

Vergaderjaar 2013–2014

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 161

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2014

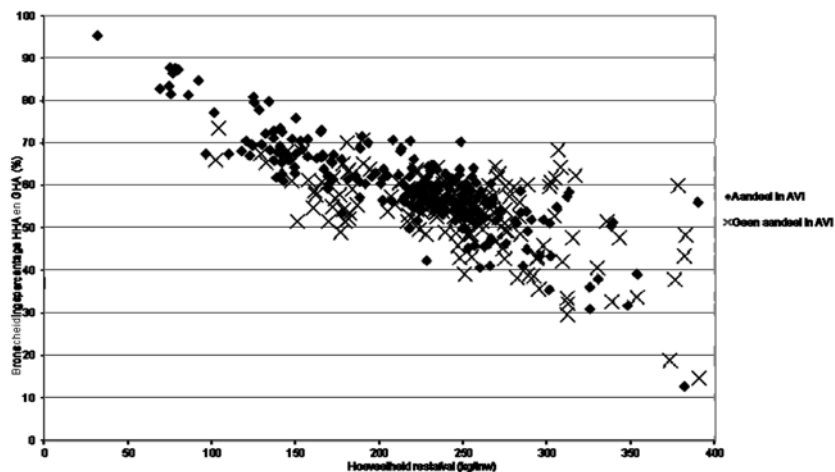
In deze brief handel ik een aantal toezeggingen af die ik gedaan heb tijdens het Algemeen overleg Grondstoffen en afval van 14 november 2013 en geef ik antwoord op de motie Leenders en Van Veldhoven (Kamerstuk 30 872, nr. 157) over de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Daarnaast bied ik u de recyclingscijfers van verpakkingen aan over het jaar 2012.

Toezeggingen over de relatie tussen de gemeenten als aandeelhouder van een AVI en gescheiden inzameling

Tijdens het AO grondstoffen en afval van 14 november 2013 heb ik toegezegd om de Kamer te informeren over de prestaties van gemeenten op het gebied van de (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval en daarbij aandacht te besteden aan de zakelijke relatie tussen gemeenten en AVI's.

In de online databank van Rijkswaterstaat Leefomgeving zijn per gemeente de resultaten van de gescheiden inzameling in 2012 te vinden: <http://afvalmonitor.databank.nl>

In onderstaande figuur is aangegeven hoe gemeenten met en zonder aandelen in AVI's scoren wat betreft het percentage bronscheiding van huishoudelijk afval en de hoeveelheid huishoudelijk restafval per inwoner. Hierbij is gekeken naar het totaal van gewoon en grof huishoudelijk afval.



In de figuur is duidelijk te zien dat, zoals te verwachten is, de hoeveelheid restafval per inwoner kleiner wordt naarmate het percentage bronscheiding groter wordt. Dit geldt zowel voor gemeenten met als zonder een aandeel in een AVI.

Uit de figuur en eerder genoemde overzichten kan worden berekend dat in gemeenten met een aandeel in een AVI gemiddeld 54% bronscheiding plaatsvindt en in gemeenten zonder aandeel het percentage bronscheiding gemiddeld 47% is.

Een mogelijke reden voor dit verschil is dat met name de kleinere gemeenten aandeelhouder in een AVI zijn en dat het percentage bronscheiding in kleinere gemeenten in het algemeen hoger ligt dan in grotere gemeenten.

Op basis van de figuur en de overzichten lijkt het gerechtvaardigd om te zeggen dat het aandeelhouderschap geen invloed lijkt te hebben op de mate van gescheiden inzameling.

In bijlage 1¹ bij deze brief is een overzicht opgenomen van de gemeenten die een aandeel hebben in een van de AVI's in Nederland. Het gaat daarbij om de volgende AVI's, waarbij tussen haakjes de locaties van de installaties zijn opgenomen: AEB (Amsterdam), ARN (Weurt), Attero (Moerdijk en Wijster), Omrin (Harlingen), HVC-groep (Alkmaar en Dordrecht) en Twence (Hengelo). Dit overzicht is opgesteld in samenwerking met de Vereniging Afvalbedrijven. In totaal hebben 225 gemeenten aandelen in een AVI en 190 gemeenten hebben geen aandelen.

Motie Leenders en Van Veldhoven over de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties en invoer

De motie Leenders en Van Veldhoven van 26 november 2013 (Kamerstuk 30 872, nr. 157) verzoekt de regering om in kaart te brengen wat de omvang van de overcapaciteit van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) is en hoelang deze naar verwachting nog aanhoudt. Ook vraagt de motie in hoeverre deze capaciteit te gebruiken is om buitenslands afval te verbranden, zodat de betreffende landen in de tussentijd investeren in recyclingcapaciteit.

Tenslotte verzoekt de motie om in kaart te brengen welke prikkels er gebruikt kunnen worden om afval zo hoogwaardig mogelijk te hergebruiken, waarbij tevens in kaart wordt gebracht wat de financiële effecten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

voor de aandeelhouders van afvalverbrandingsinstallaties zijn. Hieronder geef ik antwoord op de motie.

De totale verbrandingscapaciteit in Nederland bedraagt ongeveer 7,6 miljoen ton. In 2012 is met die capaciteit bijna 7,5 miljoen ton afval verbrand, waarvan ruim 1 miljoen ton afkomstig is uit het buitenland. Dit betekent dat met het Nederlands brandbaar restafval ongeveer 85% van de Nederlandse AVI capaciteit kan worden gevuld.

De verwachting is dat de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval de komende jaren verder zal afnemen, onder meer door de acties die ik in gang heb gezet en nog ga zetten in het kader van het programma «Van afval naar grondstof» (VANG). Zo lang er geen AVI capaciteit uit de markt wordt genomen, zal er in Nederland dus blijvend meer AVI capaciteit beschikbaar zijn dan nodig is om het Nederlands brandbaar afval te verbranden. Ik heb geen zicht op de plannen van de exploitanten van de AVI's over het al dan niet uit bedrijf nemen van capaciteit.

Tegelijkertijd zie ik dat er een toenemende vraag is uit het buitenland naar Nederlandse verbrandingscapaciteit. In een groot deel van Europa wordt immers nog veel afval onbehandeld gestort. Het duurt zeker nog 5 tot 10 jaar voordat deze landen hun afvalbeheer enigszins op het niveau van Nederland hebben gebracht. Tot die tijd kunnen zij van de Nederlandse hoogwaardige verbrandingscapaciteit gebruik maken om het brandbaar restafval te laten verwerken en aan de Europese verplichtingen op het gebied van recycling en het terugdringen van storten te voldoen.

Door de invoer van afval hebben AVI's voldoende materiaal om te verbranden en ze leiden daardoor geen financieel verlies. Daarmee leidt de invoer van afval tot minder storten in het buitenland en tot energieopwekking uit het afval in Nederland; bovendien is het ook goed voor de economie.

In VANG wordt bezien welke prikkels kunnen worden ingezet om zoveel mogelijk afval te recyclen en zo min mogelijk afval in de AVI's terecht te laten komen. Zo lang de AVI's het verminderen van het aanbod Nederlands brandbaar restafval kunnen opvangen door invoer, zijn er geen nadelige financiële effecten voor de (aandeelhouders van de) AVI's. De verwachting is dat die nadelige effecten zeker de eerste vijf tot tien jaar niet zullen optreden.

Recyclingscijfers verpakkingen 2012

In bijlage 2² van deze brief treft u de rapportage van Nedvang aan over de recyclingresultaten van verpakkingsafval in 2012. Op basis van artikel 7 van Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit Verpakkingen) rapporteert Nedvang mij jaarlijks over de uitvoering van de verplichtingen uit Besluit Verpakkingen. Zij doen dat namens de producenten of importeurs van verpakkingen op grond van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2008–2012. De rapportage over 2012 is de laatste die onder die overeenkomst tot stand is gekomen. De jaren 2013 en verder vallen onder de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 en worden door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen gerapporteerd.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Resultaten

De door Nedvang gerapporteerde resultaten van 2012 laten zien dat de recyclingsdoelstellingen voor hout, metaal en papier en karton gehaald zijn.

Helaas is de doelstelling voor de stroom glas niet gehaald.

De doelstelling in Nederland is 90% recycling en volgens de rapportage van Nedvang is er in 2012 71% van Nederlands verpakkingsglas gerecycled. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft op basis van de rapportage van Nedvang van 2011 en met een doorkijk naar de situatie in 2012 naar de glasketen gekeken en de cijfers getoetst. Deze rapportage van de ILT is aan deze brief toegevoegd (bijlage 3)³. Hieruit blijkt dat de onderbouwing en daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens op onderdelen tekort schiet. De hoeveelheid ingezamelde en hergebruikte glazen verpakkingsafval van bedrijven is niet onderbouwd en wordt niet geverifieerd. De bedrijven die glas inzamelen en bewerken, werken nauwelijks conform de vastgestelde protocollen en melden niet in het door Nedvang opgezette systeem voor opgave. Verderop in deze brief is uitgelegd welke acties het verpakkende bedrijfsleven onderneemt om hier verbetering in te brengen, wat de ILT gedaan heeft en wat er in wet- en regelgeving aangepast wordt om de rapportage te verbeteren.

Voor de stroom kunststof rapporteert Nedvang een recyclingpercentage van 48%. De doelstelling voor kunststof voor 2012 is 42% recycling. Het recyclingpercentage is een optelsom van de hoeveelheid die opgehaald is bij burgers (plastic heroes) en het bedrijfsmatige kunststof verpakkingsafval. De resultaten van de inzameling en recycling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudelijk afval via het Plastic Heroes systeem zijn positief. Ten opzichte van 2011 is de hoeveelheid ingezameld kunststof verpakkingsafval (via bron- en nascheiding) in 2012 doorgegroeid met bijna 6% naar ruim 114 kton. De burger blijft goed bijdragen aan het sluiten van deze keten. Minder positief ben ik over het bedrijfsmatige kunststofverpakkingsafval. Op basis van de rapportage van Nedvang over 2012 heeft de ILT naar deze stroom gekeken. Ook deze rapportage is aan deze brief toegevoegd (bijlage 3). De conclusie van de ILT is gelijk aan haar conclusie over de cijfers van 2011. Dit deel van de rapportage moet op een aantal onderdelen verbeterd worden. Daarmee blijft de conclusie van de ILT ook dezelfde als over 2011 als het gaat om de kwaliteit van de cijfers van het bedrijfsmatige kunststof verpakkingsafval en in hoeverre de gerapporteerde hoeveelheid recycling betrouwbaar is. De ILT kan ook dit jaar niet met zekerheid vaststellen of de doelstelling van 42% wel of niet gerealiseerd is. De cijfers die aangeleverd worden over de ingezamelde en gerecyclede hoeveelheid bedrijfsmatige kunststof verpakkingsafval moeten verbeterd worden. De inzamelaars en verwerkers zullen beter moeten registreren hoeveel verpakkingsafval ze inzamelen en verwerken en dit ook bij het collectief melden. Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft hierover een overeenkomst bereikt met de inzamelaars en verwerkers en afspraken met hen gemaakt over het aanleveren van de gegevens. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 die ook in wetgeving verankerd worden die meer eisen stellen aan de rapportage. Verderop in deze brief staat meer uitleg hierover.

Handhavingsacties

Bij het niet halen van afgesproken doelstellingen komt de handhaving in beeld. Uit een evaluatie van het Besluit Verpakkingen (bijlage bij

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Kamerstuk 30 872 nr. 79) in 2011 werd duidelijk dat het Besluit op sommige onderdelen moeilijk handhaafbaar was. Dat ging met name over de recyclingsdoelstellingen.

Op het niveau van een individuele producent of importeur was de handhaving in de praktijk vrijwel onuitvoerbaar door de grote hoeveelheid te controleren bedrijven en de onmogelijkheid om een onvoldoende recyclingsresultaat toe te wijzen aan één specifiek bedrijf.

Daarom is het Besluit Verpakkingen gewijzigd (Stb. 2013, 24). Door de wijziging is het mogelijk om handhavend op te treden tegen de organisatie die namens alle producenten en importeurs de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen uitvoert. Deze wijziging is in 2013 in werking getreden.

Onder de nieuwe Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 geeft de Stichting Afvalfonds Verpakkingen namens de producenten uitvoering aan het Besluit verpakkingen. Deze stichting is normadressant. Het gewijzigde besluit heeft dus de mogelijkheid gegeven om handhavend op te treden vanaf 2013. Nedvang bestaat overigens nog steeds als organisatie die in opdracht van Stichting Afvalfonds Verpakkingen zaken uitvoert.

De ILT heeft op basis van haar bevindingen over 2012 nu reeds Stichting Afvalfonds Verpakkingen waarschuwingsbrieven gestuurd, zowel voor de bevindingen bij glas als bij kunststof.

De verwachting is dat dit zal leiden tot verbeterde en goed onderbouwde rapportage door Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Tevens heeft de ILT aangegeven dat het in 2015 opnieuw een onderzoek zal instellen naar de recycling van glazen verpakkingsafval en bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval over 2014. Indien dan blijkt dat nog steeds geen sprake is van betrouwbare cijfers over recycling, heeft de ILT het voornemen een last onder dwangsom op te leggen.

Samenvattend: de ILT kan naar aanleiding van de cijfers van 2012 niet handhavend optreden. Vanwege de wijziging van het Besluit Verpakkingen kan ILT dat over het jaar 2013 wel. De acties hiervoor zijn in gang gezet.

Afspraken onder Raamovereenkomst 2013–2022

Onder de Raamovereenkomst 2013–2022 is een aantal stappen gezet om de kwaliteit van de monitoring te verbeteren met als doel een onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar resultaat te kunnen realiseren. Vorig jaar is het Basisdocument Monitoring Verpakkingen 2013–2022 (bijlage bij Kamerstuk 30 872, nr. 148) vastgesteld en aan uw Kamer aangeboden. Daarin zijn de randvoorwaarden en de uitgangspunten geformuleerd voor een betrouwbare rapportage. Ik ben voornemens de afspraken uit dit Basisdocument op korte termijn op te nemen in een ministeriële regeling zodat de ILT ook deze regeling kan handhaven.

Verbeteracties door het verpakkende bedrijfsleven

De resultaten kunnen nog behoorlijk verbeterd worden en daarom zijn er over deze resultaten en de conclusies van de ILT gesprekken gevoerd met Stichting Afvalfonds Verpakkingen.

Ik constateer dat ook het verpakkende bedrijfsleven niet tevreden is met de rapportages tot nu toe en veel stappen zet om de kwaliteit van de rapportage te verbeteren.

Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft als normadressant die stappen ook bevestigd in twee brieven die ik als bijlage aan deze brief heb

toegevoegd (bijlage 4 en 5)⁴. Er wordt een forse investering gedaan om de gewenste verbetering te realiseren. Twee acties licht ik er even uit:

- Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft een overeenkomst gesloten met de sector die verantwoordelijk is voor de inzameling van bedrijfsmatig kunststof verpakkingafval over het rapporteren van hun gegevens. Deze overeenkomst sluit direct aan bij de aanbevelingen van de ILT.
- Er zal een diepgaand onafhankelijk onderzoek worden gedaan naar verpakkingsglas. Ik ben erg benieuwd naar de conclusies van dat onderzoek. Ik vraag Stichting Afvalfonds Verpakkingen om in dat onderzoek ook aanbevelingen te laten doen over de wijze waarop het wettelijke recyclingpercentage gehaald kan worden.

Overigens is de burger niet slechter gaan scheiden. De hoeveelheid glas die in de glasbakken terecht komt, daalt niet of nauwelijks. Maar het kan wel beter en dat moet ook beter. Daarom is er eind vorig jaar een nieuwe campagne gestart om de burger nog meer glas naar de glasbak te laten brengen. Dit sluit natuurlijk direct aan bij de verantwoordelijkheid die Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft om het wettelijk vastgestelde recyclingpercentage te halen. Ik volg dit met interesse, meer zal bekend zijn bij de rapportage over 2013.

Ik heb er vertrouwen in dat als de partijen volgens het Basisdocument Monitoring Verpakkingen gaan werken en Stichting Afvalfonds Verpakkingen alle stappen die ze in haar brieven beschrijft, gaat realiseren, we binnen een paar jaar, uiterlijk bij de rapportage over 2015 de gewenste kwaliteit van de cijfers zullen bereiken.

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

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer