

Beantwoording van de vragen gesteld door de Tweede Kamer in het verslag van het schriftelijk overleg van 28 maart 2019

In het schriftelijk overleg van 28 maart 2019 zijn door verschillende Kamerfracties vragen gesteld over het ontwerpbesluit kleine drankflessen. Deze vragen worden hieronder, geclusterd per onderwerp, beantwoord.

Besluitvorming tot invoering

De leden van de CDA-fractie zien graag bevestigd dat statiegeld wordt ingevoerd als in het najaar van 2020 blijkt dat de reductiedoelstelling van 70 tot 90% minder kleine plastic flessen in het zwerfafval of het doel van 90% recycling van plastic flesjes niet wordt gehaald door de industrie.

Ik voer inderdaad statiegeld in als na de laatste meting in 2020 blijkt dat één van de afgesproken doelen (70% - 90% reductie van het zwerfafval van kleine flesjes of 90% recycling van kleine flesjes) niet gehaald is.

Voorts vragen de leden van de 50PLUS-fractie of met het voorliggende voorstel statiegeld later alsnog kan worden ingevoerd?

Zodra de voorliggende regelgeving van kracht is, is het mogelijk om op ieder gewenst moment middels een Koninklijk Besluit te besluiten tot de invoering van statiegeld rekening houdend met een redelijke invoeringstermijn.

De leden van de SP-fractie vragen of de ministeriële regeling met de verdere uitwerking ter informatie aan de Kamer wordt aangeboden.

De ministeriële regeling voorziet in het voorschrijven van het minimumbedrag van statiegeld en in de aanduiding op de flesjes. Ik zal deze zo spoedig mogelijk opstellen en ter informatie naar uw Kamer sturen.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat na het doorlopen van het wetstraject van het voorliggend ontwerpbesluit alleen een Koninklijk Besluit is vereist om tot de daadwerkelijke invoering van statiegeld voor kleine plastic flesjes te komen, maar dat het dan nog minimaal anderhalf tot twee jaar duurt voor de daadwerkelijke inwerkingtreding en invoering van het statiegeldsysteem?

Op basis van de voorliggende conceptregelgeving kan met een Koninklijk Besluit worden besloten tot het invoeren van statiegeld. De vaste invoeringstermijn van een jaar die in het besluit stond, is geschrapt. Er kan nu in overleg met betrokken partijen een invoeringstermijn worden bepaald. Ik heb in het voorjaar van 2018 met het bedrijfsleven afgesproken dat er in het voorjaar van 2021 een operationeel systeem is en dat daarover het definitieve besluit valt na de laatste meting in 2020. Het bedrijfsleven heeft toegezegd het statiegeldsysteem op het afgesproken moment in het voorjaar van 2021 gereed te hebben. Daarvoor hebben zij dan in totaal drie jaar de tijd gehad. Ik bespreek de voortgang halfjaarlijks met het bedrijfsleven.

De leden van de SP-fractie stellen dat er uiteindelijk vijf à zes jaar is verlopen om tot 90% reductie van kleine plastic flessen in het zwerfafval te komen en merken op dat zij dit een zeer teleurstellend tijdspad vinden en vragen hierop te reageren.

Ik heb met het bedrijfsleven afgesproken dat de hoeveelheid flesjes in het zwerfafval met 70%-90% afneemt. Daar is mijn tweesporenbeleid ook op gericht. Na de laatste meting in 2020 wordt duidelijk of de afgesproken doelen zijn gehaald. Als dat het geval is, is de doelstelling het zwerfafval van flesjes met 70%-90% te reduceren gehaald. Als blijkt dat de hoeveelheid flesjes in het zwerfafval dan nog niet voldoende is afgenomen, wordt statiegeld in het voorjaar van 2021 ingevoerd. Het proces heeft dan 3 jaar geduurd.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of alsnog per direct statiegeld ingevoerd wordt wanneer op enig moment na 2021 wordt geconstateerd dat het afval toeneemt en de recycling af.

De 90% norm voor gescheiden inzameling voor alle plastic flessen wordt in het Besluit opgenomen en is per 1 januari 2021 van kracht. Daarmee is een blijvende inzet gewaarborgd.

Indien ik na de laatste meting in 2020 besluit om geen statiegeld in te voeren, omdat de doelen gehaald zijn door het bedrijfsleven, kan daartoe op een later moment alsnog besloten worden middels een Koninklijk Besluit op basis van de nu voorliggende regelgeving.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de hoogte van het statiegeld gelijkgesteld is aan de huidige tarieven.

De minimale hoogte van het statiegeld voor flessen wordt in een ministeriële regeling opgenomen. Daarbij wordt gedacht aan een minimumbedrag van 10 of 15 cent voor kleine flessen. Dit is de afspraak die ik vorig jaar met het bedrijfsleven heb gemaakt. Voor grote flessen sluit ik aan bij bestaande statiegeld bedragen.

90% norm

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier de praktijk van inzameling, die nodig is voor hoogwaardige recycling, afwijkt van de praktijk van inzameling met statiegeld en hoe wordt gezorgd voor de juiste wijze van inzameling, zodat hoogwaardig hergebruik mogelijk is.

Ik neem in het Besluit een norm voor 90% gescheiden inzameling voor alle plastic flessen. Het verpakkend bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het halen van deze norm. Met een norm voor gescheiden inzameling is recycling van hoge kwaliteit geborgd.

Mijn inzet is nadrukkelijk dat de flessen die als gevolg van de inzameldoelstelling additioneel worden ingezameld, ook daadwerkelijk leiden tot extra plastic recycling. Ik heb uw Kamer toegezegd om u voor de zomer te informeren over de nieuwe recyclingdoelstellingen. Ik zal een recyclepercentage voor kunststof verpakkingen opnemen waarin groei is geborgd en waarmee Nederland haar koploperpositie binnen Europa behoudt. Met de doelstelling voor gescheiden inzameling van de plastic flessen en een ambitieus recycledoel voor kunststof verpakkingen borg ik dat de totale hoeveelheid gerecycled plastic verpakkingen toeneemt.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie op welk moment en op welke wijze de Kamer geïnformeerd wordt over de prestatieafspraken van 90% recycling. Verder vragen zij hoe wordt bepaald dat aan de doelstelling is voldaan, of de monitoring kan worden toegelicht en hoe de ILT wordt gefaciliteerd voor deze nieuwe taak. Ook de leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze het recyclepercentage van kleine kunststofflessen vastgesteld zal worden.

Het is aan het verpakkend bedrijfsleven om medio 2020 overtuigend aan te tonen dat de prestatieafspraken van 90% recycling van kleine plastic flessen is gerealiseerd. Als dat niet overtuigend wordt aangetoond, voer ik statiegeld in. De rapportage van het bedrijfsleven zal ik in 2020 onafhankelijk laten beoordelen door de ILT. De ILT zal niet vooraf de manier waarop wordt gerapporteerd goedkeuren, dit om te voorkomen dat hun onafhankelijke oordeelsvorming wordt beperkt. Deze aanpak is overigens gelijk aan de methode waarmee over alle reeds geldende recyclingnormen wordt gerapporteerd en is met de ILT afgestemd. Uw Kamer wordt hierover na de laatste meting in 2020 geïnformeerd.

Voorts vragen de leden van de PvdD-fractie waarom de Europese doelstelling van 90% gescheiden inzameling van alle plastic drankflessen niet in dit ontwerp verankerd wordt.

Ik heb in mijn ontwerpbesluit een norm voor 90% gescheiden inzameling van alle flessen opgenomen, gelijk aan de Single Use Plastics-richtlijn.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen op welke wijze zal recycling worden gepromoot en bevorderd. Daarvoor is de 90% gescheiden inzamelnorm voor kleine en grote flessen opgenomen in de regelgeving. Deze waarborgt een goede kwaliteit en daarmee afzet van het materiaal ten behoeve van recycling van dit materiaal bijvoorbeeld in nieuwe plastic flessen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie welk recyclingpercentage wordt bereikt met het statiegeldsysteem kijkend naar het huidige ontwerpbesluit en de bestaande statiegeldsystemen in het buitenland.

Volgens de onderzoeken van CE Delft is met een statiegeldsysteem een recyclingpercentage van 80% tot 90% te verwachten. Dit is gelijk aan het percentage dat in andere landen wordt bereikt.

Innameverplichting

De innameplicht voor statiegeld is in de conceptregelgeving belegd bij producenten en importeurs. Er is geen innameplicht opgenomen voor verkooppunten. Verschillende fracties vragen hierbij om een toelichting.

Mijn inzet met de regelgeving is om te komen tot een systeem dat in 2021 operationeel werkt en effectief plastic flessen inzamelt en zwerfafval terugdringt met inzamelpunten op plekken waar veel flessen vrijkomen. Daarvoor worden producenten en importeurs als verantwoordelijken aangewezen. Hiermee is de verantwoordelijkheid duidelijk belegd. Er geldt een innameplicht voor producenten en importeurs. Met de 90% norm voor gescheiden inzameling heeft het bedrijfsleven een duidelijke, ambitieuze en afrekenbare norm, die alleen gehaald kan worden met een fijnmazig en effectief systeem van inzamelpunten.

Een verplichting tot inname bij verkooppunten zoals door verschillende fracties voorgesteld maakt geen partij verantwoordelijk voor het systeem als geheel en geeft daarmee geen garantie op een landelijk dekkend netwerk, noch op een operationeel en effectief werkend systeem. Verkooppunten zijn ook niet per definitie de plek waar flesjes vrijkomen en met een innameverplichting bij verkooppunten wordt ook niets georganiseerd m.b.t. de inzameling op andere locaties zoals stations of stadcentra. Tot slot zou een innameverplichting bij verkooppunten betekenen dat de kosten van het systeem voor rekening komen van de verkooppunten. In de bestaande maar niet inwerking zijnde artikelen in het Besluit lagen de verantwoordelijkheid en de kosten volledig bij verkooppunten. Dit vormde een belangrijke reden waarom veel ondernemers geen voorstander waren van uitbreiding van het statiegeldsysteem. Door de verantwoordelijkheid bij producenten te beleggen, is dit belangrijke pijnpunt in de Nederlandse discussie over statiegeld weggenomen.

De keuzes die in deze regelgeving gemaakt zijn, zijn gebaseerd op uitgebreide analyses en is mede gebaseerd op de analyse en rapporten van CE Delft, waarbij ook gekeken is naar systemen in het buitenland. Uit deze analyse blijkt dat het systeem ook goed kan werken zonder een innameplicht bij verkooppunten.

De leden van de fractie van D66 en van de PvdD vragen of er in meer landen statiegeldsystemen zijn zonder innameplicht bij verkooppunten.

Ook in Zweden is er geen innameplicht voor verkooppunten waar het systeem goed werkt. In Zweden wordt 84% van plastic flessen geretourneerd via statiegeld. Dit is vergelijkbaar met percentages in systemen met een innameplicht bij verkooppunten.

De leden van de CDA-fractie hebben zorgen over het noodzakelijke aantal inzamelpunten. Graag vernemen zij hoe geborgd gaat worden dat er voldoende inleverpunten zijn, zodat het inlevergemak voor de consument maximaal is.

Producenten zijn verantwoordelijk voor een landelijk dekkend inzamelsysteem met voldoende innamepunten. De waarborg voor voldoende innamepunten is de 90% norm voor gescheiden inzameling, waarvoor producenten moeten voorzien in een fijnmazig en effectief systeem van inzamelpunten om deze norm te halen.

De leden van de D66-fractie vragen wat het effect is van een dergelijk systeem op de onderhandelingspositie van de verkooppunten.

De onderhandelingspositie van verkooppunten wordt mijns inziens sterk verbeterd, t.o.v. een systeem waarin er wel een innameplicht is voor verkooppunten. Bij een innameplicht voor verkooppunten hebben verkooppunten een wettelijke verplichting om na te komen, waarmee hun onderhandelingspositie nihil is. In het voorliggende voorstel is er geen innameplicht voor verkooppunten. Indien producenten verkooppunten willen inschakelen voor de inzameling, zullen ze daarvoor een voor verkooppunten aantrekkelijk aanbod moeten doen. Het voorstel maakt expliciet dat de kosten bij producenten liggen.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich voorstellen dat voor kleine winkels met weinig ruimte en omzet een uitzondering op de innameplicht wordt gemaakt. Maar supermarkten, gespecialiseerde drankhandels en grote ketens, zouden in de ogen van de GroenLinks-fractie verplicht moeten worden om inname-systemen in te richten. Gemeenten, die er bijvoorbeeld in de praktijk mee worden geconfronteerd dat in een bepaald gebied of verkooppunt de uitzondering tot veel zwerfafval leidt, zouden in de ogen van de GroenLinks-fractie de mogelijkheid moeten krijgen om lokaal af te wijken van de uitzondering van kleine winkels en ook daar met een eenvoudige aanwijzing de inname kunnen verplichten.

De keuzes die in deze regelgeving gemaakt zijn, zijn gebaseerd op uitgebreide analyses en is mede gebaseerd op de analyse van CE Delft, waarbij ook gekeken is naar systemen in het buitenland. De overwegingen hierbij zijn hierboven nogmaals uiteengezet. De regelgeving en de ministeriële regeling die ik aan het opstellen ben, legt duidelijk de verantwoordelijkheid bij één partij. Ik ben er geen voorstander van de verantwoordelijkheid van het systeem bij gemeenten te beleggen, zij brengen geen flesjes op de markt. Ook zet ik in op één landelijk systeem en wil ik voorkomen dat er per gemeente verschillende systemen zijn en er een mogelijkheid is om af te wijken.

De leden van de PvdD-fractie en de GroenLinks-fractie vragen of ik bereid ben tot het invoeren van een innameplicht voor verkooppunten. De leden van de D66-fractie vragen of de verplichting tot inname niet bij zowel verkooppunten of producenten moet worden belegd.

Er is, na uitgebreide analyses, expliciet voor gekozen de innameplicht te beleggen bij alleen producenten. De redenen hiervoor zijn in de toelichting van de conceptregelgeving en hierboven beschreven. Het beleggen van de verantwoordelijkheid bij zowel verkooppunten als bij producenten, stuit zowel op praktische als juridische bezwaren. Het betekent dat de verantwoordelijkheidsverdeling verwatert en in de praktijk de verplichting tot inzameling bij verkooppunten komt te liggen. Tot slot is het op basis van de juridische grondslag in de Wet milieubeheer niet mogelijk de verantwoordelijkheid te verdelen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts om in te gaan op het gegeven dat producenten en importeurs niet over innamepunten beschikken.

Producenten en importeurs dienen innamepunten te organiseren om hun wettelijke verplichtingen na te kunnen komen voor statiegeld en het gescheiden inzamelen van 90% van alle plastic flessen. Ik ben met producenten in gesprek over de wijze waarop zij hun netwerk van innamepunten gaan vormgeven. Met het oog op een effectief systeem en kostenefficiëntie zullen zij ervoor moeten zorgen dat er innamepunten zijn op locaties waar veel flessen vrijkomen, dan wel waar de consument gewend is statiegeldflessen in te leveren. Naast de bekende innamepunten bij supermarkten is het vanuit dat perspectief aannemelijk dat ook gekeken zal worden naar treinstations, cateringlocaties, winkel- en stadscentra en benzinestations. Met een innameplicht uitsluitend voor verkooppunten, zou niet kunnen worden voorzien in een verplichte inname op deze genoemde plekken, omdat deze plekken niet altijd een verkooppunt zijn of onder de uitzonderingscategorie zouden vallen vanwege te kleine verkoopoppervlakte. De noodzaak voor producenten en importeurs om flessen in te zamelen om de 90% norm voor gescheiden inzameling te realiseren, zorgt voor een prikkel om in te zamelen op plekken waar plastic flessen vrijkomen en biedt een waarborg dat het systeem effectief bijdraagt aan het tegengaan van zwerfafval.

De leden van de D66-fractie en PvdD vragen voorts wat het risico is voor de recyclingdoelstelling met deze beperkte innameplicht en of er voldoende garanties zijn dat de wettelijke doelstellingen gehaald worden.

Ik heb er nadrukkelijk voor gekozen om een afrekenbare norm van 90% gescheiden inzameling op te nemen in het voorstel en de regelgeving niet te beperken tot een statiegeldverplichting. Daarmee gaat het voorstel verder dan reeds bestaande statiegeldartikelen, die een dergelijke waarborg niet kennen. De wettelijke doelstellingen zijn helder en handhaafbaar. Ook is helder dat producenten verantwoordelijk zijn om deze te halen.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre producenten en importeurs alleen hun eigen flessen gaan innemen en welke wijze wordt geborgd dat er geen 'free riders'-gedrag ontstaat bij betrokkenen in het statiegeld door het ontwerpbesluit.

Alle producenten die plastic flessen op de markt brengen zijn verplicht om statiegeld te heffen op basis van deze regelgeving, daarmee is 'free riding' niet mogelijk. Ik kan als uitvloeisel van de producentenverantwoordelijkheid producenten in principe alleen verantwoordelijk stellen voor de verpakkingen die zij zelf op de markt brengen. Wel geef ik producenten in de conceptregelgeving de mogelijkheid om hun verplichtingen gezamenlijk uit te voeren. Deze benadering van individuele producentenverantwoordelijkheid die gezamenlijk kan worden uitgevoerd, is gelijk aan de benadering zoals die geldt voor alle verplichtingen voor producenten in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Op dit moment worden deze verplichtingen ook door producenten gezamenlijk uitgevoerd door Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Als de conceptregelgeving in werking treedt dan is Stichting Afvalfonds Verpakkingen als collectief verantwoordelijk voor het realiseren van de 90% norm voor gescheiden inzameling. Dit is ook de partij waarmee ik de afspraken m.b.t. statiegeld heb gemaakt. De gesprekken die ik met producenten voer over de uitvoering van de statiegeldverplichtingen, zijn erop gericht dat producenten ook gezamenlijk uitvoering geven aan deze verplichtingen. In het geval van een innameverplichting bij verkooppunten zouden vele duizenden innamepunten moeten komen tot een gezamenlijk systeem, zonder een waarborg van een 90% inzameldoelstelling. Ik acht het niet aannemelijk dat dat binnen een acceptabele termijn gebeurt en resulteert in een operationeel systeem in 2021.

De leden van de D66-fractie en PvdD vragen voorts hoe wordt gekomen tot één gebruiksvriendelijk systeem dat consumenten begrijpen.

Door de verantwoordelijkheid te beleggen bij producenten en importeurs en met hen afspraken te maken wordt gekomen tot één landelijk laagdrempelig en gebruiksvriendelijk systeem dat consumenten begrijpen. Ik ben met producenten in gesprek over de wijze waarop zij hun systeem gaan vormgeven en zal hier nadere afspraken over maken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat flesjes die worden verkocht op plekken waar inzameling moeilijk is, zoals attractieparken en festivals, alsnog in de vuilnisbakken belanden. Dit was een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen de regelgeving. Met name kleine flesjes worden op veel verschillende plekken verkocht en een conventionele innameverplichting bij verkooppunten op basis van verkoopoppervlakte voorziet niet in inname op locaties zoals festivals en attractieparken, waar veel flesjes worden geconsumeerd. In de toelichting op de conceptregelgeving worden ook de volgende verkooppunten als voorbeelden genoemd die met een conventionele innameverplichting niet onder de verplichting zouden vallen: stations, kantines van scholen, kantoren en sportclubs, verkoop via drankautomaten in bijvoorbeeld hotels, bioscopen of bouwmarkten, groothandels zonder fysieke verkoopoppervlakte en online supermarkten en thuisbezorging. Dat wil echter niet zeggen dat inzameling van de op deze locaties verkochte flesjes niet haalbaar is. Mijns inziens is inzameling op locaties als festivals en attractieparken goed te organiseren en ik heb producenten hiervoor verantwoordelijk gesteld. De 90% norm voor gescheiden inzameling die producenten hierbij moeten halen is een effectieve waarborg dat ze dit ook daadwerkelijk gaan doen en dat flessen niet in de vuilnisbak belanden.

Statiegeld grote flessen

De leden van de D66-fractie vragen wat het effect is van het 'nieuwe' statiegeldsysteem op het nu niet wettelijk vastgelegde systeem voor grote kunststofflessen. De leden van de SP-fractie vragen waarom de bestaande statiegeldsystemen niet wettelijk zijn geborgd.

Voor grote kunststofflessen en glazen flessen bestaat reeds een statiegeldsysteem. Ik heb met het bedrijfsleven afgesproken dat zij dit systeem blijven continueren. De praktische uitvoering van de systemen is de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Met mijn ontwerpbesluit heb ik uitvoering gegeven aan mijn brief van 10 maart 2018. Daarin had ik afspraken gemaakt over de kleine plastic flessen. In deze brief heb ik ook uitgesproken dat ik open stond voor een integratie van beide systemen. Nu er breed de behoefte bestaat om ook het systeem voor grote flessen te borgen ten

behoefte van een landelijk dekkend uniform systeem is het ontwerpbesluit aangepast zodat nu alle flessen voor frisdranken en waters met een inhoud van 3 liter en minder onder deze regelgeving vallen.

Blik en glas

De leden van de PvdD-fractie vragen of wordt erkend dat het ontwerpbesluit voorziet in de invoering van statiegeld op plastic flesjes, maar niet op blikjes. De leden van de SGP-fractie en de SP-fractie vragen of kan worden toegelicht waarom er niet voor is gekozen om blikjes mee te nemen in het ontwerpbesluit en of ook hiervoor een wettelijke basis vast kan worden gelegd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik bereid ben om de inname en recycling van blikjes toe te voegen. Met het voorliggende ontwerpbesluit geef ik uitvoering aan mijn brief van 10 maart 2018. Daarin heb ik afspraken gemaakt met het bedrijfsleven over de aanpak van kleine plastic flessen. De problematiek van plastic soep vraagt immers om maatregelen. Hiermee heb ik uitvoering gegeven aan de Plastic Soup Surfer motie die om maatregelen vraagt voor kleine plastic flessen. Met het opnemen van een 90% norm voor gescheiden inzameling voor alle plastic flessen en het toevoegen van grote flessen aan de bepalingen voor statiegeld, ontstaat een integrale aanpak voor alle plastic flessen. Tijdens het Algemeen Overleg en Voortgezet Algemeen Overleg met uw Kamer in maart 2018 is uitgebreid gesproken over meenemen van blik in de afspraken over statiegeld. Over de aanpak van de blikjes in het zwerfafval is een motie aangenomen van de leden Dik-Faber en Van Eijs. De motie verzoekt de regering afspraken te maken met het bedrijfsleven en de gemeenten over de vermindering van blikjes in het zwerfafval. Ik voer bestuurlijke overleggen met bedrijfsleven, de gemeenten en Natuur en Milieu in het kader van de monitoring van de kleine plastic flessen. In dit kader ben ik ook in gesprek met deze partijen over een geïntegreerde brede aanpak voor zwerfafval waar blikjes onderdeel van zijn. Ik zie daarbij de Single Use Plastics-richtlijn als een belangrijk instrument om hier verder invulling aan te geven.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen nader in te gaan op het ontbreken van de wettelijke grondslag om later per ministeriële regeling statiegeld op andere drankverpakkingen dan plastic flessen toe te voegen en onder welke omstandigheden mijn visie daarop zou kunnen wijzigen. Tijdens het Algemeen Overleg Circulaire Economie van 11 april 2019 heeft Kamerlid Laçin (SP) gevraagd om in antwoord op de schriftelijke vragen ook toe te lichten waarom het toevoegen van een grondslag voor blik aan de conceptregelgeving tot vertraging zou leiden.

In het kader van de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit is onderzocht of het mogelijk is de statiegeldartikelen in het Besluit een meer algemeen karakter te geven en vervolgens via een ministeriële regeling te specificeren op welke drankverpakkingen de artikelen betrekking hebben. Indien er op een later moment de beleidsmatige wens of noodzaak zou zijn om ook statiegeld op andere drankverpakkingen dan kunststof flessen te verplichten, zouden in dat geval middels een ministeriële regeling verpakkingsoorten kunnen worden toegevoegd. Daarmee zou relatief eenvoudig in de toekomst de statiegeldverplichting kunnen worden verbreed tot andere drankverpakkingen. Het is echter gebleken dat dit niet mogelijk is. Statiegeld heffen is een zwaarwegende verplichting en ons wetgevingsstelsel schrijft voor dat het op het niveau van een AMvB geregeld moet worden en niet kan met een ministeriële regeling. In de praktijk zou dat namelijk betekenen dat uw Kamer in de toekomst niet meer gekend zou hoeven te worden bij het instellen, aanpassen of afschaffen van statiegeld. Mocht er op een later moment een wens of noodzaak zijn statiegeld op andere drankverpakkingen te verplichten dan dient hiervoor het Besluit beheer verpakkingen 2014 te worden aangepast. Zoals hierboven uiteengezet is met mijn brief van 10 maart 2018 voor blik een andere aanpak gekozen. Dat heb ik ook op het AO van 11 april 2019 nogmaals benadrukt. Het in deze fase alsnog toevoegen van een grondslag voor blik zal tot vertraging leiden. Het toevoegen van een grondslag voor blik is namelijk een wezenlijke wijziging van de regelgeving. Dat betekent dat alle stappen die tot nu toe doorlopen zijn in het proces, opnieuw moeten worden doorlopen: het onderzoeken van de maatschappelijke gevolgen, het schrijven van de toelichting ter onderbouwing van de keuzes en de gevolgen ervan voor bedrijfsleven, de juridische toetsen, tot aan de zienswijzeprocedure inclusief ministerraadbehandeling.

Ik wil na de laatste meting in 2020 kunnen beslissen over invoering van statiegeld op plastic flessen. Dit systeem moet dan uiterlijk in het voorjaar van 2021 operationeel zijn. Hiervoor is het belangrijk dat de planning van dit wetgevingstraject voor plastic flessen geen vertraging oploopt. Het nu toevoegen van blik betekent dat de planning niet gehaald wordt. Dat vind ik niet wenselijk. Mocht er op een later moment een wens of noodzaak zijn statiegeld op blikjes te verplichten dan dient dat te worden gedaan door een nieuwe wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie en de PvdD-fractie hoe hoog het risico wordt geschat dat er een verschuiving van gebruik van plastic flesjes naar blikjes optreedt? Een grootschalige verschuiving is niet wenselijk. Een dergelijke verschuiving zou zichtbaar moeten zijn in de hoeveelheden verpakkingen die op de markt komen en in de monitoringsresultaten van het zwerfafval. Ik heb aan RWS gevraagd om beide aspecten nauwlettend in de gaten te houden. Als dat het geval is, zal ik passende maatregelen overwegen.

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is van het overleg met het bedrijfsleven over de recycling van blikjes.

De Kamer heeft bij motie gevraagd om een specifieke aanpak voor blik in de vorm van een actieplan blik. Ik ben in overleg met VNG, het bedrijfsleven en Natuur en Milieu over de wijze waarop dit kan worden ingevuld. Over de voortgang van dit overleg heb ik u geïnformeerd bij brief van 21 januari 2019 (TK 30 872 nr. 224).

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom naast blik ook andere drankverpakkingen als glas niet in de regelgeving zijn opgenomen.

Zoals in mijn Kamerbrief van maart 2018 verwoord, is de conceptregelgeving gericht op vermindering van de plastic soep via statiegeld voor plastic flessen.

Water en Frisdrank

De leden van de SGP-fractie vragen of flessen met sappen en zuivel onderdeel zijn van de recyclenorm van 90% voor kleine kunststof flessen en daarmee sowieso een groot deel van de flessen voor het verpakken van sappen en zuivel gerecycled zal moeten worden?

Dat is correct. Zoals aangegeven ben ik voornemens een norm van 90% voor gescheiden inzameling voor alle flessen op te nemen. Deze norm geldt dan ook voor flessen van sappen en zuivel. Indien het bedrijfsleven ervoor kiest deze flessen niet middels statiegeld in te zamelen, zullen zij deze flessen op een andere manier gescheiden moeten inzamelen, bijvoorbeeld middels het PMD.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer een fruitdrank sap is en hoeveel melk een product moet bevatten om voor de uitzondering in aanmerking te komen.

De verplichting tot statiegeld geldt voor plastic flessen voor water en frisdrank. In de conceptregelgeving is op basis van bestaande wettelijke definities een definitie voor frisdrank opgenomen. Alle andere soorten drank vallen buiten de statiegeldverplichting. In de praktijk komt dit neer op sappen en zuivel.

De leden van de D66-fractie vragen wat de ontwikkelingen zijn in het recyclen van verpakkingen van sappen en zuivel en of er een perspectief is waarin de verpakkingen van sappen en zuivel wel onder het statiegeldsysteem gebracht kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat door technische innovaties in recyclingsystemen de hygiëne beter gegarandeerd kan worden.

Ik zal de ontwikkelingen nauwlettend volgen. Bij een evaluatie van het statiegeldsysteem zullen de ontwikkelingen en de gevolgen op het gebied van de sap- en zuivelflessen aan de orde komen. Als flessen van sappen en zuivel in de toekomst wel goed in het systeem kunnen worden meegenomen, wil ik daarnaar kijken.

De leden van de SGP-fractie vragen wat het aandeel is van sap en zuivel type flessen ten opzichte van de kleine kunststofflessen voor water en frisdrank?

In het rapport CE Delft (2017) is in tabel 24 een overzicht gegeven, cijfers betreffen 2016.

Aantallen verkochte kleine statiegeldverpakkingen bij uitbreiding (0,1–0,75 liter) in 2016, mln

	Bier en cider	Frisdrank	Sappen	Water	Zuivel	Totaal
Blik	900	900	10	10	20	1.840
Klein plastic	-	450	110	300	40	900
HDPE			-		20	20
PET	-	450	100	300	20	870
Polypropylene (PP)			10			10
Eenmalig glas	150	10	20	10		190
Totaal	1.050	1.360	140	320	60	2.930

Bron: Global Data (2017).

De leden van de D66-fractie vragen wat het gewichtsaandeel is van verpakkingen van sappen en zuivel in zwerfafval?

Door RWS wordt bij het meten van het aantal plastic flessen in het zwerfafval uitsluitend onderscheid aangebracht tussen "kleiner dan 1 liter" en "1 liter en groter", de oorspronkelijke inhoud van de fles wordt niet vastgelegd. Het precieze aandeel van sappen en zuivel in het zwerfafval is dus niet bekend. Met de 90% doelstelling voor gescheiden inzameling zullen ook flessen voor sappen en zuivel door het bedrijfsleven moeten worden ingezameld.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de staatssecretaris bekend is met de statiegeldsystemen in Kroatië, Estland, Finland, Litouwen, Noorwegen, Zweden, Hawaii, New York en Oregon, waar sappen in plastic flessen zonder probleem via statiegeldsystemen worden ingezameld. En vragen of de stelling wordt gedeeld dat sap- en zuivelverpakkingen niet op 'technische gronden' maar op 'politieke gronden' worden uitgezonderd en vragen of de mening wordt gedeeld dat daarmee onnodig geen eenduidige boodschap naar consumenten wordt gegeven.

Volgens CE Delft (2017) zijn sappen en zuivel wereldwijd in veel statiegeldsystemen uitgezonderd (bv. in Estland, Zweden en Duitsland). Daar waar sappen of zuivel wel zijn ingesloten betreft het een aandeel sap of zuivel beneden een zodanige waarde dat het wordt beschouwd als frisdrank. In de brief van maart 2018 is dan ook uitgegaan van een statiegeldsysteem zonder sappen en zuivel. De flessen van sappen en zuivel zijn ook geen onderdeel van het bestaande statiegeldsysteem voor grote flessen. De consument is hieraan gewend. De technische gronden voor de uitzondering zijn in de toelichting op het ontwerpbesluit uitgebreid toegelicht. Hierboven heb ik aangegeven in een evaluatie van het statiegeldsysteem opnieuw te willen kijken naar deze uitzondering.

Afstemming met belanghebbenden

De leden van de PvdD-fractie vragen wiens belang met dit wetsontwerp wordt gediend en ook vragen deze leden in hoeverre het wetsontwerp beïnvloed is door lobbyisten.

Mijn aanpak is erop gericht om het milieu te dienen en de plasticsoep effectief terug te dringen. Als dat niet gebeurt met de prestatieafspraken die ik met het bedrijfsleven heb gemaakt, dan zal ik dat doen door statiegeld in te voeren. Hoofdinzet daarbij is om te komen tot een systeem dat in 2021 operationeel werkt en effectief plastic flessen inzamelt en zwerfafval terugdringt. Ik heb daarbij ervoor gekozen producenten verantwoordelijk te maken voor het systeem, om daarmee de kosten en de verantwoordelijkheid eenduidig te beleggen. Er zijn in voorbereiding op het voorstel drie bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van milieuorganisaties, producenten en verkooppunten. Hierover is richting deze partijen openlijk gecommuniceerd. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om de belangrijkste aandachtspunten en zorgen die partijen hadden te inventariseren en een aantal zaken te toetsen bij deze partijen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre er contact is met de sector over het behalen van de doelen en of er knelpunten zijn in het behalen van deze doelen of al meer zicht is op de prestaties van het verpakkende bedrijfsleven en wanneer cijfers kunnen worden verwacht die meer duidelijkheid verschaffen over de huidige hoeveelheid kleine plastic flesjes in het zwerfafval.

Als het gaat om de prestatieafspraken, zijn er door de sector geen knelpunten bij mij gemeld. Ik heb uw Kamer op 5 april 2019 de tweede halfjaarlijkse rapportage van RWS over zwerfafval toegestuurd.

De leden van de CDA-fractie vragen of belanghebbenden, zoals het verpakkende bedrijfsleven, gemeenten, enzovoort betrokken zijn bij het rapport van CE Delft waarnaar in de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt verwezen. Ook vernemen zij graag of die belanghebbenden hebben ingestemd met het advies.

Het onderzoek van CE Delft is in opdracht van IenW gemaakt en betreft een analyse van twee varianten voor het verankeren van statiegeld in de regelgeving met een vergelijking met buitenlandse systemen, een feitelijke analyse van de verkooppunten, de effecten op kosten en zwerfafval en een verdieping van de invoeringstermijn. De partijen die hiervoor zijn geraadpleegd, staan in het rapport vermeld. Er is in het onderzoek geen sprake van een advies.

Zwerfafvalreductie

De leden van de SP-fractie vragen waarom de doelstelling om kleine plastic flessen in het zwerfafval terug te dringen is vastgesteld op 70 tot 90%.

Uit het onderzoek van CE Delft naar de kosten en effecten van een statiegeldsysteem, blijkt dat met statiegeld 70% tot 90% zwerfafvalreductie kan worden bereikt. De afspraak die ik met het bedrijfsleven heb gemaakt, heb ik hierop gebaseerd.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de 70 tot 90% zwerfafvalreductie ook in de jaren na 2020 worden gemonitord.

RWS monitort jaarlijks al het zwerfafval en dat zullen ze blijven doen. Op basis van de huidige wijze van monitoren door RWS zal ook na 2020 het aandeel plastic flessen in het zwerfafval inzichtelijk blijven.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de staatssecretaris kan toelichten waarom zij er nu wel vertrouwen in heeft dat de doelstelling voor het najaar 2020 wordt gehaald en wat er is bereikt sinds de overgenomen petitiemotie van de Plastic Soup Surfer en of er een significante vermindering is waar te nemen.

De doelen die ik in het kader van mijn tweesporenbeleid heb afgesproken met het bedrijfsleven zijn ambitieus. Het bedrijfsleven heeft zich aan deze doelen gecommitteerd en heeft er alle belang bij om deze doelen te realiseren. Als dat niet gebeurt dan voer ik statiegeld is. Het bedrijfsleven heeft een actieplan voor de aanpak van zwerfafval opgesteld en voert momenteel pilots uit met een focus op vermindering van de kleine plastic flessen in het zwerfafval. Op basis van de monitoring door RWS heeft iedereen inzicht in de ontwikkelingen. De monitoring zal uitwijzen of het doel van 70 tot 90% reductie wordt bereikt in 2020. RWS rapporteert halfjaarlijks over de meetresultaten.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie naar het plan van aanpak van het bedrijfsleven en of dit naar de Kamer kan worden gestuurd.

Het actieplan van het bedrijfsleven heb ik op 21 januari 2019 naar uw Kamer gestuurd (TK 30 872 nr. 224).

De leden van de PvdD fractie vragen of wordt erkend dat de focus van het ontwerpbesluit op plasticsoep flesjes (circa 15% van het totale zwerfafval) te beperkt is om een nieuwe maatschappelijke omgang met zwerfafval in brede zin te bewerkstelligen.

Met het voorliggende besluit geef ik uitvoering aan mijn brief van 10 maart 2018. Daarin heb ik afspraken gemaakt met het bedrijfsleven over de aanpak van kleine plastic flessen. De problematiek van plastic soep vraagt immers om maatregelen. Met de voorgestelde maatregelen wordt er een belangrijke stap gezet in het terugdringen van plastic soep.

Dat betekent niet dat het een oplossing is voor 100% van het zwerfafval. Mijn inzet blijft gericht op het terugdringen van al het zwerfafval middels een brede aanpak. Ik zie daarbij de Single Use Plastics-richtlijn als een belangrijk instrument om hier verder invulling aan te geven.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het belangrijk is om niet alleen te reflecteren op het ontwerpbesluit, maar ook op het Actieplan. De leden van de PvdD-fractie vragen of de mening wordt gedeeld dat het bedrijfsleven bezig zou moeten zijn met het beëindigen van de wegwerpcultuur. Deze mening deel ik.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de mening wordt gedeeld dat de verpakkingindustrie onvoldoende inzet op het verhogen van recyclingpercentages en helemaal niet inzet op het verminderen van het plasticgebruik.

Die mening deel ik niet. Ik constateer dat breed wordt ingezet om het gebruik van eenmalig plastic tegen te gaan. Met het pakket aan maatregelen in het Uitvoeringsprogramma CE, het Plastic Pact en de SUP-richtlijn zal het gebruik van plastic voor eenmalig gebruik worden teruggedrongen. Wat betreft de recycling van plastic verpakkingen benadruk ik dat het bedrijfsleven al een hogere prestatie levert dan de Europese doelen voor recycling en dat Nederland onverminderd ambitieus blijft om de recycling verder te verbeteren. Dit gebeurt ondermeer door 90% gescheiden inzameling van plastic flessen voor te schrijven. Of de inzet van het bedrijfsleven op de vermindering van kleine plastic flessen zoals verwoord in hun actieplan voldoende is om het afgesproken doel te bereiken, zal blijken uit de RWS-monitoring.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat het Actieplan sterk leunt op de inzet van gemeenten, terwijl juist het bedrijfsleven aan zet is om zijn verantwoordelijkheid te nemen. De leden vragen wat er van het Actieplan overblijft als de inzet van gemeenten buiten beschouwing wordt gelaten. De leden vragen voorts welke maatregelen overblijven in het Actieplan als de inzet van vrijwilligers buiten beschouwing wordt gelaten. Het schoon houden van de openbare ruimte is de primaire verantwoordelijkheid van burgers zelf. Gemeenten voeren een actief beleid ter vermindering van zwerfafval en hebben aangegeven dit ook onverminderd voort te zetten. De openbare ruimte zal vervuilen indien gemeenten het aldaar aanwezige zwerfafval niet meer opruimen. Naarmate de inspanningen van vrijwilligers groter zijn, zal de inzet van gemeenten minder kunnen zijn. Met de voorgestelde maatregelen wordt er een belangrijke stap gezet in het terugdringen van plastic soep. Dat betekent niet dat het een oplossing is voor 100% van het zwerfafval. Mijn inzet blijft gericht op het terugdringen van al het zwerfafval middels een brede aanpak.

De leden van de PvdD-fractie steunen bepaalde voorstellen in het Actieplan, zoals handhavingsacties die toegesneden zijn op opruimacties en de plaatsing van toegankelijke afvalbakken. Daarbij merken deze leden op dat deze maatregelen slechts vormen van symptoombestrijding zijn. Zij dragen bij tot het (tijdelijk) tegengaan van zwerfafval, maar niet tot hogere recyclingpercentages. De leden van de PvdD-fractie vragen of hier kansen blijven liggen om plasticgebruik werkelijk tegen te gaan. Het plaatsen van toegankelijke afvalbakken is een maatregel om zwerfafval tegen te gaan en onderdeel van een goed beheer van de openbare ruimte. Het onderweg nuttigen van consumpties is een maatschappelijk gegeven, maar het onnodig gebruik van plastic moet zoveel mogelijk worden voorkomen en het plasticafval dat wel voortkomt moet worden ingezameld en gerecycled. Met de maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma CE, het Plastic Pact en de SUP-richtlijn zal het aandeel plastic daarin gereduceerd worden.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat het Actieplan een verdere grootschalige plaatsing van flesjesbakken, waar een aparte ophaalstructuur voor wordt ontwikkeld, behelst. De PvdD-fractie vraagt wat de extra milieubelasting daarvan is. Iedere vorm van inzameling, ook statiegeld, vraagt om inzamelinfrastructuur, voorlichting en logistiek. Deze onderdelen hebben per definitie een milieudruk.

Een verantwoorde uitspraak over de milieubelasting van extra inspanningen ten opzichte van het daarmee bereikte milieueffect, is alleen mogelijk op basis van een zorgvuldige analyse. Het uitdelen van gratis producten draagt in ieder geval niet bij aan het verminderen van de milieubelasting en is mijns inziens in iedere situatie onwenselijk.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in zwerfafval niet alleen veel kleine kunststof flessen zitten, maar ook veel blikjes, met alle gevolgen van dien.

Ook het aanpakken van de blikjes is van belang. Uw Kamer heeft hiervoor ook een motie aangenomen van de leden Dik-Faber en Van Eijs. Ik voer hierover het gesprek met de VNG, Natuur & Milieu en het bedrijfsleven in een halfjaarlijks bestuurlijk overleg waarover ik de Kamer op 21 januari 2019 per brief heb geïnformeerd.

Gevolgen

De leden van de SP-fractie merken op dat er een enorme bandbreedte is in de kosten van een statiegeldsysteem. Deze ligt tussen de 2 en 27 miljoen euro en vragen of deze kan worden toegelicht. In het CE Delft rapport wordt op de bandbreedte ingegaan. Volgens CE Delft is de grootste onzekerheid in de kosten het aantal benodigde statiegeldmachines en de invulling van het systeem door de verantwoordelijke partijen, bijvoorbeeld hoeveel nieuwe innameapparatuur wordt aangeschaft. Ook de materiaalopbrengsten zijn onzeker. Een systeem met meer handmatige inzameling zal tot hogere kosten leiden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in een circulaire economie producenten verantwoordelijk blijven voor hun product. Deze leden betreuren dat dit uitgangspunt niet het uitgangspunt van het ontwerpbesluit is geworden. Voor de handhaving en controle van de afspraken is het volgens deze leden nodig dat er een sluitende administratie komt van alle drankverpakkingen die worden verkocht en weer worden ingenomen. Alleen zo kan worden nagegaan of het systeem voldoende werkt en waar extra controle of aanscherping van regels nodig is. Het ontwerpbesluit moet in de ogen van de GroenLinks-fractie ook de mogelijkheid bevatten om een ongewenste verschuiving naar drankkartons of andere 'innovatieve' verpakkingen die zijn ontworpen om buiten het systeem te vallen, aan te pakken. Deze leden willen graag weten welke mogelijkheden er zijn op dit ook op te nemen.

Uitgangspunt bij het formuleren van de conceptregelgeving is nadrukkelijk wel geweest om producenten verantwoordelijk te houden voor de flessen die zij op de markt brengen. In de voorliggende conceptregelgeving dragen producenten alle verantwoordelijkheid en is er nadrukkelijk voor gekozen deze verantwoordelijkheid niet bij andere partijen neer te leggen. Producenten dienen verslag te doen van de hoeveelheid verpakkingen die zij op de markt brengen en van de hoeveelheden die zij recyclen. Dit gebeurt al met betrekking tot de bestaande verplichtingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 en deze verslagleggingsverplichtingen worden uitgebreid met de verslagleggingsverplichtingen voor de 90% norm voor gescheiden inzameling voor alle plastic flessen en – bij invoering – verslagleggingsverplichtingen m.b.t. statiegeld. Hierin wordt onder meer gevraagd om onafhankelijke accountantsverklaringen die de gegevens van het bedrijfsleven bevestigen. De rapportages van het bedrijfsleven worden door de ILT ieder jaar geverifieerd. Ik zal een nieuwe ministeriële regeling verslaggeving t.a.v. verplichtingen uit het verpakkingenbesluit opstellen. Deze geeft ook invulling aan de aangescherpte Europese verplichtingen t.a.v. verslaggeving. Deze regeling dient voor het eind van 2019 te worden afgerond. Hiermee wordt gekomen tot de door GroenLinks benoemde sluitende administratie van op de markt gebrachte en ingezamelde plastic flessen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om de gebundelde ingediende zienswijzen en de reactie van de staatssecretaris hierop en hoe de in de zienswijze gedane vragen en suggesties worden betrokken bij de verdere behandeling, van de conceptregelgeving.

Ik heb een nieuwe versie van het concept wijzigingsbesluit bijgevoegd. Hierin wordt vanaf hoofdstuk 5 een overzicht gegeven van de ontvangen zienswijzen en hoe deze in het concept wijzigingsbesluit zijn verwerkt.