

Vergaderjaar 2007–2008

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

Tijdens het Algemeen Overleg op 26 juni 2008 (Kamerstuk 28 694, nr. 70) gaf afgevaardigde Poppe mij een aantal vragen van de coöperatie VAOP in handen.¹ Met deze brief voldoe ik aan mijn toezegging om deze vragen schriftelijk te beantwoorden. Verder informeer ik uw Kamer in deze brief over de uitkomsten van het gesprek met de VNG over consumentenverantwoordelijkheid en de uitvoering van de motie Vietsch over het zichtbaar doorberekenen aan de consument van de verpakkingenbelasting².

1 Beantwoording vragen VAOP

De VAOP stelde onder een aantal vragen dezelfde onderwerpen aan de orde. Ik loop daarom achtereenvolgens deze verschillende onderwerpen langs. De vragen die ik daarmee beantwoord staan in de aanhef benoemd.

1.1 Rol van de Minister van VROM bij het Afvalfonds en het bestuur van de Stichting Afvalfonds (vraag 1 t/m 3, 10 en 12)

Hoewel ik mij bewust ben dat ik mijn rol en positie ten aanzien van het Afvalfonds en het stichtingsbestuur reeds in mijn brief van 2 juni 2008³ heb toegelicht, zal ik deze nogmaals uitleggen. Aangezien de VAOP hier diverse vragen over stelt, waarin een aantal onjuiste suggesties worden gedaan.

Het Afvalfonds wordt conform de in de Raamovereenkomst gemaakte afspraken inderdaad hoofdzakelijk gevuld met geld van de VROM-begroting dat afkomstig is van de (extra) inkomsten uit de verpakkingenbelasting. Dit betekent echter niet dat het beheer van dat geld in een overheidsgedomineerde omgeving dient te geschieden. Op grond van het zogenoemde «Kader voor stichtingen» moet worden uitgegaan van een zo gering mogelijke betrokkenheid van het Rijk bij de stichting Afvalfonds.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer 2007–2008, 28 694, nr. 64.

³ Tweede Kamer 2007–2008 28 694, nr. 60.

De relatie blijft daarbij idealiter beperkt tot het verstrekken van subsidie voor de jaarlijkse uitkering van € 115 miljoen van de VROM-begroting naar het Afvalfonds¹. Het Rijk heeft geen wettelijke taak toebedeeld gekregen bij de wijze van besteding van de gelden die naar het Afvalfonds vloeien. Bovendien ontbreekt een publiekrechtelijke bevoegdheid om in het stichtingsbestuur deel te nemen dat met de besteding van de rijksmiddelen is belast. Daarnaast geldt dat de stichting zich zal moeten verantwoorden over de rechtmatigheid van de besteding van de van overheidswege verkregen gelden. Het zou niet passen als ik zelf enerzijds inhoudelijk betrokken ben bij het beheer van gelden, die ik als subsidie aan de stichting heb verstrekt en anderzijds de controle daarover zou moeten uitvoeren.

Voor het Afvalfonds geldt dit te meer nu het gaat om werkzaamheden die wettelijk tot de verantwoordelijkheid van producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen horen. Het Afvalfonds dient ter financiering van de uitvoering van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton verpakkingen (hierna: het Besluit verpakkingen) door het bedrijfsleven in het kader van de producentenverantwoordelijkheid. De suggestie van de VAOP dat in casu sprake zou zijn van een publiekrechtelijke grondslag is onterecht. Het betreft financiering van verplichtingen die expliciet bij private partijen zijn neergelegd.

De relatie tussen het Ministerie van VROM en de stichting Afvalfonds is daarom enkel een financiële. Ik zal mij niet inhoudelijk met de uitvoering van de werkzaamheden bemoeien, maar alleen de rechtmatigheid van de bestedingen van de voor de uitvoering van de Raamovereenkomst ter beschikking gestelde gelden toetsen. Rechtmatig is in dit geval besteding conform hetgeen is geregeld in de Raamovereenkomst. Dit betreft de hele keten die betrokken is bij de uitvoering van het Besluit verpakkingen (gemeenten, sorteerders, recyclers, Nedvang (1-loket) en het Afvalfonds). De zekerheid over de rechtmatigheid wordt mede verkregen door de in de subsidiebeschikking op te nemen verplichtingen om aan de minister van VROM een jaarverslag en een jaarrekening voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring te overleggen. Ook de resultaten van de monitoring moeten worden verstrekt.

Op het punt van deelname van VROM aan de stichting Afvalfonds wordt dus afgeweken van de Raamovereenkomst en zal VROM niet deelnemen aan het bestuur. Dit overigens geheel overeenkomstig het kabinetsstandpunt dat de Rijksoverheid in beginsel niet optreedt als medebestuurder van stichtingen².

Het bestuur van de stichting Afvalfonds zal daarom bestaan uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en van de VNG en een door het bedrijfsleven en VNG te benoemen onafhankelijk voorzitter. Dit betekent een andere samenstelling van het bestuur dan in de Raamovereenkomst is voorzien, maar rechtvaardigt niet de conclusie dat er sprake zou zijn van contractbreuk. Met zowel de VNG als het bedrijfsleven is uitgebreid contact geweest over deze complicatie en is overeenstemming bereikt over de huidige aanpak.

Maar ik ben nog steeds betrokken bij de uitvoering van de Raamovereenkomst. En deze betrokkenheid reikt verder dan het toezicht op het behalen van de doelstellingen door het bedrijfsleven. Zo ben ik betrokken bij het opstellen van de statuten van de stichting Afvalfonds en stel ik de subsidiebeschikking op waarmee jaarlijks € 115 miljoen aan het Afvalfonds zal worden uitgekeerd. Bovenal blijkt mijn commitment uit het feit dat het ministerie van VROM vertegenwoordigd is in de Raamovereenkomst genoemde begeleidingscommissie. De directeur-generaal Milieubeheer is voorzitter van de begeleidingscommissie.

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 25 268, nr. 42, p. 2.

² Kamerstukken II 2004–2005, 25 268, nr. 20, p. 11.

Over de financiering van het Afvalfonds zijn afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst. Het geld voor het Afvalfonds loopt via de begroting van VROM. Elk jaar zal dus op de begroting van VROM een bedrag worden gereserveerd voor storting in het Afvalfonds.

1.2 Lasten voor burgers (vraag 4 en 6)

Het is mij bekend dat er zorgen bestaan over de gevolgen van de verpakkingenbelasting voor de lasten voor burgers. Ten tijde van het afsluiten van de Raamovereenkomst is er aandacht besteed aan de lasten voor burgers. Met gemeenten is als gevolg hiervan afgesproken dat voor zover de opdracht en vergoedingen die zij uit het Afvalfonds zullen krijgen, niet leiden tot extra uitgaven voor het afvalstoffenbeleid, de gemeenten dit met de afvalstoffenheffing zullen verrekenen. Als deze kosten voor gemeenten dalen, zal de afvalstoffenheffing dus naar beneden kunnen. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat een groot aantal gemeenten bewust heeft gekozen voor een lagere afvalstoffenheffing dan de inzameling van huishoudelijk afval hen kost. En de verpakkingen, waar de raamovereenkomst over gaat, zijn maar een deel van de totale afvalstroom uit huishoudens. Voor een uitgebreidere toelichting over de gevolgen van de verpakkingenbelasting voor de hoogte van de afvalstoffenheffing en de lasten voor burgers verwijs ik kortheidshalve naar de beantwoording van kamervragen over dit onderwerp van de leden Omtzigt en Vietsch¹. Daarnaast heeft de uitbetaling van de vergoedingen aan gemeenten voor de jaren 2006, 2007 en 2008 op dit moment inderdaad nog niet plaatsgevonden. Deze kosten voor de inzameling van verpakkingsafval, die op grond van het Besluit verpakkingen voor rekening van de producenten en importeurs dienden te komen, zijn dus vooralsnog voor rekening van de gemeenten gekomen.

In de Raamovereenkomst is geregeld dat het Afvalfonds wordt benut voor een compensatie van de kosten die gemeenten daadwerkelijk hebben gemaakt voor de gescheiden inzameling van verpakkingsafval conform het Besluit in 2006 en 2007. In de € 575 miljoen voor 5 jaar zit die compensatie verwerkt.

De VNG heeft inmiddels al wel samen met Nedvang een inschatting gemaakt van de inzamelingskosten voor 2006/2007 en, vooruitlopend op de oprichting van de stichting Afvalfonds, recent een betalingsverzoek bij mij ingediend. Zodra ik dit heb kunnen toekennen, zal de VNG deze vergoedingen aan gemeenten uitkeren. Dit kan aanleiding zijn voor gemeenten om voor 2009 hun afvalstoffenheffing aan te passen. Het bepalen van de hoogte van de afvalstoffenheffing is en blijft een autonome gemeentelijke bevoegdheid waarop ik geen invloed kan uitoefenen. Het is derhalve aan gemeenten om conform de afspraak uit de Raamovereenkomst betalingen uit het Afvalfonds ten gunste te laten komen van de lasten voor hun burgers.

1.3 Verdeling verantwoordelijkheden (vraag 5, 7 en 8)

In de vragen 5, 7 en 8 wordt gevraagd welke partij de verantwoordelijkheid draagt voor de inzameling en de hergebruiksdoelstellingen uit het Besluit verpakkingen en de Raamovereenkomst.

De producentenverantwoordelijkheid ligt per definitie volledig bij het bedrijfsleven. Ware het anders dan was er geen sprake van producentenverantwoordelijkheid. Wel is het zo dat het bedrijfsleven niet de plicht heeft alle verpakkingsafval in te zamelen, maar slechts dat deel dat nodig is om de verplichtingen inzake materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing uit het Besluit te realiseren. In die zin ziet de producentenverantwoordelijkheid niet op 100% van het verpakkingsafval. Op grond van het Besluit verpakkingen ligt deze producentenverantwoordelijkheid nog steeds bij de individuele producent. Bedrijven hebben de uitvoering

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 2578.

van de verplichtingen echter overgedragen aan Nedvang. Het is dan ook aan Nedvang ervoor te zorgen dat de verplichtingen inzake materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing worden gerealiseerd. Het beheer van huishoudelijke afvalstoffen is geregeld via Titel 4 van de Wet milieubeheer. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders dienen er op grond van die titel voor zorg te dragen dat huishoudelijke afvalstoffen binnen haar grondgebied worden ingezameld. Onder huishoudelijke afvalstoffen valt ook een deel van het verpakkingsafval. Elk der partijen kan worden aangesproken op nakoming van de eigen verplichtingen. Voor inname van verpakkingsafval betekent voornoemde dat er in beginsel een dubbele verantwoordelijkheid bestaat.

Wel is geregeld dat financiering van de inzameling van verpakkingsafval ten laste van het bedrijfsleven komt. Door het afsluiten van de Raamovereenkomst konden bedrijfsleven en de VNG de afspraken vastleggen, die ze moesten maken over de uitvoering van de verplichtingen.

1.4 Timing uitvoeringsprotocollen (vraag 9)

De statuten en protocollen zijn parallel opgesteld en zodoende op elkaar afgestemd. De procedures die de protocollen en statuten moeten doorlopen verschillen echter. De statuten worden in het kader van de Comptabiliteitswet ter advisering voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, waarna na goedkeuring door de Ministerraad toezending aan de Staten-Generaal plaatsvindt. Voor de protocollen geldt dit niet, de VNG wilde deze echter wel graag aan gemeenten voorleggen in de vorm van een ledenraadpleging. Om tijdig tot oprichting van de stichting over te kunnen gaan zijn beide procedures gelijktijdig ingezet.

In de Raamovereenkomst is vastgelegd dat er een Afvalfonds komt waaruit de uitvoering zal worden gefinancierd. Met de statuten wordt de stichting opgericht die deze betalingen mogelijk moet maken. Het is niet onlogisch om het uitvoeringprotocol gereed te hebben voordat de stichting daadwerkelijk wordt opgericht. Het uitvoeringsprotocol voorziet in de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de betalingen uit het Afvalfonds zullen plaatsvinden. Het is niet de stichting die de voorwaarden voor betaling opstelt, maar de betrokken partijen en met name de VNG en het bedrijfsleven. Met de Raamovereenkomst in combinatie met het uitvoeringsprotocol, alsmede ook het monitoringsprotocol, is de vormgeving van de uitvoering van de verplichtingen vastgelegd en is het niet nodig vooraf tot oprichting van de stichting over te gaan.

1.5 Monitoring en handhaving (vraag 11, 13 en 17)

In het kader van het opstellen van het Besluit verpakkingen is het ontwerpbesluit voorgelegd aan het Ministerie van Justitie. Daarbij is eveneens gekeken naar handhaafbaarheid van het besluit. Indertijd zijn geen opmerkingen van de zijde van Justitie gemaakt over strafrechtelijke handhaafbaarheid. Niet in te zien is waarom het Besluit Verpakkingen niet strafrechtelijk zou kunnen worden gehandhaafd. Overtreding van het besluit is strafbaar krachtens de Wet op de economische delicten. Naast strafrechtelijke handhaving kan het besluit eveneens bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Van handhaving bij producenten of importeurs die jaarlijks minder dan 15 000 kg verpakkingen op de markt brengen kan nog steeds sprake zijn. Deze bedrijven zullen op verzoek van de Tweede Kamer¹ worden vrijgesteld van de administratieve verplichtingen uit het Besluit verpakkingen. Dit betekent dat de betreffende bedrijven geen voorafgaande mededeling meer hoeven te doen, maar ook zonder mededeling is het in beginsel mogelijk te handhaven. Een groot gedeelte van de bedrijven die onder het

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 31 200 XI, nr. 68 (Motie Neppérus en Spies).

Besluit verpakkingen vallen zijn bekend bij de VROM-Inspectie, zodat handhaving van de overige verplichtingen uit het besluit mogelijk is.

Wat betreft de monitoring van kunststof verpakkingen is het niet zo dat ik deze zelf zal monitoren. Enerzijds zal het bedrijfsleven op grond van het Besluit verpakkingen, aan moeten geven welke resultaten zij hebben bereikt met betrekking tot inname, materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van verpakkingsafval. De monitoring zal in eerste instantie worden uitgevoerd door Nedvang. Hiervoor hebben de betrokken partijen een monitoringsprotocol opgesteld waarin is aangegeven op welke wijze de monitoring zal worden vormgegeven en wie, welke informatie moet vastleggen. Op basis van deze monitoring zal aan mij verslag worden gedaan.

Anderzijds zal verslaglegging plaatsvinden op grond van de verantwoording die de stichting Afvalfonds in het kader van de subsidieverlening moet afleggen over de rechtmatigheid van de besteding van de gelden. Ook hiervoor zijn de monitoringsresultaten van belang.

Het Afvalfonds respectievelijk Nedvang zullen de getrouwheid van de aangeleverde gegevens moeten aantonen. Ik heb, evenals de Algemene Rekenkamer, de mogelijkheid de aangeleverde gegevens te controleren.

1.6 Kunststoffen als grondstof voor cementovens en nascheiding kunststof verpakkingsafval (vraag 14 t/m 16, 18 en 19)

In antwoord op kamervragen van het lid Poppe over nascheiding van kunststof afval¹ ben ik reeds ingegaan op de kosten van en vergoedingen voor respectievelijk de gescheiden inzameling (bronscheiding) en de toepassing van nascheidingstechnieken zoals in vraag 15 en 16 aan de orde worden gesteld. Bovendien het ik toegezegd in september 2008 per brief aan uw Kamer in te zullen gaan op de milieuaspecten en de techniek van nascheiding.

Daarom merk ik hier slechts het volgende over deze punten op. Wat betreft de vergoedingen aan gemeenten is in de Raamovereenkomst als gevolg van de keuze voor bronscheiding, afgesproken dat gemeenten alleen een inzamelvergoeding kunnen ontvangen als ze kunststof verpakkingsafval uit huishoudens gescheiden inzamelen.

Voor wat betreft de vraag over CO₂-reductie merk ik op dat zowel bij nascheiding als bij bronscheiding een CO₂-reductie wordt bereikt als gevolg van een verhoogd aandeel recycling en andere nuttige toepassingen die voortkomen uit beide scheidingsprocessen. Daarnaast kan sprake zijn van een verschil in efficiency tussen beide processen hetgeen afhankelijk is van het gekozen systeem en de daarvoor benodigde handelingen. Voor de goede orde meld ik dat nascheiding of bronscheiding als zelfstandige activiteit niet een nuttige toepassing is zoals de wet bedoelt. Het zijn slechts de methoden/processen die moeten leiden tot meer recycling en andere nuttige toepassing of eindvormen voor verwerking (verbranden of storten). De Europese kaderrichtlijn afvalstoffen geeft aan welke handelingen als nuttige toepassing worden aangemerkt; grofweg kan het hierbij gaan om hergebruik, recycling/terugwinning van grondstoffen of toepassingen als (vervangende) brandstof bijvoorbeeld in de cement-klinkerproductie. Recyclen van kunststoffen – uitgesplitst naar type kunststof – als integraal onderdeel van een nascheidingsinstallatie voor restafval, is momenteel geen gangbare praktijk binnen en buiten Nederland. Bij de inzet van kunststoffen als brandstof bij de cement-klinkerproductie gaat het op dit moment om residuen die ontstaan bij het sorteren en reinigen van de gescheiden ingezamelde kunststoffen en om

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, Aanhangsel 2932.

kunststoffen die bij nascheiding in de hoogcalorische fractie aanwezig zijn. Op dit moment is dus geen sprake van de inzet als grondstof.

Bij het recyclen van brongescheiden kunststoffen tot hoogwaardige secundaire kunststoffen treedt een uitval op van ongeveer 30–35 % van het oorspronkelijke ingezamelde materiaal. Deels gaat het hierbij om verwijdering van vervuiling en deels om verlies van kunststoffen in het sorteer- en opwerkingsproces. Dit residu kan worden afgezet als reductiemiddel in de staalindustrie of als brandstof in de cementindustrie en in elektriciteitscentrale (bruinkoolcentrales).

De kunststoffen die bij nascheiding in de hoogcalorische fractie aanwezig zijn worden momenteel voor 100% ingezet als brandstof in de cementindustrie of in speciale afvalverbranders (beide buiten Nederland). De toepassing als vervangende brandstof in de cementindustrie wordt Europees als een nuttige toepassing gezien (R1-behandeling). Echter sinds de invoering midden 2005 van het stortverbod in Duitsland is er een fors overschot aan hoogcalorische restafval in de markt en kan deze fractie bij gebrek aan voldoende verwerkingscapaciteit moeilijk worden afgezet voor een nuttige toepassing.

Als gevolg hiervan wordt een deel van de hoogcalorische fractie die in Nederland bij nascheiding ontstaat momenteel gestort of verbrand als vorm van verwijderen. Er zijn op dit moment geen tekenen van verandering in deze situatie op de Duitse markt waar te nemen.

Weliswaar is de uitstoot van CO₂-eq in cementovens als gevolg van de inzet van gemengde kunststoffen als vervangende brandstof bekend, maar een vergelijking met de CO₂-eq uitstoot bij een hoogwaardige recycling van kunststoffen via nascheiding kan ik op dit moment niet maken. Zoals ik al in antwoord op eerdere vragen van het lid Poppe¹ heb aangegeven wordt volgens het persbericht van Omrin op dit moment een proef met nascheiding uitgevoerd en moet nog blijken welk percentage van de kunststof verpakkingen hierbij kan worden gerecycled, zodanig dat dit kwalitatief vergelijkbaar is met een hoogwaardige recycling via bronnscheiding.

Bovendien verplicht de Europese Verpakkingsrichtlijn tot een bepaald percentage materiaalhergebruik. Het is derhalve niet mogelijk alleen van overige nuttige toepassing uit te gaan, maar er zal wel degelijk een gedeelte van het verpakkingsafval als materiaal moeten worden hergebruikt. Van de in de publiciteit gekomen proeven zijn geen cijfers verstrekt over het nascheidingsresultaat, dat wil zeggen hoeveel van het gescheiden kunststof materiaal geschikt is voor materiaalhergebruik.

2 Consumentenverantwoordelijkheid

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg op 16 april, heb ik met de VNG gesproken over de consumentenverantwoordelijkheid. Dit onderwerp heeft de aandacht van zowel VNG als de producenten. Zij hebben afgesproken dat Nedvang met een mediacampagne de landelijke uitrol van de kunststofinzameling ondersteunt. Consumenten worden zo aangesproken op hun rol bij de gescheiden inzameling.

De landelijke campagne wordt ondersteund door gebruik te maken van lokale communicatiekanalen binnen de gemeenten. Nedvang maakt hierover afspraken met de individuele gemeenten.

Als onderdeel van het kunststoffarrangement 2008 is afgesproken dat gemeenten voor lokale communicatie over de gescheiden inzameling van kunststof eenmalig een bedrag kunnen ontvangen.

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, Aanhangsel 2932.

3 Vermelding verpakkingenbelasting op de kassabon

Ik heb in overweging 13 van de Raamovereenkomst samen met het bedrijfsleven de intentie geuit om de verpakkingenbelasting zichtbaar door te berekenen aan consumenten, omdat daarmee zichtbaar wordt dat er maatschappelijke kosten verbonden zijn aan het gebruik van grondstoffen voor verpakkingen en de recycling daarvan. De Kamer heeft bij motie van het lid Vietsch¹ verzocht om de Raamovereenkomst zodanig te interpreteren dat doorberekening aan consumenten per aankoop en vermelding van de verpakkingenbelasting op kassabonnetjes niet nodig is. Naar aanleiding van de motie heb ik met het bedrijfsleven vastgesteld dat bedrijven op basis van de genoemde overweging uit de raamovereenkomst niet verplicht zijn om op de kassabon de verpakkingenbelasting te vermelden. Bedrijven zijn dit ook niet op andere gronden verplicht. Het zichtbaar doorberekenen van de verpakkingenbelasting aan consumenten op grond van de raamovereenkomst is derhalve niet nodig. Ook de VNG stemt hier mee in.

Daarmee is deze motie uitgevoerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 28 694, nr. 64.