

Vergaderjaar 2014–2015

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 129

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2015

In 2012 is een Raamovereenkomst afgesloten tussen het verpakkende bedrijfsleven, de VNG en het Rijk voor verpakkingen voor de periode van 10 jaar. In de Raamovereenkomst zijn ook afspraken gemaakt over statiegeld. Over dit onderdeel ontvangt u in juni een brief waaraan ook een aantal onderzoeksresultaten zal worden toegevoegd. Het gaat om de volgende onderzoeksresultaten:

- de toetsing van de prestatiegaranties voor het vrijgeven van statiegeld,
- de resultaten van de milieueffectenanalyse van het totaalpakket van de Raamovereenkomst in vergelijking met de situatie in 2012 en
- de resultaten van de onderzoeken over zwerfafval.

Ik zal bij deze resultaten ook aangeven wat mijn inzet is.

Over de voortgang van de overige afspraken van de Raamovereenkomst ontvangt u in bijlage 1¹ bij deze brief een voortgangsrapportage. In de Raamovereenkomst is namelijk afgesproken dat de afspraken jaarlijks gemonitord zullen worden en dat uw Kamer geïnformeerd zal worden over de voortgang.

In het circulaire economie programma VANG is aangegeven dat het sluiten van ketens een zaak is van samenwerking in de keten. De afspraken zoals die gemaakt zijn in de Raamovereenkomst passen hier goed in. Met het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten zijn afspraken gemaakt om te komen tot verduurzaming van verpakkingen en meer en betere recycling.

Het sluiten van de verpakkingenketen is ook relevant binnen het Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval dat het Rijk samen met gemeenten uitvoert. Hierin wordt de transitie naar een Circulaire Economie per keten verder vormgegeven.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In bijlage 2² van deze brief vindt u de bevindingen en de aanbevelingen van de werkgroep die zich gebogen heeft over het vraagstuk van dalende recycling van afval van houten verpakkingen en de oorzaken daarvan. Daarbij handel ik ook twee toezeggingen aan uw Kamer af. Ik heb toegezegd u te informeren over waarom Nederland het door de Europese Commissie voorgestelde recyclingpercentage voor afval van houten verpakkingen van 80% te ambitieus vond. Daarnaast zou ik uw Kamer informeren over wat er gedaan wordt aan het tegengaan van dalende recycling van afval van houten verpakkingen.

In bijlage 3³ van deze brief vindt u het rapport van Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) over preventie en recycledoelstellingen van 2013. Ten slotte ontvangt u in bijlage 4⁴ het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over de toetsing van het rapport van StAV over de recycledoelstelling van afval van houten verpakkingen in 2013.

In deze brief ga ik ook in op de toezegging om uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de brancheverduurzamingsplannen en de hoogst haalbare doelen.

Voortgangsrapportage Raamovereenkomst Verpakkingen

In 2012 is de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 afgesloten tussen het verpakkende bedrijfsleven, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk. De peildatum van bijlage 1 is 31 december 2014. Dit verslag is afgestemd met de partijen van de Raamovereenkomst Verpakkingen.

De stappen die in 2014 gezet zijn, laten zien dat de raamovereenkomstpartijen net als in 2013 op basis van goede samenwerking de afspraken uitvoeren.

Belangrijke mijlpalen voor 2014 waren:

- de inwerkingtreding van het Besluit beheer verpakkingen 2014,
- de eerste implementaties van de afspraken uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen door het verpakkende bedrijfsleven,
- de gemaakte afspraken over de vergoedingen voor de inzameling van kunststof verpakkingsafval,
- afspraken over de inzameling en recycling van drankenkartons en
- de verdere verduurzaming van de verpakkingsketen.

Eindbevindingen Werkgroep Hout

In de Raamovereenkomst Verpakkingen zijn afspraken gemaakt over minimale recyclingpercentages. Om deze doelen voor afval van houten verpakkingen (voornamelijk pallets) te realiseren, zijn er in de Raamovereenkomst Verpakkingen afspraken gemaakt.

De raamovereenkomstpartijen hebben afgesproken om een Werkgroep Hout op te richten. De opdracht van de werkgroep was na te gaan welke concrete afspraken gemaakt kunnen worden om de problematiek van de dalende recycling versus het niet toelaatbaar bijstoken van recyclebaar afval van houten verpakkingen in energiecentrales en andere verbrandingsinstallaties aan te pakken en te regelen. Deze werkgroep, met vertegenwoordigers vanuit de overheid en het bedrijfsleven, heeft deze opdracht grondig onderzocht. Op 6 maart jl. heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de eindbevindingen van de voorzitter van de Werkgroep Hout ontvangen.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bijlage 2 bij deze brief bevat een korte weergave van het doel van de werkgroep, de gevolgde aanpak en de aanbevelingen.

De aanbevelingen die gedaan zijn door de werkgroep neem ik over. Hiermee wordt ingezet op de noodzakelijke versterking van de business case voor recycling van afval van houten verpakkingen, het verbeteren van de bestaande monitoring waardoor er beter zicht komt op hoe dit afval verwerkt wordt, en het verbeteren van de scheiding van verschillende afvalhoutsoorten.

Het zal nog de nodige inspanningen vergen van alle partijen uit de keten om binnen afzienbare tijd de recycling van afval van houten verpakkingen weer te laten stijgen richting de gestelde normen.

Uit de analyse van de werkgroep komt onder meer naar voren dat er een grote markt is voor het gebruik van afval van houten verpakkingen voor bioenergetische toepassingen. Een aantal van de aanbevelingen van de werkgroep is reeds in gang gezet:

- Een beter inzicht in de toepassing van de stromen van afval van houten verpakkingen is belangrijk. De verantwoordelijkheid voor het opleveren van deze gegevens ligt bij het verpakkende bedrijfsleven, dat hieraan al een follow-up heeft gegeven. Er is opdracht gegeven aan een onafhankelijk extern bureau om de huidige monitoringsystematiek tegen het licht te houden en met aanbevelingen te komen voor verbetering. Op basis van deze aangepaste monitoring zal het mogelijk zijn om betere uitspraken te doen over welk deel van het afvalhout wordt ingezet voor recycling, voor bioenergetische toepassingen en voor overige toepassingen.
- Verder loopt de recycling van afval van houten verpakkingen waar mogelijk mee in de studie die uitgevoerd wordt naar de hoogwaardigheid van recycling, in het kader van het Programma VANG. In deze studie zal gekeken worden wat de milieudruk is van hoogwaardige recycling van afval van houten verpakkingen in vergelijking met verbranding met energierugwinning hiervan.

Over het effect van de aanbevelingen van de werkgroep op de recycling van afval van houten verpakkingen wordt u bij de volgende voortgangsrapportage, in het eerste kwartaal van 2016, geïnformeerd.

De eindbevindingen van de Werkgroep Hout geven ook direct antwoord op de nog openstaande vraag (naar aanleiding van het AO Milieuraad van 15 oktober 2014) waarom ik de EU-doelstelling voor de recycling van afval van houten verpakkingen, die voorgesteld was in het Circulaire Economie pakket, te ambitieus vind.

Alle partijen in de keten zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om (a) meer afval van houten verpakkingen gescheiden te gaan inzamelen, (b) meer recyclingcapaciteit te realiseren van afvalhout en (c) het afvalhout ook daadwerkelijk voor recycling aan te bieden. Pas dan lukt het om de dalende lijn van recyclingpercentages om te buigen en te werken naar de doelstelling van 45% in 2022. Het, inmiddels door de Europese Commissie teruggetrokken, doel van 80% is vooralsnog een brug te ver voor deze stroom. De verwachting is dat de Europese Commissie aan het einde van dit jaar met een voorstel voor een nieuw Circulaire Economie pakket komt. Het standpunt van Nederland ten aanzien van de doelstelling voor hout zal ongewijzigd blijven.

Recyclingcijfers 2013

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. In 2013 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. De afspraken uit het Basisdocument zijn zoveel mogelijk opgenomen in een Ministeriële Regeling die medio vorig jaar in werking is getreden zodat de afspraken ook handhaafbaar zijn door de ILT.

In de brief van 4 maart 2014⁵, waarin ondermeer de resultaten van de recyclingcijfers over 2012 aan uw Kamer aangeboden zijn, is aangegeven dat de verwachting is dat binnen een paar jaar, uiterlijk bij de resultaten over 2015, de rapportage de gewenste kwaliteit zal bereiken. De gerapporteerde gegevens zullen conform de gewijzigde Ministeriële Regeling voor verslaglegging meer onderbouwd moeten worden. Hier zet het verpakende bedrijfsleven goede stappen in. Daardoor is de verwachting nog steeds dat de rapportage over 2015 de gewenste kwaliteit zal hebben.

Bij deze brief ontvangt u de rapportage over 2013. Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft in 2014 voor het eerst als normadressant namens de producenten en/of importeurs van verpakkingen gerapporteerd over de uitvoering van de verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen. In deze eerste rapportage is door het verpakende bedrijfsleven op meerdere onderdelen invulling gegeven aan de vereisten vanuit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen. Hiermee is de transparantie en de betrouwbaarheid van de gegevens op diverse onderdelen verbeterd. Maar de gewenste kwaliteit is nog niet bereikt. Zoals hierboven genoemd, worden hiervoor wel de nodige stappen gezet zodat de gewenste kwaliteit wel bereikt gaat worden over de resultaten van 2015.

In bijlage 1 zijn de gerapporteerde recyclingpercentages weergegeven voor de jaren 2011 tot en met 2013. Uit dat overzicht blijkt dat de gestelde normen, voor 2013, gehaald zijn voor papier en karton, kunststof en metalen.

Voor glas en hout zijn de normen niet gehaald:

- Glas laat in 2013 een verbetering zien ten opzichte van 2012 door het aandeel recycling te laten stijgen van 71% naar 79%. Hiermee is de norm van 90% echter nog niet gerealiseerd. Het verpakende bedrijfsleven heeft daarom in 2014 een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de inzameling van glas, het verbeteren van de transparantie van de verpakkingsglasketen en het verbeteren van de monitoring van verpakkingsglas. Dit onderzoek heeft tevens geleid tot vervolgacties waaronder de landelijke campagne «Glas in het Bakkie» en het ondersteunen van gemeenten die relatief achterlopen met hun glasinzameling.
- Hout laat in 2013 een verdere daling zien naar 22% recycling. De redenen voor de teruggang in recycling van afval van houten verpakkingen zijn al aangestipt bij de eindbevindingen van de Werkgroep Hout.

De ILT heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid van het voor hout gerapporteerde recyclingcijfer van 22%, zie ook bijlage 4. Op basis van de rapportage en de aanvullend verkregen informatie kan de ILT niet vaststellen of dit percentage correct is. Op essentiële onderdelen is de informatie niet voldoende betrouwbaar en niet juist. Dit geldt zowel voor de hoeveelheid op de markt gebrachte

⁵ Kamerstuk 30 872, nr. 161

houten verpakkingen als de hoeveelheid gerecycled afval van houten verpakkingen. Tevens was voor deze afvalstroom nog geen borging en (externe) controle van de aangeleverde gegevens aanwezig.

Naar aanleiding van de conclusie over hout, zal de ILT met StAV in gesprek gaan om een waarschuwing te geven en aan te dringen op het per direct nemen van passende maatregelen voor het realiseren van de recyclenorm. In 2017 zal de ILT opnieuw een onderzoek instellen naar de recycling van houten verpakkingsafval over 2016. Indien nodig, zullen dan passende maatregelen genomen worden.

Wat betreft de stromen glas en kunststof, heeft de ILT het verpakkende bedrijfsleven in 2014 waarschuwingsbrieven gestuurd naar aanleiding van eerdere bevindingen rond glas en kunststof.

Conform die brieven zal in 2015 opnieuw onderzoek ingesteld worden naar de recycling van glazen verpakkingsafval en bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval over 2014.

Stand van zaken brancheverduurzamingsplannen/hoogst haalbare doelen

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 en onderliggende documenten is afgesproken dat er door het bedrijfsleven brancheverduurzamingsplannen voor verpakkingen worden gemaakt, met daarin opgenomen de hoogst haalbare doelen. Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) is daarin aangewezen als de partij die deze plannen op kwaliteit toetst. Hiervoor heeft het KIDV een toetsingscommissie ingesteld, met daarin vier wetenschappers van verschillende Nederlandse Universiteiten, met elk hun eigen expertise, om zo de kwaliteit te borgen. Op de website van het KIDV staat dit proces en de samenstelling van de toetsingscommissie beschreven.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de brancheverduurzamingsplannen ligt bij het bedrijfsleven. Met deze aanpak wordt op een ook voor Europese begrippen nieuwe manier met het verduurzamen van verpakkingen omgegaan.

In het addendum bij de Raamovereenkomst is afgesproken dat er vanaf 2013 brancheverduurzamingsplannen worden gemaakt door de branches met daarin hoogst haalbare doelen voor verpakkingen. De mate waarin branches hun verpakkingen verduurzamen, is erg verschillend. Deze nieuwe methode en de diversiteit in verduurzaming hebben er voor gezorgd dat de plannen nog niet in 2013 gemaakt konden worden.

Het eerste jaar en een deel van 2014 zijn benut voor het ontwikkelen van een methodiek om branches te steunen bij het maken van hun verduurzamingsplan. Veel branches zijn vanaf de tweede helft van 2014 aan de slag gegaan.

Eind 2014 is voor ruim 70% van de markt een plan ingediend bij het KIDV en heeft nog een kwart toegezegd dit in het eerste kwartaal van 2015 te gaan doen. Daarmee wordt dan vrijwel de hele markt gedekt. De plannen worden getoetst, vastgesteld en dan openbaar. Naar verwachting zullen in 2015 voor 80% van de markt plannen met daarin hoogst haalbare doelen zijn vastgesteld door het KIDV.

Inmiddels zijn hoogst haalbare doelen vastgesteld door het KIDV voor de grote en kleine PET-flessen voor frisdranken en waters. Zoals afgesproken in de Raamovereenkomst Verpakkingen zouden voor het toepassen van gerecycled materiaal in PET-flessen percentages vastgesteld worden als hoogst haalbare doelen voor 2018 en 2022. De hoogst haalbare doelen zijn opgenomen in een deelplan van de Frisdranken, Waters en Sappen als

onderdeel van het brancheverduurzamingsplan van de branche «Levensmiddelen en handel». Dit deelplan zal binnenkort openbaar worden gemaakt.

Medio dit jaar zal uw Kamer geïnformeerd worden over de resultaten die dan bereikt zijn over de brancheverduurzamingsplannen en de hoogst haalbare doelen.

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