

Vergaderjaar 2007–2008

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2008

Op 15 augustus 2007 heb ik u de Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012 (hierna: de Raamovereenkomst) aangeboden (Kamerstuk 2006/2007, 28 694, nr. 42). Met deze brief breng ik u op de hoogte van de stand van zaken van de uitvoering van deze Raamovereenkomst die op 1 januari 2008 is ingegaan. Daarbij zal ik eveneens ingaan op de mede daarmee verband houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: het Besluit verpakkingen) die in de tweede helft van 2008 aan de beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. Ook zal ik de stand van zaken schetsen met betrekking tot inzameling en recycling van kunststof verpakkingen.

De verantwoordelijkheid voor inname, materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van verpakkingsafval ligt bij de producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen. Mijn rol in dit kader is de beoordeling van de voortgang van de producentenverantwoordelijkheid en het monitoren en handhaven in relatie tot de doelstellingen. Samenvattend kan ik vanuit die oogpunten concluderen dat er hard en constructief wordt gewerkt aan de uitvoering van de Raamovereenkomst en ik ben op dit moment positief over die uitvoering. Op alle fronten zijn de partijen actief om de afspraken verder uit te werken en uit te voeren: het 1-loket namens het bedrijfsleven is een feit, bedrijfsleven en gemeenten hebben een versnelde uitrol van de kunststofinzameling ingezet en er is een structuur onder voorzitterschap van de directeur-generaal Milieubeheer waarin partijen met elkaar de voortgang bewaken.

Op basis van de huidige stand van zaken concludeer ik met het bedrijfsleven en de VNG dat wij tevreden zijn over de wijze waarop de uitvoering van de Raamovereenkomst verloopt en een weg is ingeslagen om op door te gaan. De uitvoering van de Raamovereenkomst vraagt om investeringen in de organisatie en in de inzameling, verwerking en monitoring van verpakkingsafval. Dit vraagt hoe dan ook de nodige tijd. Ik bied daarvoor de ruimte binnen de context van het Besluit verpakkingen en de

Raamovereenkomst en vraag ook aan de Tweede Kamer om mij daarin te steunen.

Voorts informeer ik u via deze brief, zoals in de brief van mijn voorganger van 6 februari 2007 (Kamerstuk 2006/2007, 28 694, nr. 39) is aangekondigd, op hoofdlijnen over de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval in 2007 met een doorkijk naar de uitvoering voor de komende anderhalf jaar en over de bevindingen en aanbevelingen van de Stuurgroep Zwerfafval na het eerste uitvoeringsjaar (2007) van het Impulsprogramma Zwerfafval.

1 De Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval

Met het Besluit verpakkingen is de verantwoordelijkheid voor inname, materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van verpakkingsafval (glas, papier en karton, kunststof, metalen en hout) bij de producenten en importeurs van verpakte producten en verpakkingen neergelegd. Zij zijn daarbij, voor zover het inzameling van verpakkingsafval afkomstig van consumenten betreft, afhankelijk van de medewerking van gemeenten. Daarover zijn afspraken gemaakt tussen VROM, bedrijfsleven en VNG. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Raamovereenkomst, overigens zonder afbreuk te doen aan de producentenverantwoordelijkheid en zonder dat ik als minister van VROM taken naar mij haal die wettelijk gezien bij het bedrijfsleven liggen.

Eén van die afspraken is dat gemeenten het huishoudelijk verpakkingsafval inzamelen. Zij krijgen daarvoor een financiële vergoeding van het bedrijfsleven. Voor de uitkering van deze vergoeding voorziet de Raamovereenkomst in de oprichting van een Afvalfonds. Zoals in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008, Kamerstuk 2007/2008, 31 205, nr. 3) is aangegeven, heeft mede op verzoek van het bedrijfsleven, integratie van de heffingen van de collectieve organisaties ter uitvoering van het Besluit verpakkingen, in de verpakkingenbelasting plaatsgevonden. Daartoe zijn de tarieven van de verpakkingenbelasting zodanig vastgesteld dat de verpakkingenbelasting structureel een opbrengst kent van € 365 miljoen (in 2008 eenmalig een lager bedrag van € 240 miljoen), in plaats van de in het Coalitieakkoord genoemde € 250 miljoen. De begroting van het ministerie van VROM zal met het verschil tussen deze bedragen (€ 115 miljoen) worden verhoogd. Vanuit de begroting van VROM zal op grond van de Raamovereenkomst in ieder geval over de periode 2008 tot en met 2012 jaarlijks € 115 miljoen in het Afvalfonds worden gestort (Kamerstuk 2007/2008, 31 200, nr. 2).

1.1 1-loket

In de Raamovereenkomst is aangegeven dat het voor de rijksoverheid, VNG en gemeenten het meest praktisch is als het bedrijfsleven via één uitvoeringsorganisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen waar het betreft de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen. Deze organisatie vormt voor de VNG en gemeenten de enige gesprekspartner met betrekking tot de uitvoering van het Besluit verpakkingen.

De oprichtingsvergadering van deze uitvoeringsorganisatie heeft op 18 december 2007 plaatsgevonden en maakt gebruik van de bestaande stichting Nedvang. Deze uitvoeringsorganisatie bundelt onder andere de toen reeds bestaande collectieven die zich bezig houden met verpakkingen, te weten Nedvang, Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL), Verpakkingen Recycling Nederland (VRN), Koninklijke Metaalunie, Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA) en de Stichting duurzaam verpakkingsglas (SDV). Nedvang geeft namens het bedrijfsleven uitvoering aan de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen

inzake inname, materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing. Het 1-loket namens het bedrijfsleven is daarmee een feit.

1.2 Het Afvalfonds

In de Raamovereenkomst is opgenomen dat voor administratie van het Afvalfonds een stichting zal worden opgericht. Daar de Raamovereenkomst door mij is ondertekend, is sprake van betrokkenheid van het Rijk bij het oprichten van deze stichting. Op grond daarvan is artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001, alsmede het zogeheten «Kader voor stichtingen» (Kamerstukken II 2006–2007, 25 268, nr. 42) van toepassing. De stichting kan derhalve niet eerder worden opgericht dan 30 dagen nadat ik van het voornemen daartoe, na overleg met de Algemene Rekenkamer en in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling heb gedaan aan de Staten-Generaal. De voorbereidende gesprekken zijn reeds gestart en naar verwachting kan ik uw Kamer nog voor de zomer het voornemen tot oprichting van de stichting voorleggen.

In beginsel dient vanuit het Rijk een zo gering mogelijke betrokkenheid te bestaan bij de oprichting van een stichting (Kamerstukken II 2006–2007, 25 268, nr. 42). In lijn met dit kabinetsstandpunt kan vanuit het ministerie van VROM geen bestuurszetel worden bezet, in tegenstelling tot hetgeen in de Raamovereenkomst is opgenomen. Ook anderszins zal VROM niet betrokken zijn bij het bestuur van de stichting. Bestuurszetels worden evenredig verdeeld tussen bedrijfsleven en VNG en door hen zal een onafhankelijke voorzitter worden benoemd. Dit sluit beter aan bij de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Met participatie van het ministerie van VROM in het stichtingsbestuur zou ik een politieke verantwoordelijkheid naar mij toe trekken zonder dat daarvoor een publiekrechtelijke grondslag bestaat.

Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting Afvalfonds. De stichting zal namelijk noch openbaar gezag hebben, noch bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn. Er is geen sprake van het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen door of namens de stichting. De verdeling van de gelden uit het Afvalfonds door de stichting geschiedt niet ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak van de rijksoverheid. De stichting heeft enkel een privaatrechtelijke taak, die bestaat uit het administreren van de betalingen uit het Afvalfonds op grond van de Raamovereenkomst.

Dientengevolge ligt een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de stichting niet in de rede. Mijn verantwoordelijkheid beperkt zich tot een rechtmatigheidstoets van de uitkeringen uit het Afvalfonds, aangezien het besteding van begrotingsgeldten betreft. 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, sorteerdere, recyclers, Nedvang (1-loket) en het Afvalfonds).

Dit doet overigens niets af aan mijn mogelijkheid invloed uit te oefenen op de totstandkoming van een stichting, met name voor wat betreft de inhoud van de statuten en ik benut die mogelijkheid ook. Het voortouw bij het oprichten van de stichting ligt, uitvoering gevend aan het «Kader voor Stichtingen», echter bij het bedrijfsleven en de VNG. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsprotocollen waarin de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de betaling uit het Afvalfonds zal plaatsvinden, zijn opgenomen.

Deze protocollen zijn door VNG en bedrijfsleven gezamenlijk opgesteld en door de VNG op 22 mei ter consultatie aan haar leden voorgelegd.

Het vorengaande betekent overigens niet dat ik afbreuk wil doen aan de participatie van VROM in de Raamovereenkomst. De betrokkenheid van VROM daarbij blijft onveranderd en krijgt vorm via de los van de stichting bestaande begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Milieubeheer.

1.3 Verantwoording

De overdracht van de begrotingsgelden naar het Afvalfonds zal, overeenkomstig het kabinetsstandpunt dienaangaande, via subsidieverlening geschieden (Kamerstuk 2006/2007, 25 268, nr. 42). Na een subsidieaanvraag door de stichting zal ik een subsidiebesluit nemen waarin, naast hetgeen in de statuten van de stichting wordt geregeld, de noodzakelijke voorwaarden worden opgenomen die mij in staat stellen de verantwoording af te leggen over de besteding van de betreffende begrotingsgelden en bovendien zowel mij als de Algemene Rekenkamer controlerechten verlenen. De stichting krijgt de verplichting opgelegd de rechtmatigheid van de bestedingen aan te tonen. Daarbij dient eveneens te worden betrokken in hoeverre de bestedingen aansluiten bij hetgeen partijen in het kader van de Raamovereenkomst hebben afgesproken. Op deze wijze kan ik uitvoering geven aan mijn toezegging in het algemeen overleg van 27 september 2007 dat ik de Kamer zal informeren over de geldstromen rond het Afvalfonds.

1.4 Financiering voorafgaand aan de oprichting van de stichting

Aangezien de stichting pas in het laatste kwartaal van 2008 kan worden opgericht, is het niet mogelijk per 1 januari 2008 betalingen uit het Afvalfonds te laten plaatsvinden. In de eerste helft van dit jaar zijn echter wel betalingen nodig om een aanvang te kunnen maken met de uitvoering van de Raamovereenkomst. In dat geval kan ik, mits zowel het bedrijfsleven als de VNG een betalingsverzoek dienaangaande accorderen en het een betaling conform de Raamovereenkomst betreft, de betaling toekennen. Inmiddels zijn verzoeken hiervoor ingediend en in behandeling genomen.

2 Wijziging Besluit beheer verpakkingen en papier en karton

Gebleken is dat aanpassing van het Besluit verpakkingen aan de afspraken uit de Raamovereenkomst noodzakelijk is, als mede naar aanleiding van de invoering van de verpakkingenbelasting per 1 januari 2008. Voorts zijn er in de loop van 2007 enkele moties ingediend die nopen tot het opnieuw bekijken van een aantal onderdelen van het Besluit verpakkingen. Het ontwerpbesluit zal in de tweede helft van 2008 op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer, aan beide kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd.

2.1 Aanpassing kunststofdoelstellingen

In de Raamovereenkomst is opgenomen dat de huidige doelstellingen uit het Besluit verpakkingen voor de inzameling en materiaalhergebruik van grote en kleine kunststof drankenverpakkingen en voor overige kunststoffen worden vervangen door één integrale doelstelling voor kunststof die oploopt van 38% materiaalhergebruik in 2009 naar 42% materiaalhergebruik in 2012. Hoewel daarmee de hogere doelstellingen met betrekking tot kunststof drankenverpakkingen komen te vervallen, levert het voor de totale hoeveelheid kunststof verpakkingen een hogere doelstel-

ling voor materiaalhergebruik op. Dit resulteert in een jaarlijkse besparing van circa 210 kiloton CO₂, vergelijkbaar met het elektriciteitsgebruik van 100 000 huishoudens.

Het Besluit verpakkingen wordt daar op aangepast. Want indien het Besluit verpakkingen niet aan deze integrale doelstelling wordt aangepast, blijven wettelijk gezien de huidige separate doelstellingen gelden. Dat betekent dat de integrale doelstelling voor kunststof verpakkingsafval niet kan worden nagekomen vanwege strijd met het Besluit verpakkingen, noch kan worden afgedwongen.

2.2 Ondergrens voor kleine bedrijven

De Kamer heeft, bij motie van de leden Neppéus en Spies van 27 november 2007 (Kamerstuk 2007/2008, 31 200 XI, nr. 68), verzocht het Besluit verpakkingen zodanig te wijzigen dat een producent of importeur die jaarlijks minder dan 15 000 kg verpakkingen op de Nederlandse markt brengt, vrijgesteld wordt van de administratieve verplichtingen uit het besluit betreffende de mededeling en de verslaglegging. Aan deze motie zal uitvoering worden gegeven. Door deze bedrijven uit te zonderen van de administratieve verplichtingen uit het Besluit verpakkingen gelden deze verplichtingen nog slechts voor de 8 000 à 10 000 grotere producenten en importeurs in plaats van 400 000 bedrijven. Deze grote bedrijven brengen gezamenlijk ongeveer 95% van de totale hoeveelheid verpakkingsmateriaal op de markt, zodat de onderhavige uitzondering niet leidt tot het verlies van inzicht over het gros van de verpakkingen. Het Besluit verpakkingen wordt daarmee in lijn gebracht met de verpakkingenbelasting, waarvoor een belastingvermindering van 15 000 kg verpakkingen geldt. Dit levert een administratieve lastenverlichting op.

Niet gekozen is voor een algehele uitzondering van de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen, aangezien ook bij producenten en importeurs die een relatief geringe hoeveelheid verpakkingen op de markt brengen een belangrijke winst is te behalen in het reduceren van de totale hoeveelheid verpakkingsafval (via bijvoorbeeld preventie). Een vrijstelling van de inhoudelijke verplichtingen uit het besluit verpakkingen zou de prikkel daartoe wegnemen.

2.3 Continuering bestaande statiegeldsystemen

Bij motie van het lid Van der Ham van 4 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007–2008, 28 694, nr. 46) is verzocht bij de aanpassing van het Besluit verpakkingen bepalingen op te nemen die zo lang als nodig de continuering van het bestaande statiegeldsysteem voor grote drankverpakkingen garanderen. Het past echter niet in het kader van de gemaakte afspraken een dergelijke plicht in de regelgeving op te nemen. In de Raamovereenkomst is vastgelegd dat kunststof verpakkingen uit huishoudens door gemeenten gescheiden worden ingezameld en als materiaal worden hergebruikt, waarbij als vermeld de separate doelstellingen met betrekking tot kunststof verpakkingsafval komen te vervallen. Het zou zich niet met deze afspraak verdragen als ik verplicht de grote kunststofflessen gescheiden in te blijven zamelen.

Daarenboven heb ik, zoals ik reeds tijdens het algemeen overleg van 27 september 2007 heb aangegeven, de schriftelijke garantie van het Productschap Dranken dat het huidige statiegeldsysteem met petflessen blijft bestaan. Dat neemt niet weg dat de huidige, weliswaar nog niet in werking getreden, bepalingen uit het Besluit verpakkingen inzake de statiegeldverplichting in stand blijven.

3 Inzameling en recycling kunststof verpakkingsafval

Overeenkomstig mijn toezeggingen tijdens het algemeen overleg over afval op 16 april 2008, informeer ik uw Kamer met betrekking tot een aantal vragen die zijn gesteld over de inzameling en recycling van kunststof verpakkingsafval en de afspraken die hierover zijn gemaakt in de Raamovereenkomst. Tevens schets ik de stand van zaken.

3.1 Vergoeding kunststofpilots

Ten eerste vroeg de Kamer of het waar is dat Nedvang-pilots voor de inzameling van kunststof verpakkingen uit huishoudens vergoed worden tot 42%.

Het bedrijfsleven en de VNG hebben als onderdeel van de Raamovereenkomst in een gezamenlijk akkoord afspraken vastgelegd over de hoogte van de vergoeding die gemeenten zullen ontvangen voor de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen uit huishoudens. Zij hebben bovendien afgesproken dat nader onafhankelijk onderzoek wordt verricht naar de kosten van de inzameling om een definitieve vergoeding voor de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen vast te kunnen stellen. Ik heb bij hen geïnformeerd naar de vergoeding voor de pilots.

Het hiervoor genoemde onderzoek vindt plaats door pilots bij 32 gemeenten, die bereid zijn gevonden om te starten met de inzameling van kunststof verpakkingsafval. De informatie die voortkomt uit de inzamelactiviteiten in deze gemeenten dient als basis voor het kostenonderzoek. De definitieve vergoedingen zullen dit najaar bekend zijn.

Nedvang heeft in het kader van het kostenonderzoek voor deze pilots met de deelnemende gemeenten afgesproken dat zij alle kosten in dit kader volledig vergoed krijgen. (Dat wil zeggen 100% en niet tot een hoogte van 42%).

Voor een verantwoorde besteding van de financiële middelen hebben gemeenten, in overleg met Nedvang, een projectplan opgesteld. In dit projectplan is ondermeer een kostenbegroting opgenomen, beschreven welke inzamelmethodiek men binnen de gemeente toepast, een projectorganisatie beschreven en zijn er afspraken gemaakt welke kosten op welke wijze kunnen worden gedeclareerd aan Nedvang.

3.2 Versnelde landelijke uitrol kunststofinzameling

Hoewel in 50 gemeenten het kunststof verpakkingsafval inmiddels gescheiden wordt ingezameld, heeft het bedrijfsleven de VNG gevraagd om mee te werken aan een versnelde landelijke uitrol van de inzameling. Dit met het oog op de evaluatie van de inzameling van kunststof verpakkingsafval die in 2009 moet plaatsvinden conform de afspraken in de Raamovereenkomst. De VNG heeft ingestemd met deze versnelde landelijke uitrol. Dit heeft eind april tot overeenstemming geleid tussen beide partijen over een pakket van aanvullende afspraken voor 2008 met betrekking tot de inzamelvergoeding voor kunststof verpakkingsafval.

Gekozen is voor ruimere inzamelvergoedingen dan waarvan sprake is in de Raamovereenkomst voor zowel gemeenten die starten met de inzameling en pilot gemeenten, die na afloop van de pilotperiode willen doorgaan met de inzameling, als de gemeenten die reeds voor 1 januari 2006 gestart zijn met de inzameling van kunststof verpakkingen. Het reeds uitgevoerde theoretisch deel van het kostenonderzoek gaf daar aanleiding toe. Bovendien wordt zekerheid geboden door de dekking van eventuele

investeringsrisico's van gemeenten na 2012 via garantiestelling door het Afvalfonds.

Gemeenten die voor 1 januari 2006 zijn gestart met het inzamelen van kunststof verpakkingen, zoals de gemeenten in het Westerkwartier waaraan de Kamer in het algemeen overleg refereerde, ontvangen een vergoeding van Nedvang conform het kunststofarrangement dat het verpakkende bedrijfsleven en VNG zijn overeengekomen. Tevens krijgen deze gemeenten hun kosten voor 2006 en 2007 vergoed indien door de desbetreffende gemeente kan worden aangetoond dat er sprake is van materiaalhergebruik.

3.3 Tijdpad recycling kunststof verpakkingsafval in Nederland

Naar aanleiding van de vraag van uw Kamer heb ik bij het bedrijfsleven nagevraagd wat het tijdpad is waarop al het kunststof verpakkingsafval kan worden gerecycled in Nederland.

De verantwoordelijkheid voor het recyclen van kunststof verpakkingsafval en het behalen van de doelstellingen op dit gebied liggen zoals gezegd bij de producenten. De huidige situatie is dat Nedvang, namens het bedrijfsleven, daarvoor voor het jaar 2008 voorlopige, niet exclusieve afspraken heeft met twee vooraanstaande internationale afvalmanagementbedrijven (SITA en Remondis), aangezien hoogwaardige sorteertechnieken voor kunststof verpakkingsafval uit huishoudens, nog niet in Nederland beschikbaar zijn. De sortering van de in Nederland ingezamelde materiaalstroom vindt derhalve plaats in Duitsland.

Nedvang verwacht dat in 2010 de eerste soortgelijke geavanceerde sorteerinstallatie ook in Nederland gerealiseerd zal zijn. Op basis van de in Nederland geschatte beschikbare volumes aan kunststof verpakkingen vanuit huishoudens, verwachten zij dat er op termijn mogelijk enkele van soortgelijke installaties operationeel zullen zijn. Recent heeft zich bij Nedvang een aantal ondernemingen gemeld met concrete en vergevoerde plannen om sorteercapaciteit voor kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in Nederland te realiseren. Totdat deze plannen feitelijk zullen zijn uitgevoerd, zal Nedvang gebruik maken van de sorteerfaciliteiten in Duitsland.

Voor de afzet van de uit de sortering afkomstige materiaalstromen heeft Nedvang voor het jaar 2008 eveneens (niet exclusieve) afspraken gemaakt met SITA en Remondis. De gesorteerde materiaalstromen worden door betrokken partijen afgezet op reeds bestaande markten voor herbruikbare grondstoffen, zowel binnen Europa als daarbuiten. Nedvang heeft met de betrokken partijen bindende afspraken gemaakt over hoogwaardig en verantwoord hergebruik van deze materiaalstromen. De opbrengsten komen ten goede aan het Afvalfonds.

Omdat de recycling van kunststof verpakkingsafval nog een markt in ontwikkeling is, zal ik de ontwikkelingen hieromtrent blijven volgen.

3.4 Nascheiding

Tenslotte is naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 16 april 2008 met het bedrijfsleven gesproken over de mogelijkheden van nascheiding. De reden voor partijen om zich in de Raamovereenkomst te committeren aan bronscheiding van kunststof verpakkingenafval en niet aan nascheiding, zijn de negatieve verwachtingen over de haalbaarheid om door middel van grootschalige invoering van nascheiding aan de doelstellingen uit het Besluit verpakkingen te voldoen. Zelfs bij door middel van bronscheiding ingezamelde kunststofverpakkingen blijkt namelijk nog sorte-

ring en reiniging nodig om hoogwaardig en verantwoord hergebruik te realiseren.

In het gesprek met het bedrijfsleven is bevestigd dat voor de eerstkomende jaren landelijke invoering van bronscheiding noodzakelijk is om geen vertraging op te lopen bij het behalen van de doelstellingen en een effectieve landelijke inzamelstructuur te realiseren. Inmiddels is bovendien fors geïnvesteerd door het bedrijfsleven om de afgesproken bronscheiding te realiseren. Omdat het in het belang is van alle partijen dat het bedrijfsleven de doelstellingen kan realiseren, wordt daarom doorgegaan op de ingeslagen – en in de Raamovereenkomst afgesproken – weg van bronscheiding.

Dit betekent niet dat de route van nascheiding onbespreekbaar is, maar dan hebben we het over mogelijkheden op langere termijn. Voorwaarden daarbij zijn dat geen vertraging optreedt bij het halen van de doelstellingen en gegarandeerd is dat de nagescheiden materialen kunnen worden gerecycled.

4 Toezicht en handhaving

De VROM-Inspectie heeft in 2007 een handhavingsactie uitgevoerd op de mededelingsplicht uit het Besluit Verpakkingen. Door deze actie is de naleving sterk verhoogd van 10% naar 75% van de doelgroep van 400 000 bedrijven. Ook in 2008 en de jaren daarna zal de VROM-Inspectie toezicht uitvoeren op het Besluit Verpakkingen.

In 2008 zal ten eerste de doelgroep en het verpakkingsvolume in beeld worden gebracht. Hierbij wordt ingezoomd op de producenten die meer dan 15 000 kilogram verpakkingsmateriaal per jaar op de Nederlandse markt brengen. Dit sluit aan op de doelgroep waarbij de Belastingdienst de verpakkingsbelasting int. Hierbij gaat het tevens om onderzoek naar en handhaving van free-riders. De VI en de Belastingdienst zullen daarbij nauw samenwerken.

Ten tweede zal bij de producenten van kunststofverpakkingen onderzoek plaatsvinden naar de uitvoering van de inzamel- en recyclingsdoelstellingen uit het Besluit Verpakkingen, waarbij voor kunststofverpakkingen rekening zal worden gehouden met de afspraken daaromtrent uit de Raamovereenkomst. Het onderzoek zal zich richten op zowel de collectieve uitvoeringsorganisaties, die namens de aangesloten producenten het verslag over de uitvoering van inzameling en verwerking opstellen, als bij de producenten, die overeenkomstig het Besluit Verpakkingen verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen.

Ten derde wordt bij de producenten getoetst in hoeverre acties worden ondernomen die leiden tot vermindering van milieubelasting via preventie. Hierbij wordt gelet op zowel het soort materiaal dat wordt gebruikt (makkelijk recyclebaar) als de hoeveelheid gebruikt materiaal.

Voor 2009 zal het toezicht zich eveneens toespitsen op het behalen van de inzamel- en recyclingsdoelstellingen en de preventieverplichtingen. Daarbij blijven kunststofverpakkingen een belangrijk aandachtspunt (recyclebaarheid en nuttige toepassing).

5 Eerste tussentijdse evaluatie Impulsprogramma zwerfafval

In zijn brief van 6 februari 2007 (Kamerstuk 2006/2007, 28 694, nr. 39) heeft staatssecretaris Van Geel aangegeven dat het ministerie van VROM, de VNG en VNO-NCW, gezamenlijk met de uitvoeringsorganisaties

SenterNovem en de Stichting Nederland Schoon, zijn gestart met de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval 2007–2009. Daarbij is een Stuurgroep Zwerfafval ingesteld, waarin de VNG, VNO-NCW en het ministerie van VROM zitting hebben. Zoals in voornoemde brief was aangekondigd, heeft de stuurgroep onlangs een eerste tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het Impulsprogramma uitgevoerd.

Het Impulsprogramma zwerfafval heeft tot doel het bedrijfsleven, gemeenten, de rijksoverheid en andere betrokkenen of belanghebbenden krachtig aan te sporen om zwerfafval gezamenlijk, intensiever en efficiënter aan te pakken. Daarbij zullen activiteiten plaatsvinden binnen de drie pijlers van zwerfafvalbestrijding, te weten preventie & innovatie, handhaving en slim en effectief opruimen, zodanig dat de openbare ruimte in een periode van drie jaar zichtbaar en meetbaar schoner wordt. Gemeenten, bedrijven en andere organisaties die aan zwerfafvalbestrijding kunnen meehelpen, worden met het programma aangesproken om meer dan voorheen een bijdrage te leveren aan het verminderen van het zwerfafvalprobleem. Daarnaast richt het programma zich op specifiek gekozen momenten en met regelmaat met landelijke en lokale campagnes en acties direct tot de veroorzakers van zwerfafval.

5.1 Uitvoering Impulsprogramma 2007

Het Impulsprogramma zwerfafval bevat een groot aantal maatregelen en acties om zwerfafval aan te pakken. Om de implementatie van dit pakket aan maatregelen te realiseren, is een programmaorganisatie in de eerste helft van 2007 aan de slag gegaan. Het omzetten van het maatregelenpakket in praktijkgerichte activiteiten en acties heeft eind 2007 een uitvoeringsplan opgeleverd met 30 projecten. De meeste projecten zijn eind 2007 geïntensiveerd of opgestart. Daarnaast is een aantal praktijktools voor gemeenten ontwikkeld: de Quick-scan Zwerfafvalaanpak, het Calculatiemodel Gemeentelijke Zwerfafvalkosten, de Handreiking Gemeentelijke Zwerfafvalmonitoring en de Handreiking «binden aan zwerfafval». Een Handboek Handhaving wordt momenteel voorbereid. De ontwikkeling van een innovatietool voor verpakkingen is gestart en samen met brancheorganisaties worden specifieke oplossingen ontwikkeld voor componenten als kauwgom en sigarettenpeuken. Afgesproken is dat 65% van het beschikbare budget ten goede komt aan de uitvoering in gemeenten.

De eerste ronde voor het aanvragen van subsidie op basis van de Subsidieregeling «Aanpak zwerfafval» is succesvol verlopen. In november 2007 hebben 99 gemeenten een subsidieaanvraag voor een zwerfafvalproject ingediend. Aan 35 basisprojecten (nieuwe instappers), 36 plusprojecten (vervolgprojecten) en 9 vernieuwende proeftuin-projecten is een subsidie toegekend. Van de gemeenten die een aanvraag hebben ingediend zijn er 18 met een of meerdere «krachtwijken». Van deze gemeenten besteden er 8 in hun plan van aanpak voor deze wijken expliciet aandacht aan de bestrijding van zwerfafval. Verder wordt deelgenomen aan het Landelijk Platform Wijkgericht Werken, waarbij circa 100 gemeenten zijn aangesloten.

Er is een website voor het Impulsprogramma opgezet, waarop informatie is te vinden over de activiteiten, projecten en ontwikkelingen (www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl). De website wordt verder uitgebouwd en zal voor alle projecten een eigen platform bieden. Tevens is een uniforme presentatiestijl ontwikkeld, zodat de gebundelde activiteiten eenduidiger voor het voetlicht komen. Naast de website verschijnt maandelijks een elektronische nieuwsbrief en is op tal van evenementen de aandacht op het Impulsprogramma gevestigd. Daarnaast worden landelijke bewustwordingcampagnes aan gemeenten aange-

boden, zodanig dat deze simultaan lokaal kunnen meedraaien. In december is aangesloten bij de vuurwerkcampagne van Consument en Veiligheid.

Tot slot is vorig jaar een nieuw landelijk monitoringsysteem op basis van 5 schoonheidsgraden ontwikkeld voor de kwantitatieve bepaling van het zwerfafvalprobleem. Met vier kwartaalmetingen zal in 2008 voor het eerste de zwerfafvalsituatie landelijk in kaart worden gebracht (nulmeting), waarbij steeds op 1000 locaties door heel Nederland (verspreid over 15 gebiedstypes) 6 metingen worden uitgevoerd. Inmiddels zijn de resultaten van de eerste kwartaalmeting bekend: het landelijke gemiddelde ligt tussen schoonheidsgraad A (schoon) en B (matig schoon). Woonwijken, buurtwinkelgebieden (beide in stedelijkheidsklasse 4/5) en recreatieterreinen komen daarbij als schoonste, en buurtwinkelgebieden (stedelijkheidsklasse 1/2/3) en de omgeving van onderwijsinstellingen en verzorgingsplaatsen langs de snelweg komen als minst schone locaties uit de bus.

Onderdeel van de monitoring is ook een telling van de verschillende componenten in het zwerfafval. Deze wordt in de tweede kwartaalmeting meegenomen. Daarnaast is er monitoring opgezet die de beleving van het zwerfafvalprobleem meet. De eerste meting daarvoor is gestart.

5.2 Uitvoering 2008–2009

De uitvoering van het programma zal in 2008 en 2009 verder worden uitgebouwd door meer bedrijven, gemeenten, andere terreinbeheerders en betrokken organisaties bij de gepresenteerde projecten te laten aanhaken. Daarnaast zijn voor het komende jaar de volgende specifieke activiteiten gepland:

- promotie van preventieve maatregelen tegen zwerfafval bij inwerking-treding van het rookverbod in de horeca (samen met de brancheorganisatie);
- uitwisseling van internationale ervaringen met zwerfafvalbestrijding;
- publicatie van het Handboek Handhaving Zwerfafval (voor beheerders en vergunningverleners);
- presentatie van de innovatietool voor verpakkingen;
- uitrol en verbreding van de «Landelijke Opschoondag», en
- stimuleren en faciliteren van bedrijven om de opruimverplichting in een straal van 25 meter rondom het bedrijf in het kader van het Activiteitenbesluit uit te voeren.

5.3 Evaluatie uitvoering

De Stuurgroep Zwerfafval heeft de uitvoering in 2007 getoetst aan de afspraken zoals die in het Impulsprogramma Zwerfafval zijn vastgelegd. Bij deze toetsing gaat het in hoofdzaak om de volgende vragen:

- Voeren partijen de afgesproken acties uit het Impulsprogramma (hoofdstuk 3) uit?
- Wordt het maatregelenpakket in samenhang en in samenwerking geoperationaliseerd en komen daarbij de drie uitvoeringsspijlers voldoende aan bod in de uitvoering?
- Ligt de uitvoering van het programma op koers om eind 2009 het programmadoel te bereiken?

De stuurgroep stelt vast dat SenterNovem en de Stichting Nederland Schoon hun kennis en ervaringen in een nauwe samenwerking hebben weten te bundelen. De betrokkenheid van VNG, VNO-NCW, SenterNovem en de Stichting Nederland Schoon is goed. Er is voortvarend gewerkt om het omvangrijke maatregelenpakket van het Impulsprogramma binnen een jaar operationeel te maken, daarbij rekening houdend met de

gewenste samenhang met ander beleid (zoals de aanpak in krachtwijken en vuurwerk & veiligheid). Bij de uitbreiding van handhavingsmaatregelen zal het instrument Bestuurlijke Boete voor de aanpak van zwerfafval mogelijk minder kunnen gaan betekenen dan waar aanvankelijk mee werd gerekend. Getracht wordt nu om de handhaving met de inzet van andere instrumenten en middelen te versterken. Daarbij wordt gekeken naar andere actoren die hierin een rol kunnen spelen, zoals scholen en andere beheerders van openbare ruimten.

Met het monitoringssysteem is tegemoet gekomen aan de wensen van de Tweede Kamer ten aanzien van de monitoringkwaliteit. Er is sprake van een eenduidig en voor langere tijd bruikbaar monitoringssysteem. Bovendien zal de monitoring, uitvoering gevend aan de motie van de leden Van der Ham en Samsom (Kamerstuk 2007/2008, 28 694, nr. 44), ook een beeld opleveren van de samenstelling van het zwerfafval. Hiermee kunnen, mocht dit na afloop van het Impulsprogramma nodig zijn, nog gericht en specifiek aanvullende maatregelen op bepaalde componenten in het zwerfafval worden ingezet.

Door de uitvoering gaandeweg waar nodig bij te stellen, lag de uitvoering van het Impulsprogramma eind 2007 op schema. De stuurgroep vat het bereikte resultaat in 2007 als volgt samen: «De organisatie staat, de winkel is open en de eerste klanten hebben zich al gemeld. Er wordt snel flinke omzet gedraaid». Duidelijk is dat het uiteindelijke programmaresultaat wel valt of staat met de bereidheid van alle actoren om de komende anderhalf jaar volop in te stappen in de aangeboden projecten. Met uitvoering van gebiedsgerichte en doelgroepgerichte projecten kunnen zij gezamenlijk een effectieve bijdrage leveren aan het verminderen van zwerfafval. Ter ondersteuning hiervan zijn belangrijke communicatietools ontwikkeld en opengesteld voor algemeen gebruik. Verder worden de oorzaken en kosten van zwerfafval nog nader onderzocht om essentiële kennislacunes op te vullen.

Met deze bevindingen van de stuurgroep constateer ik dat de partijen hun gezamenlijke commitment tonen en de verantwoordelijkheden nemen die zij in het Impulsprogramma hebben aangegeven. De implementatie van de afgesproken maatregelen in het programma is zorgvuldig en degelijk opgezet en biedt daarmee ook voor de langere termijn perspectief. Maar de huidige voortgang moet wel tenminste worden vastgehouden om de gewenste resultaten over anderhalf jaar te behalen.

Een tweede tussentijdse evaluatie staat voor begin 2009 gepland. Om te bezien hoe het zwerfafvalbeleid vanaf 1 januari 2010 vorm moet krijgen, is met de VNG en VNO-NCW in de Raamovereenkomst afgesproken om eind 2009 het Impulsprogramma in zijn geheel te evalueren. Dan zal duidelijk zijn of de gewenste omslag in het handelen van overheden, bedrijven en consumenten is bereikt en of er minder zwerfafval ontstaat. Te zijner tijd zal ik u hierover informeren. Zoals in de brief van 6 februari 2007 reeds is aangegeven, zal ik, indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, op dat moment ook bezien of met een andere dan de huidige verdeling van verantwoordelijkheden bij de zwerfafvalbestrijding een beter resultaat kan worden verwacht.

Maar zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg op 16 april 2008, zal ik uw Kamer eind 2008 ook informeren over de voortgang en resultaten van de projecten op het gebied van zwerfafval. Ik zal de stuurgroep zwerfafval

vragen dit in beeld te brengen en hierover te rapporteren. Tevens zal ik de stuurgroep vragen deze voortgang en resultaten af te zetten tegen het gewenste resultaat eind 2009.

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