten een analyse van de milieuwinst van het totaalpakket aan afspraken in de Raamovereenkomst ten opzichte van statiegeld. De leden van deze fractie vragen daarom aan de Staatssecretaris om een gedetailleerde doorrekening te maken van de milieueffecten van de Raamovereenkomst in vergelijking met de milieueffecten van de voortzetting van het huidige statiegeldsysteem. Daarbij vragen deze leden aan de Staatssecretaris om ook in te gaan op de kosten voor respectievelijk gemeenten en bedrijven van de beide systemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het er niet mee eens dat met dit Ontwerpbesluit ook de nooit in werking getreden artikelen over statiegeld vervallen. De leden van deze fractie zijn van mening dat hiermee vooruit wordt gelopen op het definitief afschaffen van het statiegeld terwijl nog niet is aangetoond dat aan alle voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Daarom willen deze leden dat het mogelijk blijft de genoemde artikelen alsnog in werking te laten treden. Deze leden zien niet het belang om nu met zo'n haast de genoemde artikelen te laten vervallen.

⁷ Kamerstuk 30 872, nr. 101.

⁸ Kamerstuk 30 872, nr. 101.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het niet meer vastleggen van de inzamelmethode van PET-frisdrankflessen wordt voorgesteld in het Ontwerpbesluit omdat het bedrijfsleven heeft aangegeven zelf te willen bepalen of statiegeld op PET-frisdrankflessen als inzamelinstrument zal worden gebruikt. Volgens de leden van deze fractie geldt dit niet voor alle betrokken bedrijven. Zo zijn er supermarkten die juist graag het statiegeldsysteem behouden en ook onder gemeenten is er grote zorg over het afschaffen van het statiegeldsysteem. Er wordt in de toelichting gesteld dat het efficiënter kan zijn om de inzameling van de PET-frisdrankflessen ook via de Plastic Heroes-inzameling te laten lopen. Deze leden vinden dit een te magere onderbouwing en vragen voorts in hoeverre is aangetoond dat dit efficiënter is. Deelt de Staatssecretaris de mening van deze leden dat het milieurendement van het statiegeldsysteem hoger is omdat het hier gaat om een relatief schone stroom plastic die hoogwaardiger kan worden gerecycled dan kunststof dat wordt ingezameld via het Plastic Heroes-systeem?

Uit de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie is duidelijk geworden dat het statiegeld voor bierflesjes in de nabije toekomst niet langer gewaarborgd is door een verordening van een Productschap. Hoewel dit deel van het statiegeld nu privaat geborgd gaat worden vrezen de leden van deze fractie dat het statiegeld op bierflesjes gevaar loopt om langzaam te verdwijnen zij verzoeken daarom in het Ontwerpbesluit een of meer artikelen op te nemen waarmee het statiegeld op bierflesjes en andere verpakkingen kan worden gewaarborgd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het vrijgeven van het statiegeld is gekoppeld aan het voldoen aan de prestatiegaranties uit de Raamovereenkomst. De ILT rapporteert in de loop van dit jaar of het verpakkend bedrijfsleven aan deze prestatiegaranties voldoet. De leden van deze fractie vragen waarom met het schrappen van de statiegeldbepalingen niet wordt gewacht tot duidelijk is geworden hoe het kostenplaatje van het statiegeldsysteem eruit ziet en of het verpakkend bedrijfsleven aan de prestatiegaranties voldoet.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn er blij mee dat de Staatssecretaris, al zij het naar de mening van de leden van deze fractie na behoorlijke druk van de Kamer, toch een kostenbatenstudie laat uitvoeren naar de werkelijke kosten van statiegeld, nu daar door verschillende studies die allen niet onafhankelijk lijken te zijn zoveel verwarring over is ontstaan. Deze leden zijn benieuwd wie dit onderzoek op dit moment uitvoert, en op basis van welke criteria de Staatssecretaris heeft besloten deze partij de opdracht te gunnen. Daarbij willen deze leden ook graag opmerken dat de convenanten die tot nu toe met de verpakking- en dranksector zijn gesloten allen, naar de mening van deze leden, schoolvoorbeelden zijn van mislukte convenanten en illustrerend voor hoe convenanten in het milieubeleid worden misbruikt om regelgeving te voorkomen, zonder dat de afgesproken doelstellingen ooit gehaald zijn. Deze leden vragen voorts waarom de Staatssecretaris er nu wel vertrouwen in heeft dat de doelstellingen gehaald zullen worden. Deze leden stellen voor dat de Staatssecretaris ditmaal haar rug rechthoudt, en het statiegeld niet afschaft, maar juist uitbreidt naar kleine flesjes en blikjes.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de analyse van CE Delft inzake de kosten van het statiegeldsysteem en zijn benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek naar de verschillen tussen de analyse van Wageningen UR en CE Delft.

Hoofdpijnen van het voorstel

Reden nieuw besluit

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Ontwerpbesluit geen betrekking meer heeft op papier en karton omdat papier een stroom is die geld opbrengt en er daardoor een economische stimulans is om deze stroom in te zamelen en te recyclen. De leden van deze fractie vragen of dit eveneens opgaat voor kunststof.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat – in tegenstelling tot het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton – het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, niet langer onderdeel uitmaakt van dit Ontwerpbesluit. De leden van de SP-fractie vernemen graag waar de uit dit Ontwerpbesluit weggelaten bepalingen omtrent papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt, worden ondergebracht.

Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen in het Ontwerpbesluit over de komst van diverse werkgroepen, toezichtorganen en kennisinstututen. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris een overzicht aan de Kamer kan sturen van alle instanties, werkgroepen, kennisinstututen etc. die in dit Ontwerpbesluit een rol hebben. Voorts vragen deze leden of daarbij kan worden vermeld wie hierin zitting hebben, welke rol de betreffende instantie, werkgroep, kennisinstutut etc. heeft, welke kosten hieraan verbonden zijn en welke afrekenbare doelstellingen hieraan worden gekoppeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat individuele bedrijven krachtens het Ontwerpbesluit verplichtingen krijgen opgelegd, met de bedoeling deze grotendeels collectief te laten uitvoeren en te (laten) monitoren. Zodoende ontstaat volgens de leden van deze fractie echter voor die individuele bedrijven een onduidelijke verplichtingenstructuur en ontstaan er risico's voor de kwaliteit van de monitoring en de handhaafbaarheid op het niveau van die individuele bedrijven. Een en ander roept bij deze leden vragen op.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat gedurende twintig jaar verpakkingenbeleid is gebleken dat de definiëring, de monitoring en de handhaafbaarheid van recyclingdoelen uiterst problematisch is. Tegen die achtergrond vragen de leden van deze fractie om in het Ontwerpbesluit een paragraaf op te nemen waarin middelen en kwantitatieve inzamelverplichtingen kunnen worden voorgeschreven. Dit vergemakkelijkt volgens deze leden de monitoring en handhaving en past tevens in het streven naar hoogwaardiger recycling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de toepassing van gerecycled materiaal in verpakkingen in het Ontwerpbesluit aandacht krijgt door verwijzing naar de ontwerpeisen in de Richtlijn Verpakkingen⁹ en eventueel later door de Minister te bepalen normen. De leden van deze fractie zijn van mening dat dit op korte of langere termijn effectief kan zijn, maar dat dit onverlet laat dat het wenselijk blijft bedrijven aan te sporen tot het nemen van maatregelen. Deze leden vragen of de verplichting tot het nemen van verbetermaatregelen die er op gericht zijn dat zo weinig

⁹ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

mogelijk verpakkingsmateriaal wordt gebruikt (artikel 3.c van het huidige Verpakkingenbesluit) kan worden gehandhaafd.

Gevolgen

Verslaglegging

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt over preventie: bedrijven maken onderling afspraken om verpakkingen zo minimaal mogelijk en zo recyclebaar mogelijk te maken. De leden van deze fractie vragen waarom er in het Ontwerpbesluit op dit belangrijke punt geen wettelijke eisen en/of afspraken zijn vastgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot mogelijk hogere administratieve lasten voor importeurs of producenten van verpakkingen boven de 50.000 kg hoe hoog de kosten zijn voor bedrijven die jaarlijks moeten rapporteren. In de Nota van Toelichting staat «waar het niet mogelijk is om de informatie over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen uit de bestaande administratie te halen, zal de producent of importeur naar verwachting ook kosten maken om een administratie hiervoor te onderhouden.» De leden van deze fractie vragen voorts of het veel voorkomt dat deze gegevens niet uit de administratie gehaald kunnen worden en hoe hoog de genoemde kosten worden ingeschat door de Staatssecretaris.

Verhogen van doelstellingen voor recycling

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt die zullen waarborgen dat er geen achteruitgang is op het gebied van milieu, vanwege de doelstelling waarbij een minimale gewichtshoeveelheid gerecycled wordt. De leden van deze fractie constateren echter ook dat in de loop der tijd het verpakkingsmateriaal is toegenomen. Klopt deze constatering? In hoeverre is er beleid om het totale volume aan verpakkingsmateriaal te laten afnemen? Worden er eveneens nieuwe manieren bedacht om zoveel mogelijk kunststof in te zamelen? Is er in dit Ontwerpbesluit sprake van dat er zo «hoogwaardig» mogelijk wordt ingezameld en gerecycled? Zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven op welke wijze dit dan gebeurt?

Artikelsgewijs

Artikel 3 lid 2

Dit artikel beperkt de producentenverantwoordelijkheid voor het ontstaan van zwerfafval tot het ontwerp en de vervaardiging van zwerfafval, terwijl het huidige besluit in brede zin verplicht tot het nemen van maatregelen die er op gericht zijn dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hiermee de wettelijke grondslag ontnomen wordt voor een rechtstreekse terugnameverplichting. En zo ja waarom? Wordt hiermee de wettelijke grondslag ontnomen voor het verhalen van alle innamekosten c.q. opruimkosten voor (potentieel) zwerfafval (zie huidig art. 2.2)? En zo ja waarom?

Artikel 3 lid 3

Verpakkingen voldoen in ieder geval aan een of meerdere eisen opgenomen in bijlage II van de Richtlijn Verpakkingen¹⁰ en aan het tweede lid, indien zij voldoen aan de bij ministeriële regeling per verpakkingsoort of per combinatie van een verpakking met een bepaald product vastgestelde specificaties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hier niet aan moet worden toegevoegd dat het moet gaan om specificaties voor specifieke eisen, aangezien niet uit te sluiten is dat de specificaties slechts dienen als vertaling van specifieke eisen maar niet van alle eisen in bijlage II van de Richtlijn.

Artikel 3 lid 4

Bij de vaststelling van genoemde specificaties worden een of meerdere uitgangspunten uit artikel 3 lid 4 in acht genomen, zoals zo goed mogelijk te hergebruiken als verpakking, zo goed mogelijk te recyclen, zo laag mogelijk gewicht, een optimale houdbaarheidsduur, etc. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom slechts een of meerdere van de genoemde uitgangspunten in acht worden genomen en niet alle uitgangspunten. Volgens de leden van deze fractie dienen alle relevante uitgangspunten te worden meegenomen bij het vaststellen van de specificaties; daarbij kan uiteraard een afweging plaatsvinden.

Artikel 5 lid 1

In de Raamovereenkomst zijn voor een aantal afvalstromen specifieke afspraken gemaakt om nascheiding wel mogelijk te laten zijn. In het Ontwerpbesluit is in artikel 5 hiermee rekening gehouden mits de kwaliteit van het gerecyclede materiaal, die bij bronscheiding gehaald moet worden, ook door middel van nascheiding wordt behaald. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het Ontwerpbesluit niet voorziet in situaties waarin een gemeente ervoor kiest om naast bronscheiding ook nascheiding te doen om het recycleresultaat te verbeteren.

Artikel 5 lid 2

Doordat alleen de kosten voor gescheiden inname voor rekening komen van de producent of importeur kan het voor deze bedrijven financieel aantrekkelijk zijn ervoor te zorgen dat de hoeveelheid gescheiden inname niet boven het gestelde doel uitkomt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het Ontwerpbesluit zodanig kan worden aangepast dat deze «perverse prikkel» verdwijnt. In artikel 2 lid 2 van het Ontwerpbesluit van 17 december 2001 kwamen bijvoorbeeld ook de kosten voor het overig afvalbeheer voor rekening van de producent of importeur.

Artikel 6 lid 4

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe er gecontroleerd gaat worden of de gerecyclede «gewichtshoeveelheid kunststof verpakking-afval dat bij huishoudens vrijkomt» daadwerkelijk bij huishoudens is vrijgekomen en bijvoorbeeld niet door bedrijven is meegegeven bij de inzameling van bepaalde afvalstromen.

¹⁰ Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG L 365), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2013/2/EU van de Commissie van 13 februari 2013 (PbEU L 37).

Artikel 7

Een specifiek onderdeel van de Verduurzamingsagenda is het in 2013 uitvoeren van een pilot naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons. In artikel 7 is reeds rekening gehouden met het stellen van eisen over de inzameling van drankenkartons. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de resultaten van de pilot Drankenkartons zijn. Kunnen, nu de pilot is afgerond, de criteria voor drankenkartons net als voor de andere materialen niet opgenomen worden in dit Ontwerpbesluit in plaats van in een ministeriële regeling?

Artikel 8

Artikel 8 bepaalt dat producenten van meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar verslag moeten uitbrengen aan de Minister over de hoeveelheid in de handel gebrachte verpakkingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het marktaandeel is van de producenten die meer dan 50.000 kg verpakkingen per jaar produceren op het totaal aantal verpakkingen en vragen voorts een nadere onderbouwing van deze grens voor wat betreft de rapportageplicht in dit artikel.

Lid 2 bepaalt dat het verslag vergezeld gaat van documenten waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond. In de toelichting wordt gesteld dat het van belang is dat op een uniforme en nauwkeurige wijze verslag wordt gedaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wordt gegarandeerd. De leden van deze fractie zijn van mening dat zonder expliciete kwaliteitseisen voor de documenten waarmee de juistheid van de gegevens wordt aangetoond, dit artikel weinig lijkt toe te voegen aan de verplichting tot verslaglegging. Waarom wordt bijvoorbeeld vanaf een bepaalde hoeveelheid verpakkingsafval niet gevraagd om een accountantsverklaring bij de opgave door de betreffende bedrijven?

Artikel 9

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individuele producenten en de collectieve uitvoeringsorganisatie. Betekent het feit dat producenten en importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen bedoeld in artikel 8 dat er in dat geval geen rapportage nodig is op bedrijfsniveau, ook al produceert een producent meer dan 50.000 kg verpakkingen zoals vermeld in artikel 8?

Pas indien gezamenlijk is voldaan aan individuele verplichtingen zijn die (individuele) verplichtingen niet meer van toepassing (conform art. 9, lid 2). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit betekent dat op het moment dat de verplichtingen gelden er hoe dan ook sprake is van een individuele verplichting.

In artikel 9 lid 3 wordt gesteld dat bij een gezamenlijke uitvoeringen de verplichtingen in het besluit bij de rechtspersoon berusten aan wie de afvalbeheerbijdragen wordt afgedragen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat dit betekent in het geval dat de gezamenlijke inzameldoelen voor bijvoorbeeld kunststof niet worden gehaald. Hoe kunnen in dat geval individuele producenten nog worden aangesproken op het halen van de recyclingdoelen als zij geen verplichting hebben maar alleen de gezamenlijke rechtspersoon?

In de toelichting staat dat het mogelijk is om de collectieve uitvoeringsorganisatie in het kader van de handhaving aan te spreken op de uitvoering van bepaalde verplichtingen uit het Besluit. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke handhavingsinstrumenten er dan concreet inzetbaar zijn in deze constructie. Aan wie kunnen in dit geval bijvoorbeeld nog geldboetes worden uitgedeeld?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of op het moment dat wordt geconstateerd dat in een bepaald jaar niet gezamenlijk aan verplichtingen is voldaan, er nog wel kan worden vastgesteld welke individuele bedrijven in gebreke zijn gebleven. Op welke wijze gaat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zich voorbereiden op de noodzakelijke monitoring en handhaving bij individuele bedrijven in het geval dat met de gezamenlijke uitvoering niet is voldaan aan bepaalde verplichtingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de rechtspersoon aan wie een afvalbeheersbijdrage wordt afgedragen failliet kan gaan of worden opgeheven. Zo ja, is een aanpassing van het Ontwerpbesluit nodig om die bedrijven, die onder de paraplu van deze rechtspersoon hebben gefunctioneerd, aansprakelijk te stellen voor resterende kosten en/of een (later) opgelegde boete?

Concluderend vinden de leden van de ChristenUnie-fractie dat alle deelnemende bedrijven verantwoordelijk zijn voor het halen van de inzameldoelen en dat het besluit daarom ook moet voorzien in adequate monitoring en handhavingsmaatregelen.

Artikel 10

De leden van de SP-fractie lezen dat er wordt gesteld dat de melding inzake verpakingsafval alleen bedoeld is om de producenten en importeurs in staat te stellen om een volledig en betrouwbaar verslag in te kunnen dienen. De leden van deze fractie zijn verbaasd dat hierbij de gegevens van de ontdoener niet worden gevraagd. Deze leden begrijpen dat hiermee getracht is het verstrekken van gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn, maar vragen of het systeem op deze wijze niet fraudegevoelig wordt. Deze leden vragen voorts of er niet een manier is om de gegevens van de ontdoener vast te leggen – desnoods niet openbaar – zodat de handhaver deze gegevens wel degelijk kan nagaan.

Door het Besluit melden worden niet de noodzakelijke gegevens over de inzameling en verwerking (o.a. recycling) van verpakingsafval verkregen bij afvalverwerkers. Daarom regelt artikel 10 van het onderhavige Besluit een specifieke meldplicht voor verpakingsafval. Bij die melding worden alleen gegevens gevraagd over de datum van afgifte, de hoeveelheid, de materiaalsoort en de wijze waarop de verpakkingen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Gegevens over de ontdoener worden niet gevraagd. Zo is getracht de te verstrekken gegevens zo min mogelijk bedrijfsgevoelig te laten zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat hiermee de monitoring van de afvalketen niet gesloten is. De leden van deze fractie vragen waarom de gegevens in verband met evaluatie van het doelbereik van het Besluit niet worden opgevraagd maar in verband met de bedrijfsgevoeligheid alleen voor specifieke doelen toegankelijk worden gemaakt.

II. Reactie van de Staatssecretaris