



**LEGAL OPINION**

**Naleving van de Raamovereenkomst Verpakkingen  
in het jaar 2014**

11 juni 2015

## Inleiding

Op 4 april 2014 heeft ondergetekende een Legal Opinion uitgebracht, op verzoek van de Stichting Ons Statiegeld, de milieubeweging vertegenwoordigd door Recycling Netwerk en emballagesystemen-producent Tomra Systems B.V. In die Legal Opinion is beoordeeld:

1. wat de precieze juridische status is van de Raamovereenkomst Verpakkingen (2013 – 2022);
2. of er door partijen sinds de ondertekening wel/niet tijdig uitvoering is gegeven aan de overeenkomst;
3. welke rechtsgevolgen niet-nakoming van de overeenkomst kan hebben.

Bij de betreffende Legal Opinion is vastgesteld dat de Raamovereenkomst:

- door het bedrijfsleven op negen wezenlijke onderdelen niet is nagekomen;
- door partijen gezamenlijk op drie wezenlijke onderdelen niet is nagekomen.

In de onderhavige Legal Opinion wordt, logischerwijs minder uitgebreid dan in 2014, het oordeel weergegeven of en in hoeverre er ultimo 2014 wel was voldaan aan de voornoemde twaalf tekortkomingen. Hieraan worden drie essentiële elementen toegevoegd:

- het niet nakomen van de algemene hergebruikseisen voor houten verpakkingen in 2013;
- het nog onbekend zijn van de naleving van de hergebruikseisen voor kunststof verpakkingen 2013 en 2014;
- de beperkingen die NederlandSchoon gemeenten oplegt ten aanzien van de besteding van de zwerfafvalvergoeding van € 1,19 per inwoner (jaarlijks € 20 miljoen in totaal).

## Naleving door het bedrijfsleven in 2014

### **1. Was er een onafhankelijk en deskundig Kennisinstituut waaraan wetenschappers deelnamen?** (artikel 4 Rovk).

Met een basis van een directeur, één verpakkingskundige en één junior-verpakkingskundige, een communicatie-adviseur, aangevuld met enkele losse projectleiders, heeft het Kennisinstituut nog steeds nauwelijks enige serieus te nemen omvang. Hetzelfde geldt voor het budget van slechts € 2 miljoen dat hiervoor door het bedrijfsleven jaarlijks wordt vrijgemaakt.

De geringe omvang en diepgang van de werkzaamheden blijkt uit het jaarverslag van het Kennisinstituut. De beperkte menskracht is in belangrijke mate ingezet voor de organisatie van diverse symposium-achtige activiteiten, zoals "Toekomstbeeld Verpakkingen 2040", waarvan de toegevoegde waarde ernstig kan worden betwijfeld.

Ook heeft men zelf een behoorlijk aantal symposia bijgewoond en heeft de directeur tijd besteed aan de toetreding tot de Raad van Bestuur van het Top Institute Food and Nutrition van o.a. de WUR.

Daarnaast heeft men vooral lijnen uitgestippeld, bijvoorbeeld door het formuleren van een *'verduurzamingsagenda'*, alsmede een *'wetenschappelijk onderzoeksprogramma'*. Het verduurzamingsprogramma was in werkelijkheid echter slechts een algemeen, formeel tijdpad, zonder concrete, bindende streefwaarden of afspraken. Voor het wetenschappelijke onderzoeksprogramma zijn slechts *'mensen geworven'*. Het programma zou voor het eerst begin 2015 van start gaan. Andere uitgestippelde lijnen zijn *'het ontwikkelen van een methodiek voor het opstellen van branche-verduurzamingsplannen'*.

In concretere zin zijn in 2014 eigenlijk uitsluitend gerealiseerd:

- Een vervolgpilot drankenkartons, verbetering van het onder de maat zijnde rapport drankenkartons 2013;
- Inwinning/samenvatting van aanvullende deskundigen-informatie n.a.v. het PVC-rapport van de TU Twente (2013);
- Begeleiding van het onderzoek DoorTastend, leidend tot de conclusie dat plastic tasjes klimaatvriendelijker zouden zijn dan alternatieven (zwerfafval niet benoemd);
- Het bijhouden van een (allesbehalve volledige) online-bibliotheek, alsmede het coördineren van het Meldpunt Verpakkingen voor consumentenklachten;
- Begeleiding van de Milieueffectanalyse Raamovereenkomst Verpakkingen.

De door het Kennisinstituut ingestelde toetsingscommissie zou in 2014 de eerste twee (door twee) branches ingeleverde brancheverduurzamingsplannen hebben getoetst. De plannen en resultaten van de toetsing zijn niet gepubliceerd.

Het begrip *'onafhankelijkheid'* is uitgelegd als een pluriforme samenstelling van het bestuur en de raad van advies.

Inhoudelijk kan helaas naar mijn oordeel niet anders worden geconcludeerd dan dat het Kennisinstituut te weinig voorstelt en dat er te weinig resultaten zijn behaald. Het is verdedigbaar om te stellen dat eigenlijk nog geen enkele aantoonbare, concrete stap is gemaakt ter verduurzaming van verpakkingen, hetgeen -drie jaar na het sluiten van de Raamovereenkomst- toch tamelijk schokkend kan worden genoemd.

Formeel is het Kennisinstituut echter wel werkzaam en in die zin is er aan de (op dit punt te vage) Raamovereenkomst **grotendeels voldaan**.

**2. A. Had het Kennisinstituut (na de niet-nakoming ultimo 2013) op 31 december 2014 wel een 'verduurzamingsagenda' vastgesteld?**

Er lag in 2014 een zogenaamde Verduurzamingsagenda. Tot heden is dit echter slechts een formeel, veelal inhoudsloos voortgangsdokument. Illustratief is het –niet meer dan een half A4 beslaande- "*Materiaal verduurzamingsplannen kunststoffen*" (**Appendix 1**), waarin als eindresultaat is geformuleerd: "*Inspanning om verduurzamingsplan op te stellen en uit te voeren door materiaalorganisatie(s). Verwachte oplevering wordt bepaald na overleg met materiaalorganisatie(s).*"

Oordeel: **formeel voldaan.**

**B. Was het kennisinstituut, bedoeld in artikel 4, operationeel, en heeft het Kennisinstituut uiterlijk in 2013 (nu dus: 2014) vastgesteld de:**

- a. '**concrete en afrekenbare doelen**' (artikel 3 Rovk),
- b. zijnde de '**hoogst haalbare doelen voor 2018**' (artikel 4 Rovk),
- c. inhoudend '**concrete en afdwingbare afspraken, met als doel de garantie voor significant toenemend milieurendement**' (artikel 1.1. Addendum),
- d. welke verplichtingen '**worden opgenomen in het Verpakkingenbesluit of middels certificering worden gehandhaafd**' (artikel 3 lid 7 Rovk)?

Dit is één van de belangrijkste onderdelen, zowel wat betreft de Raamovereenkomst als geheel, als wat betreft de prestatie-eis voor het kunnen afschaffen van statiegeld (artikel 11 lid 1 sub 9 Rovk; zie hieronder).

In die zin is het opmerkelijk om te moeten constateren dat er ook per 31 december 2014 nog geen enkel concreet en afrekenbaar doel was geformuleerd. De hoogst haalbare doelen zijn niet bepaald.<sup>1</sup> Er zijn geen '**concrete en afdwingbare afspraken, met als doel de garantie voor significant toenemend milieurendement**' gemaakt en vastlegging van deze verplichtingen in het Verpakkingenbesluit of middels certificering daarmee ook al zeker niet.

Het oordeel is daarmee onbetwistbaar: er is **niet voldaan.**

<sup>1</sup> De Staatssecretaris heeft bij brief van 16 april 2015 (IenM/BSK-2015/64290, pag. 6) overigens medegedeeld dat het Kennisinstituut "inmiddels" de hoogst haalbare doelen voor de toepassing van PET-recyclaat in grote en kleine flessen zou hebben bepaald. Bij gebreke aan enige publicatie daaromtrent is dit niet toetsbaar. Ook is niet duidelijk in hoeverre deze doelen in 2014 zijn bepaald en of deze ook worden toegepast.

### Kennisinstituut als prestatie-eis

Is daarmee ook niet voldaan aan de prestatie-eis van artikel 11 lid 1 sub 9 Rovk?

In de Legal Opinion heb ik betoogd dat artikel 11 en artikel 4 niet los van elkaar kunnen worden gezien en dat onder de statiegeld-prestatie-eis van een *'kennisinstituut, bedoeld in artikel 4'* dus ook wordt verstaan *'het vaststellen van hoogst haalbare doelen'*.

De ILT heeft bij haar rapport van 31 mei 2014 (pag. 37) aanvankelijk opgemerkt dat het de ILT *"niet helemaal duidelijk"* was welke afspraken hiermee bedoeld werden. Daarbij heeft de ILT kennelijk gezinspeeld op de door mij bedoelde onlosmakelijkheid.

Vervolgens heeft de ILT opmerkelijk genoeg echter *'een wederhoor'* toegepast, waarbij *'de partijen'* (wie dan precies?!; RH) zouden hebben aangegeven dat de prestatie-eis slechts inhield *'dat er kennisinstituut werkzaam was'* en dat het voorschrift van artikel 4 daar dus los van stond. Als gevolg hiervan heeft de ILT vervolgens eenvoudigweg geoordeeld dat er was voldaan aan de prestatie-garantie.

Naar mijn oordeel is de ILT ten onrechte tot deze conclusie gekomen. Met het doorknippen van de band tussen artikel 11 en artikel 4 hebben de woordvoerders van partijen achteraf, desgevraagd, een andere invulling willen geven aan deze prestatie-eis. Daarmee is de prestatie-eis *'uitgekleed'* tot de eenvoudige aanwezigheid van een Kennisinstituut.

Naar mijn oordeel is het in strijd met de bedoeling en tekst van de Raamovereenkomst dat nu, achteraf, zou worden erkend dat het Kennisinstituut helemaal geen hoogst haalbare doelen, bindend heeft geformuleerd, en tegelijkertijd aan de hand van de enkele aanwezigheid van het Kennisinstituut een afschaffing/vrijgave van statiegeld zou kunnen worden geclaimd.

In afwijking van het oordeel van de ILT blijft mijn oordeel aldus: **niet voldaan.**

**3. Hebben de branches (na niet indiening in 2013) in 2014 een preventieplan opgesteld voor de verduurzaming van productverpakkingscombinaties, met als uitgangspunt de door het Kennisinstituut geformuleerde 'hoogst haalbare doelen' (art. 1.3 Addendum)?**

Volgens de Staatssecretaris zouden eind 2014 door de branches die samen 70% van de verpakkingenmarkt vertegenwoordigen, preventieplannen zijn ingediend. Bij gebreke aan enige publicatie omtrent de inhoud, omvang en beoordeling door het Kennisinstituut, is dit voor ondergetekende echter niet toetsbaar.

Het Kennisinstituut stelde in zijn brief van 24 december 2014 dat zes branches in 2014 een plan hebben ingediend. Twee daarvan zouden inmiddels zijn getoetst. De inhoud en resultaten van de toetsing zijn echter niet gepubliceerd en daarmee niet toetsbaar.

Het Kennisinstituut stelde in 2014 een plan te hebben ontvangen voor het vaststellen van het hoogst haalbare doel van PET-recyclaat. Omtrent de inhoud heeft het Kennisinstituut tot heden niets gepubliceerd.

Zeven branches zouden in 2015 een plan willen gaan indienen. De branches Automotive en Medische Hulpmiddelen zouden geen jaartal hebben genoemd, maar openstaan voor overleg. De branches Chemie en Verf en Horeca – Foodservice hebben aangegeven zich *'niet gebonden te voelen'* en *'op een andere manier met verduurzaming bezig te willen zijn'*.

Met deze berichtgeving heeft het Kennisinstituut willen aangeven dat er sprake is van 'werk in uitvoering'. Voor het onderzoek van ondergetekende is niet zozeer relevant of er enige voortgang is. Het gaat om de vraag of aan de eis betreffende 2013, in 2014 wél is voldaan.

Daar waar er tot heden nog geen hoogst haalbare doelen zijn geformuleerd, staat daarmee ook vast dat er in 2014 geen *'op de door het Kennisinstituut geformuleerde hoogst haalbare doelen'* gebaseerde plannen zijn ingediend.

Naar het oordeel van ondergetekende is er aldus in die zin in 2014 **niet** (toetsbaar) **voldaan**.

Uitgaande van het vorenstaande is het oordeel van ondergetekende dat ook mbt 2014 aan deze verplichting **niet zal zijn voldaan**.

#### **4. Heeft het bedrijfsleven in 2013 en 2014 de hergebruiksnorm voor houten verpakkingen nageleefd?**

Sinds 1 januari 2006 zijn producenten en importeurs verplicht om 25% van de **houten verpakkingen** te recylen. Bij de Raamovereenkomst is dit voor het jaar 2013 bindend verhoogd tot 27% met een streefwaarde van 29%. Uiteindelijk zou ofwel in 2022 ofwel in 2017 de norm van 45% moeten zijn gehaald.

In plaats van deze stappen vooruit blijkt het bedrijfsleven **een forse stap achteruit** te hebben gedaan. Het Afvalfonds heeft over 2013 22% gerapporteerd. Daarmee is de **norm in 2013 niet gehaald** en zeer onwaarschijnlijk is dat in 2014 wel is voldaan aan de zwaardere norm.

De kwestie is echter nog ernstiger dan dat. Bij rapport van 11 maart 2015 heeft de ILT geconstateerd dat het cijfer van 22% op essentiële onderdelen niet voldoende betrouwbaar is

en onjuist. “De ILT constateert dat er op dit moment **geen sprake is van borging van de monitoringsgegevens**, zowel voor de hoeveelheid op de markt gebracht hout als voor de hoeveelheid gerecycled hout verpakkingsafval en dat er evenmin sprake is van een externe en onafhankelijke controle van de aangeleverde gegevens” (pag. 3) Of er in die zin een verbetering in 2014 heeft plaatsgevonden, is aldus al evenzeer de vraag.

Het oordeel van ondergetekende: **er is in 2013 niet voldaan**. Het is onwaarschijnlijk dat in 2014 wel aan de norm is voldaan.

**5. Heeft het bedrijfsleven in 2014 minimaal 25% PET-recycalaat in alle PET-flessen ingezet?**

Op 31 mei 2014 oordeelde de ILT dat de branche gemiddeld aan de 25%-eis zou hebben voldaan, maar concludeerde tegelijkertijd dat het aldus toegepaste recycalaat in PET-flessen bijna volledig uit statiegeld-PET bestond.

Ondergetekende is van oordeel dat de ILT – en dan ook nog eens slechts betreffende Q4-2013- ten onrechte heeft geoordeeld dat de Raamovereenkomst op dit punt door het bedrijfsleven is nagekomen. Het bijna uitsluitend gebruiken van statiegeld-recycalaat heeft namelijk een belangrijke reden. Het wordt veroorzaakt door het feit dat toepassing van statiegeld-PET in beginsel de enige mogelijkheid is om te voldoen aan de 25%-eis. Andersoortige (verontreinigde) PET-stromen, zoals de Plastic Heroes (90/10) bevatten dusdanig veel verontreinigingen en ongewenste additieven, dat zij technisch en commercieel niet als zodanig in nieuwe flessen (kunnen) worden toegepast.

De crux van de onderhavige problematiek zit er al met al in dat het bewerkstelligde cijfer (zoals de ILT ook heeft beschreven) is behaald (en technisch en commercieel slechts behaald kón worden) door het bijna uitsluitend toepassen van statiegeld-recycalaat.

De Raamovereenkomst heeft nadrukkelijk ten doel ‘een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen’ (overweging 6). In artikel 11 lid 7 – 9 is in verband met de onderhavige prestatiegarantie beschreven dat het gehalte PET in flessen moet worden opgevoerd ‘om te garanderen dat het milieurendement minimaal gelijk blijft of toeneemt’

Het vorenstaande kan naar mijn oordeel niet anders worden uitgelegd dan dat van ieder bedrijf wordt verlangd te bewerkstelligen dat de 25%-norm blijvend wordt gehaald.

Naar mijn oordeel is het bovendien een *contradictio in terminis* wanneer het bedrijfsleven de prestatiegarantie zou kunnen halen middels statiegeld-recycalaat, om daarmee statiegeld af te

schaffen. Dit zou slechts anders zijn als er voldoende bewijs is dat de naleving van de 25%-norm na afschaffing van statiegeld wordt gecontinueerd.

Daaromtrent ontbreekt echter ieder bewijs. Sterker, er zijn forse technische en commerciële contra-indicaties, inhoudend dat Plastic-Heroes-90/10-PET dusdanig verontreinigd en vermengd is dat er geen flessen van (kunnen) worden gemaakt. De enige oplossing zou dan zijn dat statiegeldrecyclaat uit het buitenland zou worden geïmporteerd. En dát is natuurlijk al helemaal niet de bedoeling van deze Raamovereenkomst.

Kortom, het bedrijfsleven zal moeten aantonen dat er (ook na de afschaffing van statiegeld) sprake zal zijn van een duurzame inzet van minimaal 25% PET-recyclaat (dus: niet uit statiegeldsystemen) en dat dit percentage in de toekomst verder zal toenemen. Daaraan is **niet voldaan**.

**6. Is het bedrijfsleven de verplichting nagekomen, dat er een einde zou worden gemaakt aan PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk?**

Ten aanzien van 2013 is –ook door de ILT- vastgesteld- dat supermarkten PVC niet hadden uitgeband. Uit recente informatie blijkt dat bij tal van producten nog steeds (en dus ook in 2014) PVC als verpakkingsmateriaal is/wordt gebruikt, terwijl men niet voldoet aan de uitzonderingsgrond ‘tenzij niet anders mogelijk’. In die zin is er kennelijk niets veranderd.

Het oordeel is dan ook: **niet voldaan**.

**7. Per 31 december 2013 was niet toetsbaar voldaan aan de eis van volledige afschaffing van gratis plastic tassen bij supermarkten.**

De ILT concludeerde op 31 mei 2014 dat de supermarkten per 31 december 2013 niet hadden voldaan aan deze prestatie-eis.

Zo hadden niet alleen diverse supermarktketens niet aan hun informatieplicht voldaan, maar ook zijn in concreto drie supermarktketens aangetroffen waarin nog steeds (desgevraagd) gratis tassen werden verstrekt.

Naar het oordeel van ondergetekende is de ILT daarbij zelfs nog ten onrechte meegegaan in de door de supermarkten gewenste uitleg van de Raamovereenkomst, namelijk dat de Raamovereenkomst slechts zou zien op de 20 (in Bijlage 6 van het Basisdocument Monitoring) genoemde supermarktketens.



In de Raamovereenkomst staat helder *'plaatsing bij alle supermarkten'*. Dit is bij het Addendum afgezwakt tot *'Supermarkt: winkel met meerdere soorten dagelijkse artikelen en een minimale oppervlakte van 200m<sup>2</sup>'*.

Pas bij het Basisdocument Monitoring heeft de betreffende werkgroep van ambtenaren en andere betrokkenen opeens de norm gewijzigd tot *'landelijke supermarktketens, vermeld in Bijlage 6'*.

Deze werkgroep heeft dit gedaan wijzend op artikel 11 lid 2 Rovk, inhoudend dat *'een methodiek'* zou worden uitgewerkt *'waarmee in 2014 kon worden vastgesteld of aan de statiegeld-prestatiegaranties was voldaan'* (artikel 11 lid 2 Rovk). Feitelijk heeft deze werkgroep echter veel meer gedaan dan dat, doordat zij een andere invulling heeft gegeven aan verplichtingen. Daartoe was zij niet bevoegd.

Naar mijn oordeel heeft de door de werkgroep in het Basisdocument geformuleerde afzwakking van de presatie-eis in dit verband geen rechtskracht. Ten onrechte is de ILT aldus uitgegaan van die laatste definitie.

Het vorenstaande heeft tot gevolg gehad dat in ieder geval 6% van de supermarkten buiten beschouwing is gebleven. Daaronder valt o.a. de landelijke supermarktketen Amazing Oriental (20 vestigingen, verspreid over Nederland). In Breda heeft deze supermarktketen een vestiging van zeker 1.000 m<sup>2</sup>. In die zin had, op grond van de Raamovereenkomst en het Addendum, deze supermarkt(keten) moeten worden betrokken bij het plastic-tasjes-verbod.

Nog op 20 mei 2015 is uit eigen waarneming gebleken dat deze supermarktketen gewoon op de oude voet is verder gegaan met de verstrekking van gratis plastic tassen.

Mede op basis daarvan concludeer ik dan ook: **niet voldaan**.

**8. Heeft het bedrijfsleven documenten overlegd betreffende het opvoeren van recycalaat in PET-flessen? (artikel 11 lid 7, 8, 9 Rovk).**

Niet bekend. Gelet op het hiervoor gestelde betreffende de 25%-eis gelden op dit punt evenwel dezelfde technische en commerciële beperkingen om –zonder statiegeld-PET- het gehalte PET-recycalaat in flessen op te voeren.

Bij gebreke aan andersluidend bewijs concludeer ik aldus: **niet voldaan**.

**9.** Er is geen methode bepaald wat technisch **maximaal mogelijk is als percentage voor PET-hergebruik** in flessen (artikel 11 lid 8 Rovk)? Zijn de vereiste **stappen** om naar dat maximum toe te werken (artikel 11 lid 9 Rovk) genomen?.

Terwijl diverse flessenfabrikanten/supermarkten (zoals LIDL) al diverse jaren laten zien dat een fles met 50-100% PET-recycalaat goed mogelijk is, is de hierbedoelde methode nog niet bepaald. Het Kennisinstituut schreef in december 2014 "al" dat voor het gebruik van PET-recycalaat een plan was ingediend, maar heeft hieromtrent in concreto geen informatie verstrekt.

De Staatssecretaris heeft op 15 april 2015 geschreven dat het Kennisinstituut een norm voor PET als hoogste doel zou hebben geformuleerd. Daarmee is echter niets gecommuniceerd en gepubliceerd en dit is aldus niet toetsbaar.

Van 'gelijke, genomen stappen' om daadwerkelijk naar het maximum toe te werken, is in 2014 niets gebleken. Bij gebreke aan andersluidend bewijs concludeer ik aldus: **niet voldaan**.

**10. Heeft het bedrijfsleven in 2013 en 2014 een zwerfafvalvergoeding van jaarlijks € 20 miljoen aan gemeenten uitbetaald?**

In 2010 heeft Deloitte berekend dat de jaarlijkse publieke zwerfafvalkosten € 250 miljoen zijn. Daarvan komt € 193 miljoen voor rekening van de gemeenten.

In afwijking hiervan zijn de gemeenten bij de Raamovereenkomst akkoord gegaan met een zeer beperkte vergoeding van deze maatschappelijke kosten. In artikel 5 Rovk is neergelegd dat gemeenten jaarlijks € 20 miljoen ontvangen "voor de extra aanpak van zwerfafval". Als systematiek is beschreven:

2. Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, wordt ter beschikking gesteld aan gemeenten voor de extra aanpak van zwerfafval. **Gemeenten bepalen de invulling van de besteding van dat bedrag, en doen hier achteraf jaarlijks verslag van aan het verpakkende bedrijfsleven.**
  3. Ten behoeve van het verslag, bedoeld in het tweede lid, werken partijen een systeem van verslaglegging en verantwoording uit dat met minimale lasten voor beide partijen kan worden uitgevoerd.
  4. Het verpakkende bedrijfsleven continueert daarnaast haar activiteiten zoals die bestaan onder "Nederland Schoon". Hier worden nog verdere afspraken over gemaakt.
- (...)

In het Addendum en het Basisdocument Monitoring zijn geen andersluidende afspraken opgenomen.

Wel heeft het bedrijfsleven bij monde van NederlandSchoon een notitie opgesteld, gedagtekend 15 mei 2013, en deze ingezonden aan de VNG. Bij die notitie heeft NederlandSchoon, in afwijking van de Raamovereenkomst, beschreven dat gemeenten verplicht zijn om –niet alleen achteraf- maar jaarlijks ook vooraf in Q4 een zwerfafvalplan in te dienen ('zwerfafvalopgave'). Na betaling van het voorschot vindt er wel een jaarlijkse eindafrekening plaats.

Opmerkelijk is dat NederlandSchoon de gelegenheid heeft aangevat om **extra voorwaarden te stellen aan de zwerfafvalvergoeding**. Zo is gesteld: "Vergoeding voor extra aanpak, dus niet voor reguliere loonkosten reiniging" en zijn ook specifieke onderwerpen opgevoerd waarbinnen de zwerfafvalactiviteiten zouden moeten worden vormgegeven.<sup>2</sup>

Hoewel deze notitie met de VNG is besproken en vervolgens ook in de praktijk is doorgevoerd, is het ondergetekende onduidelijk of het bedrijfsleven en gemeenten ook daadwerkelijk de dusdanige systematiek zijn overeengekomen. Ondergetekende heeft geen geschrift gevonden, waaruit blijkt dat gemeenten akkoord zijn gegaan.

In de Zwerfafvalhandleiding 1.0 (oktober 2014) heeft NederlandSchoon de uiteindelijke voorwaarden geformuleerd, welke wederom niet zijn terug te vinden in de Raamovereenkomst of het Addendum, waaronder:

*"- Er dient (voor de inzameling van kunststof afval) een deelnemersovereenkomst 2013-2022 afgesloten te zijn met Nedvang.<sup>3</sup>*

*- De zwerfafvalvergoeding heeft betrekking op de extra aanpak van zwerfafval en mag niet worden benut voor de reguliere aanpak van zwerfafval."*

Niet wordt vergoed (pag. 4):

*"Meer mensen inhuren om op te ruimen zonder dat geïnvesteerd wordt in slimmer werken".*

---

<sup>2</sup> 1. Gedragsbeïnvloeding; 2. Participatie/beloning; 3. Slimmere voorzieningen/middelen; 4. Prikkelers ter beïnvloeding; 5. Slimmer beheer/opleidingen; 6. Investering in inrichting, opdat zwerfafval wordt voorkomen; 7. Overig

<sup>3</sup> NB: in de deelnemersovereenkomst zijn tal van afspraken neergelegd, maar geen afspraken omtrent het uitbetalen van de zwerfafvalvergoeding. Ook in die zin is dit dus een opmerkelijke en niet door de Raamovereenkomst gedekte voorwaarde.



Het gevolg van deze voorwaarden van NederlandSchoon is dat bijvoorbeeld wel de kosten worden vergoed van *“het gebruik van signalerende afvalbakken (met geluid of licht) extra”* of de *“aanschaf van ‘stoere’ kledingsets”*, alsook de extra kosten van handhaving dmv bekeuringen en diverse cursussen. Maar niet wordt vergoed de extra inzet op de *‘core business’* (het extra opruimen van zwerfafval).

Naar mijn oordeel moeten er vraagtekens worden geplaatst bij de rechtmatigheid van de door NederlandSchoon opgeëiste beslissingsbevoegdheid, waarbij gemeenten –onder voorwaarden van NederlandSchoon- jaarlijks vooraf toestemming moeten aanvragen, waarna zij ‘hun’ € 1,19 per inwoner ontvangen. Er is in de Raamovereenkomst **geen enkele reden** te vinden **waarom gemeenten niet eenvoudigweg meer/vaker zwerfafval zouden mogen opruimen** vergeleken met hun reguliere aanpak (b.v. 5x per jaar opschonen ipv 4x per jaar). Voor zover NederlandSchoon dat belemmert, is dat m.i. in strijd met de Raamovereenkomst.

Het vorenstaande klemt des te meer, daar waar de Staatssecretaris in haar brief van 16 april 2015 heeft beschreven dat er over het jaar 2013 maar liefst 5,5 miljoen niet is uitgekeerd en over het jaar 2014 € 3,6 miljoen.

Gelet op het feit dat de jaarlijkse gemeentelijke zwerfafvalkosten een factor 10 hoger zijn dan door NederlandSchoon wordt vergoed, is het niet aannemelijk dat gemeenten geen behoefte zouden hebben aan dit geld. Wél **aannemelijk is** dat het **niet-uitbetalen** van (een belangrijk deel van) zwerfafvalvergoedingen **te maken heeft met de formele en materiële voorwaarden die NederlandSchoon aan de aanpak van zwerfafval verbindt**.

Conclusie: Op basis van de mij bekende stukken kan ik op dit moment niet anders concluderen dan dat het bedrijfsleven met het stellen van eigen voorwaarden en niet volledig uitbetalen, uiteindelijk **niet heeft voldaan** aan artikel 5 van de Raamovereenkomst (simpelweg inhoudend: € 20 miljoen voor extra gemeentelijke zwerfafvalaanpak, jaarlijks achteraf te verantwoorden).

Het enkele feit dat gemeenten volgens NederlandSchoon *“het recht op vergoedingen behouden voor de jaren dat nog geen vergoeding is uitgekeerd”*, maakt dit overigens niet anders. Ten eerste blijven daarvoor de door NederlandSchoon bedachte voorwaarden van toepassing. Ten tweede is in voorkomend geval moeilijk in te zien hoe een gemeente in 2015 nog redelijkerwijs een onderbouwd verzoek voor een vergoeding zou kunnen indienen voor de jaren 2013 en 2014.

## Gezamenlijke niet-nakoming

Gezamenlijk tekortschieten werd in 2014 geconstateerd ten aanzien van de volgende elementen. Zijn die tekortkomingen sindsdien hersteld?

**1. Hebben partijen tijdig de vereiste monitorings-methodiek uitgewerkt en is deze tijdig in het Verpakkingenbesluit neergelegd?**

Partijen waren verplicht *'een methodiek uit te werken waarmee in 2014 kon worden vastgesteld of aan de statiegeld-prestatiegaranties was voldaan'* (artikel 11 lid 2 Rovk) en zodanig dat deze door de ILT zouden kunnen worden gehandhaafd (overweging 4 Rovk).

Wat betreft de monitoring van kunststof en houten verpakkingen zijn de afspraken daaromtrent **pas op 31 mei 2014** in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen neergelegd. Daarin is (op niet ondubbelzinnige wijze) bepaald dat het meetpunt van recycling voor kunststoffen ligt bij *"het bedrijf waar al gesorteerde kunststoffracties worden opgewerkt tot recycleat dat geschikt is om te worden toegepast als secundaire grondstof. Indien sortering en opwerking bij één bedrijf plaatsvindt ligt het meetpunt na het sorteerproces bij dit bedrijf."*

Naar mijn oordeel zouden ook bij deze verwoording de verliezen bij het opwerkbedrijf van de hoeveelheid moeten worden afgetrokken. De Staatssecretaris is echter van oordeel dat het meetpunt ligt bij de voordeur van de opwerker en dat de verliezen buiten beschouwing mogen blijven.

De bij de Raamovereenkomst afgesproken intensivering van de normen voor recycling van kunststof en houten verpakkingen, die op 1 januari 2013 zouden ingaan, zijn **zelfs pas twee (!) jaar later in het Verpakkingenbesluit opgenomen (1 januari 2015)**.

Daarmee zijn de **normen pas voor het eerst over het boekjaar 2015 publiekrechtelijk handhaafbaar**. De afgesproken intensivering in de jaren 2013 en 2014 is hierdoor niet publiekrechtelijk handhaafbaar. De Staatssecretaris heeft dit bij brieven van 4 maart 2014 en 16 april 2015 ook erkend.

Partijen hebben al met al niet bewerkstelligd dat de normen over het jaar 2014 zouden kunnen worden gehandhaafd. Het oordeel van ondergetekende: **niet voldaan**.

**2. Heeft het bedrijfsleven feitelijk, technisch of juridisch bewijs geleverd dat het minimum van 90 kton ingezameld huishoudelijk plastic ‘zo hoogwaardig mogelijk is hergebruikt’ (artikel 11 lid 1 Rovk)?**

Mijn oordeel hierover is onveranderd. In de Legal Opinion van 4 april 2014 is reeds beschreven dat partijen bij het Addendum het wezen van deze prestatiegarantie hebben gedenatureerd tot ‘de kunststofstromen (...) moeten voldoen aan de **hoogste standaarden van de DKR-normen**. Hoogwaardigheid is geborgd doordat het gewicht van de monostromen PET, PE, PP en kunststoffolie altijd ten minste 45% uitmaken van het totaal aan kunststofstromen na sortering’.

Daarmee werd:



Tegelijkertijd is meermalen gebleken dat het bedrijfsleven en Staatssecretaris niet bereid zijn om onderzoek in te stellen naar en openheid te geven omtrent de wijze en mate van *daadwerkelijke, hoogwaardige recycling*.

Het begrip ‘*hoogwaardige recycling*’ is aldus beperkt tot het eerste sorteerproces, dat op zichzelf geen enkele garantie geeft voor de *kwaliteit* van uiteindelijke recycling, maar ook al zeker niet voor de *hoeveelheid* van uiteindelijke recycling. Ten onrechte worden de nog steeds behoorlijk vervuilde balen ‘monostromen’ genoemd en wordt steeds gesuggereerd dat 100% van deze balen wordt gerecycled.

Gelet op de samenhang tussen Addendum en Raamovereenkomst is dit echter op dit moment wel de ‘juridische werkelijkheid’. Dit brengt mee dat ondergetekende van oordeel is dat wat betreft PE, PP en folie naar alle waarschijnlijkheid is **voldaan**.

Dit geldt echter niet voor PET. Ten aanzien van PET heb ik namelijk vastgesteld dat er door het Afvalfonds niet, zoals afgesproken, wordt gesorteerd en gerapporteerd overeenkomstig de ‘hoogste DKR-normen’, maar overeenkomstig een lagere norm. In plaats van de hoogste norm (325 PET 98/2<sup>4</sup>) wordt PET uitgesorteerd tot DKR-norm 328-1<sup>5</sup> (PET 90/10). Hoewel deze normen op elkaar lijken, is het verschil zeer wezenlijk. 325 PET 98/2 is een stroom die wordt gebruikt in

<sup>4</sup> Dit betekent 98% PET-flessen en 2% verontreiniging.

<sup>5</sup> Dit betekent 90% PET-flessen, 10% andere PET of PET-bevattende materialen, incl. 2% verontreiniging

nieuwe flessen. 328-1 90/10 is dat in principe niet – vanwege de te grote hoeveelheid verontreiniging, hybriden en additieven.

Wat betreft PET is naar het oordeel van ondergetekende **niet voldaan** aan de hoogste normen.

**3. Is er bij alle supermarkten in Nederland een inzamelingsbak neergezet (artikel 11 lid 11 lid 1 sub b Rovk)?**

De ILT concludeerde op 31 mei 2014 dat het bedrijfsleven aan deze eis had voldaan, omdat er bij 675 van de 4.214 supermarkten een bak was geplaatst (16%). Er zou namelijk daarnaast voor 672 locaties (16%) 'een vergoeding ten behoeve van een ondergrondse container' (gelijk aan de waarde van een oranje container) zijn verstrekt en voor de resterende 68% (maar liefst 2.867!) supermarkten zou gelden dat de gemeente geen toestemming had gegeven of niet had gereageerd.

Met andere woorden: er moest ofwel een container door het bedrijfsleven of de gemeente zijn geplaatst, ofwel sprake zijn van een weigering of niet reageren van de gemeente.

Door de 'ventielen' van a. het ook kunnen geven van een vergoeding; en b. weigerachtige of niet reagerende gemeenten, is toetsing van de naleving van deze prestatie-eis voor ondergetekende zo goed als onmogelijk – wanneer de uitleg van het Basisdocument zou worden gevolgd.

Naar het oordeel van ondergetekende is deze laatste **verwatering echter niet rechtsgeldig**. Deze nieuwe mogelijkheid wordt in de Raamovereenkomst en het Addendum niet genoemd en is pas door de latere Werkgroep Monitoring Verpakkingen op 22 augustus 2013 bedacht in het kader van het Basisdocument Monitoring. Nu het hier niet gaat om een kwestie van 'monitoring of verduidelijking van definities', was de werkgroep hiertoe niet bevoegd. In die zin is het feit dat 16% van de supermarkten een vergoeding zou hebben betaald in plaats van een bak neer te zetten, naar mijn oordeel ten onrechte meegerekend en is er in die zin naar mijn oordeel **niet voldaan**.

Het oordeel van de ILT van 31 mei 2014 dat wel zou zijn voldaan aan de eis van een inzamelingsbak bij iedere supermarkt, is naar het oordeel van ondergetekende al met al **onjuist**, althans er heeft **onvoldoende toetsing** plaatsgevonden:

1. De ILT heeft slechts een steekproef uitgevoerd bij 2% van de supermarkten.
2. Daarbij is bovendien de term 'bij een supermarkt' uitgelegd als 'in de nabijheid van een supermarkt'.

3. Dat maar liefst **68% van de gemeenten** niet zou hebben gereageerd of een verbod zou hebben uitgevaardigd om te voorkomen dat een supermarkt een oranje bak op zijn eigen (private) parkeerplaats zou neerzetten, is -behoudens tegenbewijs, dat ontbreekt- **bijzonder onaannemelijk**.
4. Uit eigen ervaring blijkt dat alleen al in de gemeente Halderberge drie supermarkten kunnen worden aangewezen, waar geen oranje bak staat, terwijl de supermarkteigenaar zegt dat er door de supermarkt geen vergoeding is betaald (ter schadeloosstelling van de gemeente) en zegt dat de gemeente niets heeft geweigerd, terwijl de gemeente tegelijkertijd zegt dat 'een gemeente moeilijk de plaatsing van een bak op privaat terrein kan afdwingen'. De gemeente Eindhoven geeft ook aan dat bij diverse supermarkten geen bakken staan. Het zou logistiek 'handiger' zijn om die ergens anders neer te zetten. De precieze verantwoordelijkheid hiervoor (en of Eindhoven iets heeft geweigerd) is daarbij niet geheel duidelijk.
5. Uit het ILT-rapport blijkt niet of alle partijen zich daadwerkelijk in concreto hebben ingespannen om deze prestatiegarantie na te komen.

De steekproef was aldus zo klein, er zijn dusdanige contra-indicaties en er kunnen zozeer vraagtekens worden gezet bij de inspanningen van alle partijen, dat **van de ILT verlangd mag worden een behoorlijk, representatief onderzoek te doen**, waarbij niet eenvoudig genoeg wordt genomen met een gemeentelijke uitleg dat e.e.a. niet mogelijk of niet handig zou zijn. Totdat een dergelijk onderzoek is gedaan, staat het naar mijn oordeel **niet/onvoldoende vast dat aan de prestatiegarantie is voldaan**.

**4. Heeft het bedrijfsleven over 2013 inzichtelijk en betrouwbaar gerapporteerd omtrent de hergebruiksnorm kunststof verpakkingen? Heeft de ILT deze getoetst?**

In artikel 3 van het Addendum is overeengekomen:

*"Betrouwbaarheid van de monitoringscijfers zal worden versterkt door het verbeteren van de systematiek conform de aanbevelingen van de ILT. (...) Er wordt gestreefd naar intensivering van beoordelingswijze en controles."*

Uit artikel 20.1 en 20.2 van het Basisdocument blijkt dat het de bedoeling is dat de ILT jaarlijks de naleving van de prestatiegaranties en de Raamovereenkomst (het Verpakkingenbesluit) in ruimere zin toetst. Opmerkelijk genoeg **bleeft de ILT over 2013 wél de prestatiegaranties te hebben getoetst, maar niet de naleving van de rest van de Raamovereenkomst** (in het licht van het Verpakkingenbesluit). Dusdoende is niet getoetst of het door het bedrijfsleven ter zake van kunststof verpakkingen genoemde cijfer van 46% juist is.



Dit is des te meer opmerkelijk wanneer de geschiedenis van deze normen wordt beschouwd. Over alle gerapporteerde jaren (vanaf 2006 tot en met 2012) is namelijk vastgesteld dat het bedrijfsleven niet aan de norm had voldaan, dan wel dat dit niet op een betrouwbare manier kon worden bepaald.

In de periode van 1 januari 2006 tot 1 oktober 2010 was het bedrijfsleven verplicht om het materiaal van 55% van de kleine flesjes te hergebruiken. Pas in 2009 is het bedrijfsleven echter begonnen met de inzameling van kunststoffen. Over deze norm is in deze periode niet gerapporteerd. Vervolgens werd per 1 oktober 2010 een algemene kunststofnorm van 38% ingevoerd, welke per 1 januari 2012 omhoog ging naar 42%.

Meteen al over 2010 rapporteerde de ILT echter: *“De ILT concludeert dat de gegevens over de inzameling van met name bedrijfsmatig kunststofafval in de Monitoringsrapportage 2010 geen accuraat beeld geven en daarom niet bruikbaar zijn om voldoende representatieve hergebruikpercentages voor kunststof uit te rekenen?. De data over de inzameling van huishoudelijk kunststofafval zijn wel redelijk accuraat en bruikbaar.”* En: *“De ILT is van mening dat op basis van de onderliggende data **niet de conclusie getrokken mag worden dat bij kunststof 48% en bij glas 91% hergebruik is gerealiseerd en de hergebruikpercentages uit het Verpakkingenbesluit zijn gehaald.**”*

Over 2011 rapporteerde de ILT: *“[H]et is voor de ILT **niet mogelijk op betrouwbare wijze vast te stellen of de hergebruiknorm is gehaald.**”*

Over 2012 rapporteerde de ILT in 2013: *“ILT: “De cijfers aangaande de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststof verpakkingen zijn **niet betrouwbaar.** (...) Uit het onderzoek blijkt dat **in 2012 geen enkel bedrijf** volledig volgens de in het UMP en CRV **voorgeschreven werkwijze werkt.** (...) Er is bij vrijwel **geen enkel bedrijf** sprake van door weging **onderbouwde aannames** van het aandeel verpakkingen in mengstromen. Hergebruikcijfer van 48% is met **zoveel niet te verifiëren onzekerheden** omgeven, dat **niet duidelijk is of de hergebruiknorm daadwerkelijk is gerealiseerd**”*

Omdat de norm in deze jaren op 38% of 42% lag, hebben de ernstige monitoringsgebreken verder geen concrete consequenties gehad voor het bedrijfsleven. Politiek is e.e.a. namelijk steeds weer zo uitgelegd dat het bedrijfsleven ‘naar alle waarschijnlijkheid’ de norm wel had nageleefd. De Staatssecretaris heeft in haar brief van 16 april 2015 (pag. 4 en 5, verwijzend naar haar brief van 4 maart 2014) ter aanbieding van de cijfers over 2013 geschreven: *“Dat de verwachting is dat binnen een paar jaar, uiterlijk bij de resultaten over 2015, de rapportage de gewenste kwaliteit zal bereiken. (...) [D]e transparantie en betrouwbaarheid is op diverse onderdelen verbeterd. Maar de **gewenste kwaliteit is nog niet bereikt.** (...) Wat betreft de*



*stromen glas en kunststof heeft de ILT het verpakkende bedrijfsleven **in 2014 waarschuwingsbrieven gestuurd** naar aanleiding van eerdere bevindingen rond glas en kunststof. Conform die brieven zal in 2015 opnieuw onderzoek worden ingesteld naar de recycling van glazen verpakkingsafval en bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval over 2014”.*

Uit het vorenstaande blijkt dat het bedrijfsleven de tekortkomingen die de ILT mbt 2010, 2011 en 2012 constateerde, in het jaar 2013 niet/onvoldoende heeft hersteld.

Omdat de Staatssecretaris bij voornoemde brief geen ILT-rapportage over 2013 heeft overgelegd, is het oordeel van ondergetekende:

- dat de ILT vooralsnog tekort is geschoten in het publiceren/opstellen van het rapport betreffende de controle van de hergebruiksnormen voor kunststof verpakkingen 2013;
- het bedrijfsleven kennelijk ook **over 2013 niet op een juiste en betrouwbare wijze heeft kunnen aantonen welk percentage van kunststof verpakkingen is hergebruikt.**

Het oordeel van ondergetekende: **niet voldaan.**

### Wat betekenen deze constateringingen voor de Raamovereenkomst?

In 2012 is de Raamovereenkomst gepresenteerd als een totaalpakket. Het bedrijfsleven zou grote stappen gaan maken met de verduurzaming van verpakkingen. Ook zouden er voortaan veel meer plastic en houten verpakkingen hoogwaardig worden gerecycled. En gemeenten zouden jaarlijks € 20 miljoen ontvangen de extra aanpak van zwerfafval. In ruil zou het bedrijfsleven mogen stoppen met statiegeld op grote PET-flessen, wanneer aan zeven 'prestatiegaranties' zou zijn voldaan.

Tot heden heeft de Staatssecretaris, dan wel de ILT, de naleving van de Raamovereenkomst niet in brede zin getoetst. De toetsing van 2014 is beperkt gebleven tot de prestatiegaranties, om reeds op dat punt te concluderen dat er niet volledig was voldaan. Om die reden is de vrijgave van statiegeld op grote PET-flessen per 1 januari 2015 niet doorgegaan. Tegelijkertijd heeft het bedrijfsleven van de Staatssecretaris 'een tweede kans' gekregen om aan te tonen dat er eind 2014 wél aan alle afspraken zou zijn voldaan.

Nu het bedrijfsleven de Raamovereenkomst echter ook nu weer (zowel in bredere zin, als op het punt van de prestatiegaranties) op een groot aantal onderdelen niet is nagekomen, is er naar mijn oordeel voor het Rijk en gemeenten alle reden om zich niet langer gebonden te achten aan de Raamovereenkomst.

Breda, 11 juni 2015



R. Hörchner | [Advocaat](#)

## Appendix 1

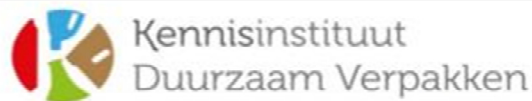
### 4.3 Materiaal verduurzamingsplannen (kunststof)

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 is vastgesteld dat een project wordt uitgevoerd met als doel om materiaalreductie van kunststofverpakkingen te realiseren. Daarnaast is er door de Tweede Kamer een motie<sup>5</sup> aangenomen, waarin wordt gevraagd om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de kwalitatieve resultaten van de recycling van verpakkingen te verbeteren. Dit project houdt rekening met het reeds getekende ketenakkoord kringloop kunststof.



<b>Doel</b>	De kunststofketen verduurzamen door materiaalreductie, meer recycling en het bevorderen van hoogwaardige toepassing. Daarmee wordt invulling gegeven aan de afspraken uit de Raamovereenkomst.
<b>Rol KIDV</b>	Faciliteren van kunststofketen om te komen tot verduurzaming.
<b>Aanpak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen met de materiaalorganisaties verkennen welke branches veel winst kunnen opleveren.</li> <li>• Partners binnen de kunststofketen ondersteunen met het opstellen van een verduurzamingsplan. Dit geeft invulling aan de bovengenoemde motie Van Gerwen.</li> <li>• Met voorlopers komen tot concrete acties, bijvoorbeeld inzake hoogwaardige toepassing met behulp van een proeftuin.</li> <li>• Initiatief nemen om met een aantal voorlopers uit de gehele kunststofketen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om tot kwalitatief betere recycling te komen en om tot meer recycling van de minder gunstige stromen te komen.</li> </ul>
<b>Resultaat</b>	Inspanning om verduurzamingsplan op te stellen en uit te voeren door materiaalorganisatie(s). Verwachte oplevering wordt bepaald na overleg met materiaalorganisatie(s).

VOORTGANGSRAPPORTAGE  
18-3-2014



#	Hoofdstuk	§	Activiteit	2014				2015	2016	2017	2018
				Q1	Q2	Q3	Q4				
1.	Verduurzamingsagenda		Verduurzamingsagenda								
2.	Visie Duurzaam Verpakken 2040		Toekomstbeeld 2040								
3.	Wetenschappelijk Onderzoeksprogramma		Wetenschappelijk Onderzoeksprogramma 2013-2017								
4.	Projecten	4.2	Brancheverduurzamingsplannen								
		4.3	Materiaalverduurzamingsplannen (kunststof)								
		4.4	Materiaalverduurzamingsplannen (metaal)								
		4.5	Materiaalverduurzamingsplannen (papier)								
		4.6	Materiaalverduurzamingsplannen (andere materialen)								
		4.7	Vervolg pilot drankerikartons								
		4.8	Pilot terugdringen plastic draagtasjes								
		4.9	Maximaal percentage PET								
		4.10	Quick wins								
		4.11	Weggooiwijzer								
		4.12	Inkoopbeleid duurzame verpakkingen								
		4.13	Lijst PVC uitzonderingen								
5.	Toepassing kennis	5.1	Consumenten meldpunt								
		5.2	Kennisbank								
		5.3	Congres, workshop, en award van het jaar								

6 Planning