



EVALUATIE
VAN DE RAAMOVEREENKOMST VERPAKKINGEN (2013 – 2022)
op verzoek van Recycling Netwerk

Geen grip op het verpakkingendossier

5 maart 2018

Considerans bij de Raamovereenkomst 2013 - 2022:

Overwegingen:

1. Partijen beogen met deze overeenkomst op hoofdlijnen invulling te geven aan de verplichtingen uit het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: Besluit) na 2012.
2. Deze overeenkomst is een integraal pakket en geeft de hoofdlijnen voor de periode 2013 tot en met 2022. Daarmee is deze overeenkomst het vervolg op de Raamovereenkomst verpakkingen uit 2007 die op 31 december 2012 afloopt.
3. Partijen kunnen elkaar over en weer houden aan tijdige uitvoering van de verplichtingen die in deze overeenkomst zijn neergelegd.
4. Alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het Besluit en kunnen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) worden gehandhaafd.



Bevindingen

Sinds 2006 geldt in Nederland het Verpakkingenbesluit, in navolging van de Europese Verpakkingenrichtlijn van 1994. In 2012 is de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022 door Rijksoverheid, bedrijfsleven en gemeenten gelanceerd, met als doel de uitwerking van het Verpakkingenbesluit en het zetten van stappen richting de circulaire economie. Aan de hand van de afspraken, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe ervaringen zou vervolgens het Verpakkingenbesluit worden aangescherpt.

Halverwege zouden partijen de Raamovereenkomst evalueren. Deze zou volgens afspraak gereed moeten zijn in het najaar van 2017, maar tot heden heeft geen van de convenantpartners een evaluatie naar buiten gebracht. Recycling Netwerk heeft ons gevraagd om, in navolging van onze Legal Opinions van 2014 en 2015, een onafhankelijke evaluatie uit te brengen.

Ons kantoor heeft vanaf het begin van de Raamovereenkomst een dossier bijgehouden, steeds alle Kamerstukken geanalyseerd en vakliteratuur en relevante rapporten bestudeerd. Met een behoorlijk aantal Wob-verzoeken hebben wij inzage gekregen in duizenden pagina's betreffende inspecties, sorteermethoden, recyclingpercentages enz.

Op basis van die zeer omvangrijke dossiervorming vanaf 2012 tot heden hebben wij geconstateerd dat heldere normen van het Verpakkingenbesluit, zoals de recyclenorm voor glazen verpakkingen, nu al zeker tien jaar niet door het bedrijfsleven worden nageleefd en amper door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) worden gecontroleerd en gehandhaafd. De verplichting tot minimalisatie van verpakkingen is zelfs 'een dode letter' te noemen.

Het is echter **niet alleen het Verpakkingenbesluit dat op tal van punten niet wordt nageleefd: voor de Raamovereenkomst geldt dit evenzeer.**

De schendingen en tekortkomingen van de Raamovereenkomst zijn niet nieuw, maar passen in het patroon van de afgelopen 28 jaar.

Tendensen

De aanpak van het verpakkingenbeleid is in die periode o.a. gekenmerkt door twee tendensen (zie ook [Bijlage 1](#)):

1. de **Rijksoverheid** is op milieugebied **fors afgeslankt**; kennis werd *'geoutsourced'*;
2. sinds 1990 is ervoor gekozen om met het bedrijfsleven **semi-vrijwillige overeenkomsten** te sluiten: eerst in de vorm van drie opeenvolgende convenanten en daarna in de vorm van twee opeenvolgende raamovereenkomsten (zie Bijlage II);

Parallel hieraan zien we binnen het verpakkingendossier vier andere tendensen:

1. het **Verpakkingenbesluit wordt niet gehandhaafd** door de ILT; de ILT verricht geen activiteiten mbt de verplichting tot verpakkingenminimalisatie ; jarenlange schendingen van de recyclenormen inzake hout en glas zijn nimmer gevolgd door een boete of dwangsbesluit;
2. de convenanten en raamovereenkomsten hebben **de schijn van juridische binding**; in de praktijk zijn zij echter allemaal niet als zodanig nageleefd en zijn sancties achterwege gebleven;
3. **sterke focus op beeldvorming**: feitelijk beperkte milieuresultaten binnen het verpakkingendossier worden bedolven onder marketing van 'succesverhalen'; er wordt gebruik gemaakt van 'handige' definities en dubieuze monitoring, er wordt voorbij gegaan aan falen, onvoldoende resultaten op het gebied van preventie en recyclingkwaliteit worden verdoezeld;
4. **wetenschap op bestelling of onderzoeks-bias** door beperking van de vraagstelling, eenzijdigheid van aangeleverde en gebruikte informatie en de afhankelijkheid van onderzoekers van opdrachtgevers zijn in de loop der jaren tal van gekleurde rapporten uitgebracht; keuzes en discussies werden vervolgens meer en meer "politiek" van aard.

Deze lijn is doorgezet bij de huidige Raamovereenkomst.

Vier casus

Wij illustreren onze bevindingen met de volgende vier casus. De afzonderlijke elementen van niet nakoming van afspraken zijn weergegeven in [Bijlage 2](#).

Casus I: Diffuus verband tussen Verpakkingenbesluit en Raamovereenkomst: handhaving ontbreekt

Op 4 juli 2012 schreef Staatssecretaris van I&M Atsma het volgende (TK 2011–2012, 30 872, nr. 124 1):

Handhaafbaarheid van nieuwe afspraken uit de raamovereenkomst

In de nieuwe raamovereenkomst verpakkingen is vastgelegd dat de verplichtingen waarvoor dat relevant is, in het besluit worden opgenomen. Daarvoor zal een *nieuwe* wijziging van het besluit in gang worden gezet. In deze wijziging zullen nieuwe afspraken (zoals het minimum percentage van gerecycled PET in nieuwe PET flessen) worden opgenomen.

Anno 2018 is er geen minimumpercentage van rPET opgenomen in het Verpakkingenbesluit. Sterker nog, met uitzondering van de nieuwe algemene recyclingpercentages van kunststof en hout, is bijna **geen enkel element van de Raamovereenkomst vervolgens in het Verpakkingenbesluit opgenomen.**

Tegelijkertijd is gebleken dat het **ontbreken van heldere en bindende definities een groot gemis is**, omdat afspraken hierdoor naar believen kunnen worden geïnterpreteerd en handhaving problematisch wordt. Het gaat daarbij om termen zoals: *'kwaliteit'*, *'zo hoogwaardig mogelijk hergebruik'*, *'daadwerkelijke inzet voor hergebruik'*, *'verontreiniging'*, *'sorteerverliezen'*, *'opwerkverliezen'*, *'aanhangend vocht en vuil'*, *'zuiverheidsnormen'*, *'de hoogst haalbare doelen'*, *'brancheverduurzamingsplannen'*.

Ter zake van de 'kwaliteit' van te recycelen plastics is in het Addendum nog wel een zeer algemene verdeelsleutel opgesteld, inhoudend dat vier stromen (PET, PE, PP en folies) 45% zouden moeten bedragen van het totaal na de eerste sortering en dat deze vier stromen zouden moeten voldoen aan de hoogste commerciële standaardnormen (DKR-normen). Uit Wob-verzoeken is echter gebleken dat sorteerdereiders zich in voorkomend geval niet aan deze DKR-normen houden; partijen worden vervolgens niet teruggestuurd, maar wél meegeteld; bovendien worden in de praktijk b.v. ter zake van PET niet de hoogste normen gehanteerd (98/2), maar de lagere 90/10-norm.

Het gemis aan bindende definities is des te groter gebleken: dmv onze Wob-verzoeken ontvingen wij e-mails/brieven van ILT-inspecteurs die niet wisten hoe zij de kwaliteit en hoeveelheden nu eigenlijk moesten meten. Ook in de tussentijdse ILT-rapportages van 2014 en 2015 is dat aan de orde gekomen. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat opeenvolgende Staatssecretarissen geen invulling hebben gegeven aan de considerans van de Raamovereenkomst: "*Alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het Besluit en kunnen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) worden gehandhaafd.*" In werkelijkheid is het Verpakkingenbesluit niet aangepast: noch wat betreft definities en onderzoeksmethoden, noch wat betreft brancheverduurzamingsplannen.

Het gevolg is bijvoorbeeld dat resterend **vocht** in plastic flessen (NB: soms zwaarder dan de fles zelf) in de praktijk **wordt meegerekend als plastic**. Het gevolg is dat de sorteerverliezen van kunststof-opwerkers door hen **verbrand kunnen worden, maar tóch worden meegerekend als hergebruik**. Het gevolg is dat brancheverduurzamingsplannen juridisch een lege huls zijn: **bedrijven zijn op geen enkele manier aan brancheverduurzamingsplannen gebonden** en kunnen deze dus ook gewoon naast zich neerleggen.

De situatie blijkt nog ernstiger, daar waar de **ILT in de afgelopen jaren** -ondanks eerder gebleken tekortkomingen- niet meer, maar **steeds minder onderzoek heeft verricht**. Zo heeft de ILT in de afgelopen jaren op alle terreinen van verpakkingen zelfs maar zes keer een deelrapport opgesteld (NB: de rapporten van 2014 en 2015 zagen deels op de raamovereenkomst, deels op kunststof)¹. Over de jaren 2015 en 2016 bestaan zelfs helemaal geen ILT-rapporten.

¹ 1. Toezicht recyclenorm Besluit beheer verpakkingen wat betreft kunststof verpakkingafval in 2012 (3 december 2013);
 2. Toezicht recyclenorm Besluit beheer verpakkingen wat betreft glazen verpakkingafval in 2011 (30 oktober 2013);
 3. Monitoring zeven prestaties ten behoeve van besluitvorming statiegeld grote PET-flessen (31 mei 2014);
 4. Tweede monitoring prestatiegaranties grote PET-flessen (1 juni 2015);
 5. Toezicht recyclenorm houten verpakkingen 2013 (11 maart 2015);
 6. Toezicht recyclenormen Besluit beheer verpakkingen wat betreft glas en bedrijfsmatig kunststof verpakkingen 2014 (15 maart 2016);

	Glas	Kunststof	Hout	Raamovereenkomst
2011	ILT: overtreding	Geen onderzoek	Geen onderzoek	Geen onderzoek
2012	Geen onderzoek	Onderzocht: 42% kon niet worden vastgesteld	Geen onderzoek	Geen onderzoek
2013	Geen onderzoek	Onderzocht: 51% correct	ILT: overtreding	Deels onderzocht: overtreding
2014	ILT: overtreding	Onderzocht: 51% correct	Geen onderzoek	Deels onderzocht: overtreding
2015	Geen onderzoek	Geen onderzoek	Geen onderzoek	Geen onderzoek
2016	Geen onderzoek	Geen onderzoek	Geen onderzoek	Geen onderzoek
2017	Nog geen onderzoek	Nog geen onderzoek	Nog geen onderzoek	Nog geen onderzoek

Maar zelfs daar houdt het verhaal nog niet op: want in gevallen dat de ILT wél onderzoek deed en constateerde dat het bedrijfsleven de normen niet had nageleefd, **volgde in geen enkel geval een dwangsbesluit**. De ILT is in dit verband onlangs door de Raad van State, naar aanleiding van het door Recycling Netwerk over de jaren 2016 en 2017 ingediende handhavingsverzoek, terzake van de structurele niet naleving van de glas-recyclingnorm ‘teruggefloten’: handhaving houdt in dat overtredingen moeten worden gevolgd door een dwangsbesluit.

Casus II: Kennisinstituut Duurzaam Verpakken & Brancheverduurzamingsplannen

Er zou een onafhankelijk kennisinstituut komen dat **“uiterlijk in 2013 een verduurzamingsagenda voor verpakkingen”** zou vaststellen **“met daarin concrete en afrekenbare doelen”**.

In 2013 is het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) gelanceerd, met een vrij algemene verduurzamingsagenda. De **onafhankelijkheid is echter steeds een issue geweest**. In meerdere Kamerdiscussies heeft Staatssecretaris Mansveld gesteld dat de onafhankelijkheid zou zijn gewaarborgd door de vertegenwoordigers van **Rijksoverheid en gemeenten in het bestuur**. Begin 2018 is echter bekend geworden dat Rijk en gemeenten **niet langer plaats willen nemen** in het KIDV en zich hebben teruggetrokken uit het KIDV-bestuur.

In artikel 1.1. van het Addendum was bovendien afgesproken dat de doelen moesten leiden tot een **significant milieurendement**. Het milieurendement **is echter niet vastgesteld**: noch theoretisch, noch in de praktijk. Uit het jaarprogramma 2017 van het KIDV blijkt dat eind 2017 de eerste (!) monitoringsrapportage in dit verband zou worden opgesteld. Kortom, pas aan het eind van het vierde jaar zou een eerste monitoringsrapportage worden opgeleverd. Op dit moment is niet duidelijk of die monitoring heeft plaatsgevonden. Voor zover bekend is een kwantificering van het beoogde resultaat van de plannen en hetgeen in de praktijk is gebracht, hoe dan ook nog niet in beeld gebracht.

In 2013 lagen er overigens, in strijd met de Raamovereenkomst, geen concrete en afrekenbare doelen. Maar ook daarna is dit niet goed verlopen. In november 2016 lagen er maar zeven plannen (15 brancheverenigingen hadden dit nog niet gedaan). Zes volgden in de periode t/m maart 2017. Negen brancheverenigingen hebben tot op de dag van vandaag iedere vorm van medewerking geweigerd.

Uit onze studie blijkt dat - voor zover er plannen zijn opgesteld- deze **uitermate vaag**, in zeer algemene termen en vaak ook nog voorwaardelijk zijn geformuleerd:

Zie bijvoorbeeld de hoogst haalbare kunststof-doelen van de **Nederlandse Cosmetica Vereniging**:

Hoogst haalbare doelen

5. Kunststof flessen: eind 2017 past 50% van de leden gerecycled kunststof toe in kunststof verpakkingen

6. Kunststof verpakkingen: Toename van toepassing van monomaterialen, voornamelijk voor kunststof flessen

9. Kunststof flessen, kunststof dispensers, (primaire) papieren/kartonnen verpakkingen: toename van compactering

10. Secundaire en tertiaire verpakking: stimuleren van uniformering rekfolies

De aldus geformuleerde doelen zijn nauwelijks afrekenbaar en laten veel ruimte voor gebrekkige naleving:

- het gaat hier alleen om de leden; waarom geldt dit slechts voor 50% van hen?
- de hoeveelheid te gebruiken recycelaat ontbreekt;
- slecht afrekenbare termen zijn: *'toename van monomaterialen en compactering'* en *'stimuleren van uniformering rekfolies'* .

Het grootste branchverduurzamingsplan werd vastgesteld in juli 2015 (dus 2,5 jaar na de start van de Raamovereenkomst) en betreft de **supermarkten (CBL), voedingsmiddelenindustrie (FNLI) en gezelschapsdieren (NVG)**. Dit plan ziet op ongeveer 50% van alle verpakkingen (1.094 kton). De hoogst haalbare doelen blijken uitermate laag te liggen en maar een klein gedeelte van de verpakkingen te dekken.

Kijkt men bijvoorbeeld naar het hoogst haalbare doel voor metalen verpakkingen (90 kton), dan blijkt dat dit slechts luidt:

2. De toegepaste hoeveelheid aluminium in **'lids'** wordt met **gemiddeld 15%** verminderd, **voor zover** niet strijdig met de opgenomen uitgangspunten.

M.a.w. er zijn talloze metalen verpakkingen, maar er wordt voor slechts één deelverpakking (een zeer minimale soort) een doel geformuleerd: de aluminium afsluitvelletjes, bijvoorbeeld van yoghurtbakjes. En dat velletje zou dan *gemiddeld 15%* lichter moeten worden. Kortom, als één fabrikant 30% bespaart, hoeft een andere fabrikant al niet mee te doen.

Voor kunststof verpakkingen (229 kton) is slechts voorgenomen:

3. De op de Nederlandse markt gebrachte PET-bakjes en – schalen bevatten minimaal 20% r-PET.
4. Gewichtsreductie kunststofbekers met aluminium-lid 15%; kunststofflessen 10% voor zover niet strijdig met andere uitgangspunten
7. Krimp- en rekfolies zijn zo veel mogelijk onbedrukt.

M.a.w. alleen voor het deel PET-bakjes en –schalen wordt voorgesteld om 20% recycalaat te gebruiken. En daar waar het gebruik van 80-100% recycalaat al goed mogelijk is, is dit ook nog eens een erg lage norm.

Voor de zeer grote hoeveelheid van **362 kton aan glazen verpakkingen** blijkt er zelfs geen enkel **doel** te zijn geformuleerd.

De normen blijken bovendien niet alleen de lading niet te dekken. Nog ernstiger is dat deze **nooit afrekenbaar zijn gemaakt**. Ten eerste vertegenwoordigen brancheverenigingen niet per se alle bedrijven van de betreffende bedrijvensoort – zij vertegenwoordigen alleen hun leden. Ten tweede hebben brancheverenigingen jegens hun leden helemaal geen instrument om de naleving van afspraken te controleren en te handhaven.

Zolang de Staatssecretaris nalaat de hoogst haalbare doelen vast te leggen in een Ministeriële Regeling of AMvB, kan de overheid/ILT de naleving ook niet afdwingen.

Staatssecretaris Dijkzema schreef op 11 juli 2016 (TK 2015- 2016, 28 694, nr. 133):

*“Het vaststellen van hoogst haalbare doelen (...) blijft echter wel complex. Hierdoor **konden nog niet alle doelen gekwantificeerd worden bij het opstellen van de plannen**. Deze kwantificering zal echter in de loop van dit jaar plaatsvinden. Daarna zullen deze doelen, waar mogelijk, opgenomen worden in een ministeriële regeling, zodat voor alle bedrijven duidelijk is dat ze ook op deze manier kunnen voldoen aan de eisen van verduurzaming.”*

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft deze kwantificering echter tot heden (maart 2018) niet plaatsgevonden. Tot heden is er **nog geen enkel hoogst haalbare doel in een Ministeriële Regeling opgenomen**.

Casus III: Zwerfafvalaanpak

Zwerfafval veroorzaakt veel ergernis, milieuschade en forse opruimkosten die grotendeels worden veroorzaakt door de -volumineuze- verpakkingen in het zwerfafval. Onderzoeksbureau KplusV concludeerde in 2015, in navolging van Deloitte in 2010, dat de totale (publieke) opruimkosten van zwerfafval ongeveer € 250 miljoen bedragen. Daarbij was nog geen acht geslagen op de schade aan de natuur (plastic soup), dierenleed/boeren en CO₂.

In schril contrast tot deze maatschappelijke kosten staan de bedragen die het bedrijfsleven als onderdeel van de Raamovereenkomst bereid is geweest te betalen: € 20 mln voor gemeenten en € 5 mln voor de activiteiten van NederlandSchoon. Daarmee **betalen de producenten en importeurs dus op dit moment voor slechts een klein deel mee aan de werkelijke schade van hun verpakkingen.**

Tegelijkertijd zijn het diezelfde producenten en importeurs die zich al jarenlang, via het CBL, FNLI en het Afvalfonds Verpakkingen verzetten tegen de invoering van statiegeld op blikjes en flesjes, dat onder andere in Duitsland, Scandinavië, Denemarken en diverse Amerikaanse staten zo succesvol is gebleken.

Wel waren zij in 2016 en 2017 bereid om (overigens bijna zonder meerkosten) de Pilot Schoon Belonen te lanceren. Ongeveer 80 gemeenten deden hieraan mee. Het resultaat van deze pilot bleek echter uiterst mager. Onze conclusies aan de hand van zo'n 160 Wob-verzoeken waren ronduit vernietigend: voor geen enkele gemeente was vastgesteld hoeveel reductie van zwerfafval deze pilot had opgeleverd in relatie tot het oppervlak van de gemeente en óf er was geen kostprijs bekend óf deze bleek per verpakking enorm hoog te liggen. Nadat de (mede-initiatiefnemers) VNG en Natuur&Milieu ook hadden geconstateerd dat de pilot niet heeft gewerkt, is de pilot beëindigd.

Uit het meest recente kostenonderzoek van CE Delft (september 2017) is gebleken dat de **invoering van statiegeld op blikjes en flesjes door het bedrijfsleven kostenneutraal kan worden ingevoerd**. De goedkoopste variant zou € 10 mln kosten. Daarnaast zijn er duurdere varianten die uitgaan van -veel- meer geautomatiseerde innamepunten. Maar voor iedere variant geldt dat alleen al de inkomsten van niet ingeleverde verpakkingen en vergeten bonnetjes hoger zijn dan de kosten. Tegelijkertijd bespaart de uitbreiding van statiegeld gemeenten tot € 80 / € 90 mln aan opruim- en verbrandingskosten, bespaart het Rijkswaterstaat, NS en particulieren opruimkosten, draagt het bij aan beperking van de plastic soup en dierenleed/boerenschade en heeft het een positief grondstoffen- en CO₂-effect.

Constaterend dat het bedrijfsleven dus enerzijds slechts een -zeer- klein deel van de opruimkosten betaalt en anderzijds een kostenneutraal statiegeldsysteem zou kunnen organiseren, was het des te vreemder om de directeur van het Afvalfonds Verpakkingen tijdens de Ronde Tafel Bijeenkomst Circulaire Economie van 30 november 2017 in de Tweede Kamer te horen verklaren dat hij bereid was om de Raamovereenkomst op te blazen wanneer er daadwerkelijk statiegeld op blikjes en flesjes zou worden ingevoerd.

Daar waar de Raamovereenkomst niets vermeldt over statiegeld op blikjes en flesjes is ook, naar ons oordeel, zijn suggestie dat een dergelijke maatregel *'een schending van de overeenkomst'* zou zijn, incorrect.

Maar bovenal brengt dit dreigement de vraag met zich mee of *'er een man overboord is'* wanneer de Raamovereenkomst zou worden beëindigd. Onze conclusie is van niet.

De artikelen omtrent **statiegeld op blikjes en flesjes staan al in het Verpakkingenbesluit** en hoeven alleen nog maar bij Koninklijk Besluit in werking te treden.

Het **Verpakkingenbesluit regelt bovendien al de producentenverantwoordelijkheid** rond de inzameling van verpakkingen en het voorkomen van zwerfafval. En zolang men gemeenten daarvoor inhuurt, zal men gemeenten moeten betalen. Ook in die zin voegt de Raamovereenkomst feitelijk niet veel toe.

Casus IV: Plastic Heroes

De reden waarom gemeenten aanvankelijk akkoord zijn gegaan met de Raamovereenkomst is vooral gelegen in de vergoedingssystematiek voor de inzameling van kunststof verpakkingsafval. Tegelijk kan worden geconstateerd dat een Raamovereenkomst daartoe niet noodzakelijk is. Het is immers de inzamelplicht van bedrijven zelf die zij als zodanig hebben willen uitbesteden aan gemeenten. Daar waar bedrijven nimmer zelf de landelijke inzameling zullen realiseren, zullen zij daartoe altijd de gemeenten moeten inhuren. **Gemeenten zullen daar altijd een redelijke vergoeding voor moeten ontvangen – Raamovereenkomst of niet.**

Uit onze vele Wob-verzoeken en andere ervaringen met dit dossier is gebleken dat de wensen vanuit de landelijke politiek om te komen tot *'hoogwaardige kwaliteit'* en een *'circulaire economie'* in de praktijk **geen enkele rol spelen.**

In lijn met de informatie die wij reeds ontvingen op talrijke Wob-verzoeken en in lijn met het rapport *“Wat redt een Plastic Hero”* van CE Delft, concludeerde Recycling Netwerk op 30 september 2016 dat in 2013 in werkelijkheid slechts 50 kton (van de op de markt gebrachte 268 kton) plastic verpakkingen uit huishoudens was gerecycled (19%).

Inzoomend op het idee van de circulaire economie concludeerde Recycling Netwerk dat van die 50 kton krap 24 kton werd verwerkt tot een kwaliteitrecyclaat dat nieuwe plastics kan vervangen. Het overige deel was onverkoopbaar, werd opgeslagen of verbrand. De eindconclusie was dat slechts **5-10% van de bij huishoudens ingezamelde plastics wordt ingezet ter vervanging van vergelijkbare ‘virgin’ plastics**. “Dat is bepaald geen circulaire economie.”

Het CPB is vervolgens tot vergelijkbare conclusies gekomen bij rapport van 13 september 2017 (*“De circulaire economie van kunststof: van grondstoffen naar afval”*, pag. 10):

“Vraagtekens bij intensivering van recycling gescheiden kunststofafval

*Hiervoor is geconstateerd dat op dit moment het merendeel van het gescheiden huishoudelijk kunststofafval bestaat uit een **mix met een lage marktwaarde vanwege grote beperkingen in de toepassingsmogelijkheden**. Een grotere inzet met betrekking tot de recycling van kunststof, bijvoorbeeld door steviger te sturen op de hoeveelheid restafval van huishoudens, zal leiden tot een nog grotere stroom van een product met beperkte afzetmogelijkheden. Dit kan weer leiden tot voorraadvorming of het alsnog verbranden van het gescheiden afval. Een deel van ‘**onze mix**’ gaat naar **Duitsland om er laagwaardige producten van te maken, terwijl Duitsland de eigen mix voor een deel verbrandt met energietेरugwinning** (nemokennislink.nl, 2017). De milieuwinst komt daarmee onder druk te staan.”*

Uiteindelijk heeft nu zelfs het KIDV in zijn rapport van augustus 2017 (*“Rapportage kunststofketenproject Interventies om de kunststofketen verder te sluiten, qua grondstoffen en economisch”*) geconcludeerd dat de Plastic Heroes tegen hun grenzen aan lopen (pag. 22):

“2.2.4 De keten van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens is nog niet gesloten

*De kunststof verpakkingsketen in Nederland is op dit moment niet sluitend qua grondstoffen en economisch. Daarmee **voldoet het niet aan de ambitie zoals verwoord in de Raamovereenkomst**. De prikkels in het systeem, die bij de start van het systeem primair zijn gericht op kwantiteit, zorgen ervoor dat de volumes ingezameld kunststof verpakkingsafval blijven toenemen, terwijl de kwaliteit en daarmee ook de vraag achterblijft en de kosten meer oplopen dan de opbrengsten. **Met de huidige prikkels in de kunststof verpakkingsketen zal het systeem zichzelf naar verwachting onvoldoende verbeteren en steeds verder tegen grenzen aanlopen**. Nieuwe interventies zijn nodig om de kunststof verpakkingsketen te bewegen naar een meer gesloten keten, zowel qua grondstoffen, als economisch.”*

Conclusie

Afspraken worden structureel niet nageleefd, vooral door de bedrijven, maar op sommige punten ook door de Staatssecretaris. Doordat **definities en normen niet in wetgeving** zijn opgenomen, zijn deze niet afdwingbaar en kan iedereen er zijn eigen invulling aan geven.

Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) heeft de grote pretenties onvoldoende waargemaakt. **Brancheverduurzamingsplannen hebben een marginaal karakter** en dekken niet alle materialen en verpakkingen. **Doelen zijn niet afrekenbaar gemaakt**. En sinds het recente uittreden van de Rijksoverheid en gemeenten is het de vraag welke toekomst het KIDV als woordvoerder van het bedrijfsleven nu nog heeft.

De convenanten-aanpak vanaf 1990 en de afslanking van de overheid is overgeslagen naar de milieuinspectie (ILT). **Zo stelt de ILT zich te weinig op als controleur en handhaver van de regels** en juist te veel als gesprekspartner van beleidsmakers en bedrijven. Soms volgt een waarschuwing. Boetes en dwangsbesluiten worden in het geheel niet toegepast – ook in geval van herhaalde overtredingen.

De jaarlijkse **zwerfafvalvergoeding van € 20 mln staat in geen verhouding tot de werkelijke schade van het zwerfafval** (€ 250 mln, plus plastic soup, plus dierenleed, schade voor boeren, plus CO2 en grondstoffenverspilling). Dreigementen vanuit het Afvalfonds dat de invoering van statiegeld op blikjes en flesjes een schending van de Raamovereenkomst zou vormen, missen een rechtsgrond. Bovendien blijkt uit het onderzoek van CE Delft (september 2017) dat een statiegeldsysteem voor blikjes en flesjes (gezien de hieraan verbonden inkomsten) kostenneutraal door het bedrijfsleven kan worden ingevoerd én dat dit de gemeenten tot € 80 - € 90 mln aan opruim- en verbrandingskosten kan besparen.

Een breed gedeelde conclusie is **dat het systeem van de Plastic Heroes niet voldoet aan de ambities van de Raamovereenkomst**. In plaats van een systeem gericht op hoogwaardig kwaliteit, wordt het systeem in de huidige vormgeving vooral gekenmerkt door lage kwaliteit en grote sorteerverliezen. De uitvoering van het systeem blijkt in de praktijk niet te zijn gericht op een werkelijke milieubijdrage en efficiënte inzet van euro's.

Wat dan wel?

De praktijk heeft uitgewezen dat **de Raamovereenkomst** Verpakkingen 2013 – 2022 **feitelijk niet veel toe voegt**. Voor zover er innovatie en milieurendement is beoogd, is de Raamovereenkomst een onvoldoende werkbaar en onvoldoende bindend instrument gebleken te zijn. Bovendien zijn de wanprestaties zo fundamenteel en divers dat deze niet *'recht te breien zijn'*.


Als de **regering** en **landelijke politiek** daadwerkelijk de omslag naar een circulaire economie willen maken, dan is het van groot belang dat zij de **regie weer naar zich toe trekken**.

Dat betekent allereerst het formuleren van **heldere en handhaafbare regels** omtrent het **ontwerp en de minimalisatie van verpakkingen**². Deze regels moeten dekkend zijn voor alle materiaalsoorten.

Dat betekent daarnaast ook **de bevordering van werkelijk circulaire systemen**, zoals statiegeldsystemen en andere effectieve innamesystemen zonder verontreinigingen.

En dit alles in het licht van een **concreet uitgewerkte producent-verantwoordelijkheid**, die vervolgens ook daadwerkelijk door de ILT kan worden gehandhaafd én wordt gehandhaafd.

Breda, 5 maart 2018



R. Hörchner | **Advocaat**

² Te denken valt aan onderwerpen zoals:

- a. als er Spaanse wijnflessen van 418 gram in de winkel liggen, zal er moeten worden gehandhaafd mbt Spaanse wijnflessen die 720 gram wegen;
- b. uitbanning van hybrides (zoals PET/PE-verpakkingen);
- c. uitbanning van onmogelijke kunststoffen (zwart en PVC).