



Legal opinion

*Opzet en Uitvoering Raamovereenkomst Verpakkingen
in afwachting van openbaarmaking resultaten 2013*

4 april 2014

De Legal Opinion is opgesteld op grond van de tot 4 april 2014 publiekelijk ter beschikking staande gegevens. Gebleken is dat de rapportage van Afvalfonds/Nedvang over 2013, die uiterlijk 1 april 2014 beschikbaar diende te zijn, slechts is verstrekt aan de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT), maar niet aan derden ter beschikking is gesteld. Zodra deze rapportage alsnog beschikbaar komt en/of zodra andere stukken, zoals een rapportage van de ILT, daartoe aanleiding geven, zal deze Legal Opinion worden bijgewerkt naar de stand van dat moment.

Inleiding

De Stichting Ons Statiegeld, de milieubeweging vertegenwoordigd door Recycling Netwerk en emballagesystemen-producent Tomra Systems B.V. hebben ondergetekende verzocht om een Legal Opinion uit te brengen betreffende de Raamovereenkomst Verpakkingen, die is gesloten door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, (een meerderheid van) het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

In het bijzonder is gevraagd om:

1. de precieze juridische status van de Raamovereenkomst te bepalen,
2. na te gaan in hoeverre er door partijen sinds de ondertekening wel/niet tijdig uitvoering is gegeven aan de overeenkomst;
3. na te gaan welke rechtsgevolgen er aan een eventuele niet-nakoming van de overeenkomst zijn verbonden.

Daarnaast is verzocht na te gaan:

4. of de terminologie en meetmethoden die door partijen gebruikt worden ter zake van hergebruikpercentages juridisch juist zijn.

De uitwerking van de vragen 1, 2 en 3 wordt weergegeven in Deel I. De uitwerking van vraag 4 vindt plaats in Deel II.

De inhoud van deze Legal Opinion is zorgvuldigheidshalve voorgelegd aan en getoetst door Recycling Netwerk.

DEEL 1

Totstandkoming Raamovereenkomst Verpakkingen 2012

De Raamovereenkomst is op 27 juni 2012 ondertekend door de Staatssecretaris en het verpakkende bedrijfsleven. Vervolgens is er in het najaar van 2012 een Addendum opgesteld. Op 20 december 2012 heeft de VNG de Raamovereenkomst en het Addendum ondertekend, te weten na een ledenraadpleging.¹

¹ In het persbericht van de VNG van 12 december 2012 vermeldde zij dat maar liefst 76% van de gemeenten voor het voorstel zouden hebben gestemd. In een persbericht van 13 december 2012 heeft zij dit nader toegelicht. Bij de ledenraadpleging stemde 32% van de gemeenten daadwerkelijk voor de overeenkomst, 24% stemde tegen. Maar liefst 44% van de gemeenten heeft niet tijdig gestemd. Statutair werden deze gemeenten echter geacht te hebben voorgestemd. Diverse gemeenten hebben vervolgens publiekelijk bezwaren geuit tegen deze gang van

Enkele van de belangrijkste politieke argumenten van de Staatssecretaris om akkoord te gaan met de Raamovereenkomst waren:

- De toezegging van het verpakkende bedrijfsleven om tot hogere kunststof-hergebruikspercentages te komen (artikel 9);
- De afspraak om gezamenlijk te komen tot *'verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen'* (overweging 6);
- Het idee om voor een langere periode, te weten tien jaar, te komen tot *'een integraal pakket'*, waarbij het bedrijfsleven enerzijds de vrijheid van de keuze van middelen zou krijgen, maar anderzijds dient te voldoen aan *'de vereisten van kwaliteit en kwantiteit'* (overweging 9).

Tevens speelde een rol dat de Raamovereenkomst Verpakkingen 2007 op 31 december 2012 afliep en er dan ook sowieso een nieuwe regeling moest worden getroffen.

Richting het bedrijfsleven heeft de toenmalige Staatssecretaris aangegeven dat als het bedrijfsleven zou meewerken aan het uiteindelijke totaalpakket hij hen zou 'belonen' met de afschaffing van statiegeld.² Afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen *'vroegst 1 januari 2015'* is als zodanig ook opgenomen in de Raamovereenkomst en een belangrijk element voor het bedrijfsleven geweest om deze overeenkomst te ondertekenen.

Voor de VNG is een belangrijke drijfveer geweest dat er nu een totaalpakket lag, met een vergoeding voor de gemeentelijke inzameling van huishoudelijk kunststofafval en een tegemoetkoming in de kosten van zwerfafval.

Zij was zich daarbij evenwel bewust van het feit dat de ALV van gemeenten op 8 juni 2011 met een meerderheid van maar liefst 94% een motie had aangenomen:

- tot behoud en zelfs uitbreiding van statiegeld;
- tot verkrijging van een substantiële bijdrage in het opruimen van zwerfafval.

De VNG was zij zich ook bewust van het negatieve advies van de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) van 16 april 2012, waarin de NVRD had aangedrongen op uitbreiding van statiegeld en had aangegeven dat de tegemoetkoming van € 20 miljoen onvoldoende was ten opzichte van de reële zwerfafvalkosten van € 200 miljoen.

zaken, omdat zij onvoldoende in de gelegenheid zouden zijn gesteld om hun stem kenbaar te maken. Hoe dan ook, heeft het bestuur van de VNG de Raamovereenkomst en het Addendum ondertekend.

² Zie o.a. *"Afschaffen statiegeld als beloning"*, Vakblad Afval!, 6 september 2011

Met deze achtergrond heeft de VNG op haar website³ toegelicht: *“Het VNG-bestuur vond daarom dat het besluit over de afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen pas kon worden genomen, als de verduurzamingsagenda van het bedrijfsleven aantoonbaar goede resultaten oplevert.”*

Voorgangers van de Raamovereenkomst Verpakkingen

De onderhavige Raamovereenkomst Verpakkingen is de recentste overeenkomst van een reeks die is begonnen in 1990.

Het **Convenant Verpakkingen I** van 1990 hield o.a. in dat uiterlijk in het jaar 2000 in totaal 50% van de kunststof flessen en flacons zo hoogwaardig mogelijk zou worden gerecycled. De norm “kon niet worden gehandhaafd” door de Minister omdat zij voor de eindstreep werd ingehaald door het **Convenant Verpakkingen II** van 1997. Toen diverse daarin overeengekomen hergebruikpercentages uiteindelijk in 2001 niet gehaald bleken te zijn, bleef ook dat zonder gevolg.

Bij het **Convenant Verpakkingen III** van 2002, dat met 150 pagina’s op diverse punten een veel meer gedetailleerde en verdergaande aanpak leek in te houden dan de huidige Raamovereenkomst, heeft het verpakkende bedrijfsleven zich ertoe verplicht om het toegenomen zwerfafval van blikjes en flesjes met 80% terug te dringen. Indien voor 1 januari 2006 dat zwerfafval niet reeds met 80% zou zijn verminderd, zou de Staatssecretaris op 1 januari 2006 statiegeld invoeren voor flesjes en blikjes. Deze normen werden in 2005 door het bedrijfsleven niet gehaald, maar ook deze niet-naleving bleef zonder gevolg. Het statiegeld op blikjes en flesjes werd niet ingevoerd.

Wel werd er in het Besluit beheer verpakkingen papier en karton van 24 maart 2005 (hierna: Verpakkingenbesluit) per 1 januari 2006 een drietal specifieke kunststofnormen opgenomen:

- a. van de kunststof drankenverpakkingen (>50 cl) moest ten minste 95% gescheiden worden ingenomen en als materiaal worden hergebruikt;
- b. van de kunststof drankenverpakkingen van 50 cl of minder moest ten minste 55% gescheiden worden ingenomen en als materiaal worden hergebruikt;
- c. van de overige kunststofverpakkingen moest ten minste 45% nuttig worden toegepast en ten minste 27% als materiaal worden hergebruikt.

Deze normen werden echter niet nageleefd, noch afgedwongen. De Staatssecretaris nam genoeg met een algemeen plan van aanpak en verleende in september 2006 een ontheffing, maar de Raad van State vernietigde die beslissing. In plaats van de norm alsnog af te dwingen, besloot de Minister het probleem letterlijk weg te schrijven: de norm werd geschrapt.

³ <https://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/afval/verpakkingenakkoord>

Vervolgens werden bij de **Raamovereenkomst 2008 - 2012** van 27 juli 2007, met afspraken voor de periode van 2008 tot en met 2012, algemene normen overeengekomen van 38% kunststofhergebruik in 2009, oplopend tot 42% in 2012. Met ingang van 1 oktober 2010 werden de specifieke normen van 2006 daadwerkelijk in het Verpakkingenbesluit geschrapt en vervangen door voornoemde algemene normen.

Kwalificatie van de raamovereenkomst

Algemene beschouwing

Het is ondergetekende niet geheel duidelijk geworden waarom er in 2007 voor is gekozen om de term “*convenant*” te vervangen door de term “*raamovereenkomst*”. Aangezien het begrip ‘raamovereenkomst’ geen *algemene* wettelijke term is, is het van belang om na te gaan wat hiermee precies wordt bedoeld.

De term ‘*raamovereenkomst*’ komt voor in enkele specifieke wetten, zoals de Aanbestedingswet 2012, Boek 7 BW en de Wet op het Financiële Toezicht. In de Aanbestedingswet 2012 wordt hiermee bedoeld op een overeenkomst waarmee voor een bepaalde periode de voorwaarden voor nog te geven opdrachten worden vastgelegd. De raamovereenkomst schept daarbij zelf nog geen leveringsplicht e.d. maar indien er vervolgens daadwerkelijk een opdracht wordt gegeven, is de raamovereenkomst leidend.⁴ Artikel 7:514 BW en de Wet op het Financiële Toezicht gebruiken de term ‘raamovereenkomst’ voor de algemene regels die gelden ten aanzien van afzonderlijke en opeenvolgende betalingstransacties en de opening van betaalrekeningen.

Ook uit de jurisprudentie kan enigszins worden afgeleid wat er veelal onder het begrip ‘raamovereenkomst’ wordt verstaan.⁵

⁴ Artikel 1 lid 5 Aanbestedingsrichtlijn 2004/18 (art. 1.1 Aanbestedingswet) definieert de raamovereenkomst als ‘*een overeenkomst (...) het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid*’.

⁵ Zie bijvoorbeeld de Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd: “(14) *Overwegende dat de partijen bij deze overeenkomst beoogden een raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te sluiten waarin de **algemene beginselen** en **minimumvoorschriften** inzake arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd worden geformuleerd; (...) en **een kader vast te stellen** om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen*”;

Kernelementen zijn veelal:

1. de overeenkomst is bedoeld om partijen in algemene zin te binden;
2. het gaat om een duurovereenkomst;
3. het is een kader met algemene voorschriften, minimumvoorschriften, beginselen.

In de praktijk wordt e.e.a. vaak specifiek ingevuld met nadere opdrachten/overeenkomsten, zoals met concrete cognosementen in geval van een raamovereenkomst voor vervoer over zee.

Taalkundig kan ook nog worden aangesloten bij het Engelse “framework”, zoals bijvoorbeeld in de zin van een Europese “Framework Directive” (Kaderrichtlijn⁶), veelal neerkomend op een systeemgerichte aanpak, een kader met gemeenschappelijke doelen die binnen een bepaalde termijn dienen te worden gerealiseerd. Hoewel kaderscheppend is een dergelijke richtlijn wel afdwingbaar. Indien een lidstaat de verplichtingen niet nakomt, zal zij bijvoorbeeld een ingebrekeprocedure kunnen verwachten.

De daadwerkelijke kwalificatie van een raamovereenkomst is uiteindelijk echter niet zozeer afhankelijk van de benaming, als wel van de inhoud ervan. Zo bevat de ene raamovereenkomst concrete normen, resultaatsverplichtingen en/of inspanningsverplichtingen, terwijl de andere raamovereenkomst nog dusdanig algemeen is dat er nog geen sprake is van een concrete verplichting, bijvoorbeeld tot levering.

Op 13 januari 2010 heeft de voorzieningenrechter bij de Rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBSGR:2010:BK9316) zich voor de vraag gesteld gezien in hoeverre de Raamovereenkomst 2007 daadwerkelijk afdwingbare verplichtingen inhield. Deze overwoog vervolgens:

*“5.7. In de kern is de Raamovereenkomst goeddeels **een private overeenkomst van uitvoerende aard**. De overeenkomst heeft echter een bijzonder accent gekregen – en daarmee een rechtskarakter van eigen aard – door de medewerking van de Staat (het ministerie van VROM), die daarbij mede het door hem te behartigen publieke belang heeft nagestreefd. De eerder genoemde complexe aard van de materie wordt weerspiegeld door het optreden van collectiviteiten als partij bij de Raamovereenkomst: Nedvang namens “het verpakkende bedrijfsleven”, VNG namens alle gemeenten en VROM als orgaan van de Staat. Gedaagden hebben betoogd dat **een wezenlijk andere vorm** die effectief de vele en veelsoortige collectieve belangen kan dienen, niet wel denkbaar is en in elk geval **moeilijk uitvoerbaar** zal zijn en daarnaast evidente en relevante nadelen of gevaren zal hebben. Dit betoog is door SDV niet ontzenuwd en komt de rechtbank aannemelijk voor.”*

⁶ B.v. de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008.

Daarmee is de vraag echter nog steeds niet geheel beantwoord, behalve dan dat een raamovereenkomst kennelijk wordt gezien als een *'beter uitvoerbaar'* instrument dan *afspraken 'in een wezenlijk andere vorm'*.

Concretere beschouwing

Het vorenstaande leidt niet tot een eenduidig antwoord, met uitzondering van het punt dat ook in casu sprake is van een duurovereenkomst dat bedoeld is als raamwerk. De Raamovereenkomst gaat echter duidelijk verder dan alleen maar 'een kader'. Om die reden zullen de afzonderlijke bepalingen van de overeenkomst en de bedoeling van partijen moeten worden beschouwd, om het rechtskarakter van de overeenkomst preciezer te kunnen duiden.

Bij beschouwing van de Raamovereenkomst blijkt dat deze vele algemene bepalingen bevat, die nog een nadere uitwerking behoeven. Maar ook zijn er concrete *'resultaatsverplichtingen'* in opgenomen.⁷

Enkele resultaatsverplichtingen:

Overweging 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".*

Artikel 3: *"1. Om een verdere verduurzaming van verpakkingsmaterialen te realiseren stelt het kennisinstituut, bedoeld in artikel 4, **uiterlijk in 2013 een verduurzamingsagenda** voor verpakkingen vast waarin **concrete en afrekenbare doelen** zijn opgenomen".*

Dit artikel is toegelicht in artikel 1.1. van het Addendum: *"(...)Door middel van de gezamenlijke verduurzamingsagenda (artikel 3 Raamovereenkomst) worden **concrete en afdwingbare afspraken** gemaakt met als doel de garantie voor **significant toenemend milieurendement**".*

Artikel 4 Kennisinstituut

*"1. De verduurzamingsagenda, bedoeld in artikel 3, wordt in 2013 vastgesteld door een op te richten onafhankelijk en deskundig Kennisinstituut. Daaraan nemen **wetenschappers** deel en vertegenwoordigers van:*

a. de Rijksoverheid;

b. het verpakkende bedrijfsleven;

c. gemeenten.

⁷ Inspanningsverplichtingen blijven in deze Legal Opinion omwille van de omvang en helderheid buiten beschouwing.

2. De partijen bij deze overeenkomst bepalen gezamenlijk de samenstelling van dit Kennisinstituut, bedoeld in het eerste lid.

3. Dit instituut voert onderzoek uit en **stelt in 2013 de hoogst haalbare doelen vast voor 2018** en in 2018 voor 2022.

7. De verplichtingen uit de verduurzamingsagenda worden opgenomen in het Besluit of ze worden middels certificering gehandhaafd.

In artikel 1.2 van het Addendum is bovendien opgenomen dat er preventiedoelstellingen en plannen moeten worden opgesteld. En meer specifiek: "Vanaf 2013 stellen alle relevante branches een preventieplan op voor 2018 ter verduurzaming van de gebruikte productverpakkingscombinaties in de branche. In 2018 stellen zij eenzelfde op voor 2022. Uitgangspunt hiervoor zijn de hoogst haalbare doelen. Deze worden door het Kennisinstituut vastgesteld en zijn onderdeel van de verduurzamingsagenda."

Artikel 9: "Voor de periode 2013 tot en met 2022 worden de **volgende hergebruikpercentages afgesproken**: (enz.)"

Artikel 11 lid 1:

a. Groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar **90 kton**, exclusief de statiegeldstroom

b. Plaatsing van **een inzamelingsbak** bij alle supermarkten in Nederland, in overleg met de gemeenten

c. Gebruik van minimaal **25% recyclelaat in nieuwe PET frisdrankflessen**.

d. **Einde van gebruik van PVC** als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is.

Indien aan deze (en enkele andere eisen) is voldaan 'wordt de keuze voor het inzamelen van grote PET-frisdrankflessen met een statiegeldstroom op zijn vroegst per januari 2015 vrijgegeven.'

Artikel 11 lid 7: "Om te garanderen dat het milieurendement **minimaal gelijk blijft** of toeneemt, wordt door het verpakkende bedrijfsleven **het gehalte hergebruikte PET in flessen opgevoerd**".

Artikel 11 lid 8: "Ter uitvoering van het zevende lid komt er een methode waarmee bepaald wordt wat technisch (incl. voedselveiligheid) **maximaal mogelijk is als percentage voor hergebruikt materiaal** in een PET-fles (klein en groot) (...)"

Artikel 11 lid 9: "Het percentage dat voorkomt uit de methode, bedoeld in het achtste lid, zal gelden voor 2018. Daar wordt **in gelijke stappen** naar toegewerkt. Het minimumpercentage voor 2018: gemiddeld 23% hergebruik in kleine PET-flessen en gemiddeld 28% hergebruik in grote PET-flessen".

Naleving van de Raamovereenkomst

Kennisinstituut en concrete, hoogst haalbare doelen (artikel 3 en 4)

In 2013 was er inderdaad een Kennisinstituut Duurzaam Verpakkingen in werking (KIDV). Het KIDV bestaat – voor zover ik heb kunnen nagaan- uit een directeur, een verpakkingskundige en een secretaresse. Daarnaast zijn er vijf tijdelijke projectleiders aangenomen, alsmede een communicatiemedewerker. Voor zover ik heb kunnen zien, zijn er geen wetenschappers werkzaam bij het KIDV. Belangrijke betrokkenheid lijkt wel te zijn weggelegd voor de heer dr. U. Thoden van Velzen, werkzaam bij Wageningen UR. Deze wetenschapper die met zijn door velen bekritiseerde rapport *“Analyse Nederlandse statiegeld-systeem voor PET-flessen”* (April 2012, Rapport nr. 1316B), opgesteld in opdracht van het bedrijfsleven, mede aan de wieg heeft gestaan van de huidige plannen tot afschaffing van statiegeld, is door het Kennisinstituut o.a. ingeschakeld voor de Pilot Drankenkartons.

Het onderzoek naar de uitbanning van PVC in supermarktverpakkingen is uitbesteed aan de Universiteit Twente.

Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, landelijke overheid en bedrijfsleven. Daarnaast is er een Raad van Advies die minimaal eens per jaar, maar in de praktijk enkele keren per jaar wordt ingeschakeld. Bij die Raad van Advies is een medewerker van de Stichting Natuur en Milieu betrokken.

Op 29 augustus 2013 heeft het KIDV de Verduurzamingsagenda verpakkingen opgesteld. Dit stuk **bevat geen concrete en afrekenbare doelen en al zeker niet de hoogst haalbare doelen voor 2018**. Ook is er in 2013 geen ander stuk door het KIDV opgesteld, waarin dergelijke concrete doelen zijn bepaald. De update van 26 maart 2014 bevat deze concrete en afrekenbare doelen evenmin.

De Verduurzamingsagenda wordt door het KIDV aangeduid als ‘groeidocument’. Het stuk wordt zelfs *‘een eerste aanzet voor de Visie 2040’* genoemd. Het stuk heeft **geen concrete inhoud** en is veeleer een algemeen plan van aanpak met enkele nieuwe data, zoals:

“In het vierde kwartaal van 2013 en het eerste kwartaal van 2014 wordt een programma opgesteld om gemeenten die op het gebied van duurzaamheid voorop lopen te stimuleren.”

Ten aanzien van kunststof blijken er door het KIDV **in 2013 geen hoogst haalbare doelen** te zijn vastgelegd:

*“Afgesproken is dat de branche in 2018 aan de eisen voor hoogst haalbaar recycling PET in PET-flessen gaat voldoen. **Het percentage voor 2018 wordt dus nog vastgesteld** maar afgesproken is dat dit in elk geval groter is dan: gemiddeld 23% hergebruik in de kleine PET-flessen en gemiddeld 28% hergebruik in de grote PET-flessen.*

Taken / Resultaten:

- *Het Kennisinstituut zet onderzoek uit naar het maximale percentage voor hergebruikt materiaal in een PET-fles*
- *Het Kennisinstituut stelt het hoogst haalbaar percentage voor hergebruikt materiaal in een PET-fles (voor zowel klein als groot) vast*
- *Het Kennisinstituut rapporteert de vastgestelde doelstelling aan het ministerie*
- *Brancheorganisaties voeren de regelgeving in de praktijk uit*

Planning:

- *Gereed tweede kwartaal 2014”*

“6.6 Materiaalreductie van kunststofverpakkingen

Planning:

- *Gereed tweede kwartaal 2014”*

Illustratief is de tabel die het KIDV op pagina 29 heeft opgenomen. Daaruit blijkt dat de term “Verduurzamingsagenda” nogal letterlijk is genomen. Er is een korte vijfjaarsagenda in tabelvorm opgenomen, waarin bij 40% van de punten vermeld staat: *“In uitvoering”*, en bij 60% van de punten *“Nog niet gestart”*. **Bij 0% van de onderwerpen staat vermeld “Gerealiseerd.”**

In lijn met het vorenstaande is er ook geen uitvoering is gegeven aan de eis van artikel 3 lid 7 (*“De verplichtingen uit de verduurzamingsagenda worden opgenomen in het Besluit of ze worden middels certificering gehandhaafd.”*). Er is **geen verduurzamingsagenda met ‘verplichtingen’ geformuleerd**. Er is **geen handhaving middels certificering** gerealiseerd. En er zijn **in het Verpakkingenbesluit** sinds het sluiten van de Raamovereenkomst **geen concrete en afrekenbare/handhaafbare doelen opgenomen**.

Beoordeling:

Volgens de Raamovereenkomst zou er in 2013 een onafhankelijk en deskundig instituut worden opgericht. Er is inderdaad een instituut opgericht, te weten het KIDV. In tegenstelling tot hetgeen

blijkens artikel 3 vereist was, nemen aan het instituut – voor zover ik heb kunnen nagaan- **geen wetenschappers** deel.

Naar het in de Tweede Kamer verkondigde oordeel van de Staatssecretaris zou de tripartite-samenstelling van het bestuur een voldoende fundament zijn om te kunnen spreken van een onafhankelijk instituut.

Naar mijn oordeel gaat de Staatssecretaris er echter aan voorbij dat de samenstelling van het bestuur nog geen onafhankelijkheid bewerkstelligt. Dit geldt al des te minder nu bedrijfsleven en gemeenten een groot financieel belang hebben bij *de economische wijze* waarop de keten in de toekomst zal worden ingevuld. Daarmee hebben in ieder geval **twee van de drie partijen** in het bestuur (te weten: de gemeenten en het bedrijfsleven) **een overheersend economisch belang**. Bovendien ligt de kennis van de relevante bedrijfsprocessen bijna volledig bij het bedrijfsleven zelf. In praktische zin is het dus bijvoorbeeld de vraag hoe een wethouder of vertegenwoordiger van de rijksoverheid (met drukke dagelijkse bezigheden) tegenwicht kan geven –indien dat nodig is- aan de zeer professionele, intensieve ervaring van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

De feitelijke aanpak door het KIDV wordt, voor zover kan worden nagegaan, **primair bepaald door vertegenwoordigers van enkele dominante bedrijven uit de retailsector en dranken- en voedingsmiddelensector en niet of nauwelijks door onafhankelijke wetenschappers, milieuorganisaties en de recyclingindustrie.**

Gelet op het feit dat het instituut bovendien volledig wordt gefinancierd door het verpakkende bedrijfsleven en de importeurs en gelet op de achtergrond van de twee vaste medewerkers van het instituut (oud-medewerker van de Staatssecretaris en oud-medewerker Nedvang) is naar mijn oordeel **geenszins** sprake van een **onafhankelijk instituut**. Bovendien is ook **geenszins** gebleken van een dusdanig **specifieke deskundigheid en systeem van interne tegenspraak/peer-review** dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan dit instituut het privilege zou kunnen toekennen om de milieu-, inzamel- en recyclingnormen vast te stellen die in het publieke domein uiteindelijk zouden moeten gelden.

Maar ook is de **resultaatverplichting van artikel 3 en 4 niet nagekomen**, inhoudend:

*-“stelt uiterlijk **in 2013** een verduurzamingsagenda voor verpakkingen vast waarin **concrete en afrekenbare doelen** zijn opgenomen”.*

*“stelt **in 2013** de **hoogst haalbare doelen** vast voor **2018**”.*

Dit laatste is overigens met de gekozen systematiek ook niet erg verwonderlijk. Om een voorbeeld te geven: supermarktketen Albert Heijn beschikt over een assortiment van ongeveer 30.000 producten. Naar mijn oordeel is het hoe dan ook **ondenkbaar dat een dusdanig kleine organisatie als het**

KIDV, zonder interne wetenschappelijke expertise, **fysiek in staat zou zijn om concrete doelen voor deze 30.000 verpakte producten op te stellen** – laat staan dat zij daarbij dusdanig in de toekomst kan kijken dat zij de in 2018 hoogst te behalen doelen al in 2013 zou kunnen voorzien.

Tot slot is **artikel 3 lid 7 niet nagekomen**: er is geen verduurzamingsagenda met verplichtingen; er is geen handhaafbaar certificeringssysteem gerealiseerd; het Verpakkingenbesluit is niet aangepast.

Artikel 1.2 Addendum en Quick Wins 2013

*Bij het Addendum is vastgelegd dat alle relevante branches een preventieplan opstellen voor 2018 ter verduurzaming van de gebruikte productverpakkingscombinaties in de branche. Er staat letterlijk beschreven: **“Uitgangspunt hiervoor zijn de hoogst haalbare doelen. Deze worden door het Kennisinstituut vastgesteld en zijn onderdeel van de verduurzamingsagenda.”***

In 2013 zijn, voor zover bekend, echter door de branches geen preventieplannen opgesteld.

Opmerkelijk in dit verband is dat **het KIDV de bij het Addendum overeengekomen handelwijze omdraait** (Verduurzamingsagenda KIDV, augustus 2013, pag. 15):

*“In 2013 ontwikkelt het Kennisinstituut **een methode** om de hoogst haalbare doelen per branche vast te stellen en deze te implementeren. Tevens worden de specifieke branches bepaald. De **branches zijn zelf verantwoordelijk voor de verduurzamingsplannen met daarin de hoogst haalbare doelen** voor product-verpakkingscombinaties, maar het Kennisinstituut **toetst**, samen met de wetenschap en andere kennisinstellingen **of dit daadwerkelijk de hoogst haalbare doelen zijn.**”*

Wat betreft de preventie door het KIDV zelf, is slechts in Bijlage 1 bij de brief van de Staatssecretaris van 30 december 2013 (IenM/BSK-2013/290780) opgemerkt:

“Om verpakkingen zonder toegevoegde waarde aan het product te elimineren is er een digitaal meldpunt verpakkingen geopend waar consumenten vragen kunnen stellen over de duurzaamheid van verpakkingen. Ook kunnen consumenten vragen stellen aan fabrikanten over specifieke verpakte producten.”

Er is op enig moment in 2013 inderdaad een digitaal meldpunt verpakkingen geopend. Dit is na enig doorklikken te vinden op: <http://www.kidv.nl/240/consumenteninformatie.html&ch=CON>. Op deze website wordt op een niet erg heldere wijze, in tien hoofdstukjes (met gemiddeld zeven vragen), een aantal algemene situaties omtrent verpakkingen en afvalscheiding besproken. Opmerkelijk is dat de vraagstelling en beantwoording in voorkomend geval identiek is aan vragen/antwoorden die ook al op de website van MilieuCentraal zijn te vinden.

Hoewel precieze cijfers hieromtrent ontbreken, durft ondergetekende bovendien wel te stellen dat het betreffende **meldpunt in de Nederlandse samenleving volstrekt onbekend is**. Er is geen enkele reclame voor gemaakt. Het meldpunt is ook alleen maar te vinden met de juiste zoektermen of een uitgebreid bezoek aan de website van Milieucentraal. Daarop is op zich wel een linkje vermeld.

Beoordeling:

Voor zover bekend zijn er in 2013 door de verschillende branches van producenten en importeurs geen specifieke preventieplannen opgesteld. Er lijkt ook wel sprake te zijn van een kip-ei-discussie, zonder verder vervolg, alwaar :

- het Addendum voorschrijft dat het KIDV de hoogst haalbare doelen zou voorschrijven en het bedrijfsleven aan de hand daarvan tot preventieplannen zou komen; terwijl
- het KIDV in de Verduurzamingsagenda doet voorkomen dat het bedrijfsleven de hoogst haalbare doelen zou formuleren en het KIDV slechts zou toetsen of dit daadwerkelijk de hoogst haalbare doelen zijn..

Het KIDV heeft in de voorgangsrapportage (Bijlage 1 bij de brief van de Staatssecretaris van 30 december 2013), omtrent preventie slechts opgemerkt dat een digitaal meldpunt verpakkingen is geopend, alsmede: *"De actie om **winkelkanalen met de meeste potentie** voor verduurzaming te **identificeren**, loopt op dit moment en wordt per branche ingevuld. In het eerste kwartaal van 2014 zal dit gereed zijn."*

Deze bewoording, alsmede voornoemde kip-ei-discussie, geeft aan dat het KIDV ook hier weer een 'draai geeft' aan gemaakte afspraken. In plaats van de **afgesproken**, specifieke **preventieplannen** voor **alle verpakkingen** van **alle relevante branches**, aan de hand van **de hoogst haalbare doelen, geformuleerd door het KIDV, gereed in 2013**, suggereert het KIDV thans dat het (slechts) zou gaan om:

1. winkelkanalen;
2. met de meeste potentie;
3. waarbij de identificatie van die kanalen en 'invulling' in het eerste kwartaal van 2014 gereed zou zijn.

Naar mijn oordeel heeft het KIDV de eerste stap van **artikel 1.2 van het Addendum (hoogst haalbare doelen) niet uitgevoerd**. Ook heeft het bedrijfsleven, voor zover kan worden nagegaan, **niet voldaan** aan de plicht om **in 2013 preventieplannen** op te stellen aan de hand van die **hoogst haalbare doelen**.

Overigens zij opgemerkt dat producenten en importeurs deze preventieplicht en minimalisatieplicht al hebben, tenminste sinds de invoering van het Verpakkingenbesluit per 1 januari 2006.

Artikel 3 Verpakkingenbesluit

De producent of importeur neemt maatregelen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen of papier en karton, die er in ieder geval op gericht zijn dat:

- a. **zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal** of papier en karton wordt gebruikt;
- b. een verpakking of papier en karton zodanig wordt ontworpen dat **nuttige toepassing wordt vergemakkelijkt**;
- c. **zoveel mogelijk hergebruikt materiaal in nieuwe verpakkingen of papier en karton wordt toegepast**;
- d. het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Uit rapportages van de ILT (o.a. "Naleving essentiële eisen verpakkingen 2012", 1 maart 2013) blijkt:

Reductie verpakkingsgewicht

*Bij de meeste bedrijven krijgt reductie van verpakkingsgewicht –in het licht van kostenbesparing-aandacht. Een systematische –aantoonbare- aanpak ontbreekt. Verpakkingen hebben vaak ook een belangrijke marketingfunctie. In die gevallen blijkt regelmatig volumegewicht groter dan strikt voor de verpakkingsfunctie noodzakelijk omdat het **belang van omzetverhoging door opvallende, grotere verpakkingen prevaleert.***

De regelgeving met betrekking tot het verplicht reduceren van verpakkingsgewicht is vaak onbekend.

Recyclebaarheid verpakkingen

***Er is weinig aandacht** voor het vergroten van de **recyclebaarheid van verpakkingen**. In onderzochte productdossiers is **over deze essentiële eis niets vastgelegd of terug te vinden**. Opnieuw moeten we vaststellen dat het bij bedrijven **ontbreekt aan kennis over recyclingprocessen en recyclebaarheid van verpakkingen**.*

Toepassing recycalaat in verpakkingen

*Als recycalaat wordt toegepast is niet duidelijk of het recycalaat is vervaardigd uit pre-consumer (procesafval en -uitval) of post-consumer verpakkingsafval. De expliciete aandacht voor de toepassing van **postconsumer recycalaat en de mogelijkheden daarvan staat nog in de kinderschoenen.***

Voor zover ondergetekende heeft kunnen nagaan, stellen KIDV en Nedvang hier slechts een lijst met leuke productinnovaties/-keuzes tegenover, die in de afgelopen jaren zijn toegepast.

Kunststofhergebruik algemeen

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2012 is als concreet kunststofhergebruik-percentage opgenomen: 2013: 43%; 2014: 44%; 2015: 45%; 2016: 46%; 2017: 47% en zo verder tot 52% in 2022 (artikel 9 lid 2). Dit komt dus neer op ieder jaar één procent meer hergebruik.

Blijkens artikel 9 lid 1 gelden deze hergebruikspercentages vanaf 2013. Bovendien is in artikel 9 lid 3 opgenomen: ***“De percentages, bedoeld in het tweede lid, worden onverminderd artikel 18 opgenomen in het Besluit.”***

Artikel 9 lid 5 van de Raamovereenkomst luidt: ***“Het percentage hergebruik van alle materialen wordt bepaald door de hoeveelheid die voldoet aan de kwaliteitsnormen, bedoeld in het zesde en zevende lid, én daadwerkelijk wordt ingezet voor hergebruik, zoals voortvloeiend uit de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen.”***

Dit laatste is een belangrijke waarborg voor **daadwerkelijke recycling/hergebruik**, waarmee is aangesloten bij de zorgen van de VROM-Inspectie, die in 2011 al onduidelijkheid vaststelde omtrent de werkelijke recycling van kunststof⁸. VROM-Inspectie concludeerde dat er bij de sortering 29% verloren gaat en dat er bij verwerking tot recycelaat nog eens 10-50% (gemiddeld 30%) verloren gaat en dat het dus van belang is het uiteindelijke, werkelijke recyclingpercentage vast te stellen.⁹

Ook stelde de VROM-Inspectie:

“Nedvang rapporteert aan de Minister het % materiaalhergebruik na de eerste sorteerstap. (...) Het % materiaalhergebruik bij de vervolgstap(pen) wordt niet in de berekening van Nedvang meegenomen. Volgens de VROM-inspectie is het de vraag of de wijze van berekening van de recyclingpercentages overeenkomt met de betreffende beschikking van de Commissie”.

Artikel 9 lid 5 van de Raamovereenkomst kan in dit verband worden gezien als een oplossing voor de zorgen van de VROM-Inspectie van 2011 (daadwerkelijk materiaalhergebruik).

⁸ *“In 2009 werd circa 71% van de input als deelstromen afgevoerd naar verwerkers voor verdere sortering en opwerking tot recycelaat. Verwerkers verwerken, afhankelijk van de deelstroom en de verwerker, indicatief naar schatting 50-90 gewichts% (gemiddeld 70%) van hun input verder tot recycelaat of kunststofproducten.”* (VROM-Inspectie, 25/1/2011: “Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld, pag. 55-56).

⁹ Die percentages sluiten aan bij zeer recente informatie die ondergetekende van kunststof-verwerkers heeft ontvangen. Deze stellen zelfs van dat van door Nedvang aangeleverd PET-materiaal uiteindelijk 30-50% verloren gaat omdat het nog van onvoldoende kwaliteit is.

Beoordeling:

(Een nadere uitwerking en onderbouwing van onderstaande beoordeling is te vinden in Deel II van deze Legal Opinion).

Naar Europees recht (Verpakkingenrichtlijn, Kaderrichtlijn Afvalstoffen en Beschikking van de Europese Commissie van 22 maart 2005) gaat het steeds om **daadwerkelijke recycling tot een nieuw product**. In die zin is de tekst van de Raamovereenkomst correct.

Staatssecretaris en bedrijfsleven (en in navolging daarvan het Basisdocument Monitoring) stellen in de praktijk echter dat recycling hetzelfde zou zijn als “inzameling + sortering”. Volgens de beschikking van de Europese Commissie is dit echter alleen toegestaan als er bij de opwerking van gesorteerd materiaal geen sprake is van significante verliezen.

Gezien de significante verliezen die opwerkers en ILT rapporteren (b.v. bij PET: 10-50% materiaalverlies) is men juridisch verplicht de opwerkingsverliezen ook te betrekken bij de vaststelling van het recyclingpercentage. Ook het Verpakkingenbesluit gaat uit van ‘daadwerkelijk materiaalhergebruik’.

De ILT rapporteert jaar-in-jaar-uit dat de door het bedrijfsleven (Nedvang) genoemde hergebruiksnormen niet correct zijn en de geldende normen ieder jaar niet zijn gehaald.

Daarnaast concludeert de ILT dat er in 2012 nauwelijks vooruitgang is geboekt bij de implementatie en gebruik van software, met tot gevolg dat percentages soms worden berekend op grond van briefjes, e-mails enz. en in sommige gevallen gewoonweg helemaal geen informatie voorhanden is. Export wordt ten onrechte als 100% recycling aangemerkt. **Er is een gerede kans dat de rapportage van Nedvang/Afvalfonds ook ten aanzien van 2013 niet voldoet aan de eisen die de ILT stelt.** Dit moet echter, nu deze niet publiek is gemaakt, worden afgewacht.

De nieuwe normen van 43% en hoger zijn nog niet opgenomen in het Verpakkingenbesluit. Een wijziging van het Verpakkingenbesluit is voorzien per 1 januari 2015. Daarmee zijn er dus twee jaren, wat betreft de voorgenomen hogere normen, verloren gegaan. In die zin heeft **de Staatssecretaris niet voldaan aan de Raamovereenkomst**.

Hoogwaardig hergebruik en “de DKR-normen” (artikel 9)

Een zeer belangrijke vraag, die bij het aangaan van de Raamovereenkomst Verpakkingen nadrukkelijk aan de orde is geweest, betreft **de kwaliteit** van het afgesproken kunststofhergebruik.

In 2011 constateerde de VROM-Inspectie namelijk nog dat het toenmalige Verpakkingenbesluit geen waarborgen bood voor hoogwaardige recycling:

*“De doelstelling voor materiaalhergebruik, zoals beschreven in de Raamovereenkomst, maakt geen onderscheid in de kwaliteit van hergebruik. Het **is de producent dan ook toegestaan te downcyclen**, waarbij wordt opgemerkt dat ook bij toepassing in dikwandige producten het gebruik van “virgin” grondstoffen wordt vermeden en daarmee positief is, ook al omdat verwerkers aangeven dat er voldoende afzetmogelijkheden zijn. Toch ziet de VROM-Inspectie **dat door het ontbreken van wetgeving er weinig prikkels zijn tot equalcyclen of upcyclen**, omdat dit over het algemeen kostenverhogend werkt en daardoor economisch niet aantrekkelijk is. Er zijn voor zover bekend ook geen LCA’s opgesteld waarin de wijze van materiaalhergebruik in relatie met de milieuwinst is doorgerekend.”¹⁰*

Hiervoor zijn in artikel 9 lid 6 en lid 7 van de Raamovereenkomst twee oplossingen neergelegd.

- *“Voor kunststof gelden **de DKR-specificaties** (www.dkr.de) of vergelijkbare geaccepteerde gecertificeerde normen”* (artikel 9 lid 6); en
- *“In een werkgroep onder eindverantwoordelijkheid van het ministerie van I&M, waaraan vertegenwoordigers van partijen deelnemen, worden in 2012 de kwaliteitsnormen voor hergebruikt materiaal bepaald die van toepassing zijn op deze overeenkomst. Uitgangspunt daarbij is **zo hoogwaardig mogelijk hergebruik** zonder dat dat ten koste gaat van de hoeveelheid hergebruik.”* (artikel 9 lid 7)

De uiteenzetting van artikel 9 lid 6 is overigens wel opmerkelijk:

- a. omdat het gaat om **commerciële** normen afkomstig van een private onderneming/kunststofmakelaar, te weten het Deutsche Gesellschaft für Kreislaufwirtschaft und Rohstoffe (DKR), met nauwe commerciële banden en afhankelijkheid van betrokken marktpartijen;
- b. het DKR zelf **geen transparante organisatie** is; zo was zij bijvoorbeeld in 2010 niet bereid om Adviesbureau KplusV (ingeschakeld door de VNG) te informeren welke producten er van het tot recycleat verwerkte materiaal worden gemaakt. KplusV rapporteerde (pag. 29): *“De reden hiervan is enerzijds gelegen in het feit dat verwerkers het niet als hun verantwoordelijkheid zien om bij hun afnemers te controleren op de toepassing van het verkochte recycleat. Anderzijds beschouwt DKR dit **als concurrentie-gevoelige en vertrouwelijke informatie**.”*

¹⁰ VROM-Inspectie, 25/1/2011: “Kunststof verpakingsafval uit huishoudens in beeld, pag. 53.

c. aangezien er talrijke DKR-specificaties bestaan, waarvan 26 hoofdsorten. Voor PET zijn er bijvoorbeeld al vijf specificaties denkbaar:

- 325 PET bottles, transparent (98% used, completely emptied, rigid, system-compatible packaging made of polyethylene terephthalate, volume \leq 5 litres, e.g. soft drink and mineral water bottles, incl. packaging parts such as caps, labels etc., 2 mass% maximum total content of impurities);
- 328-1 Mixed PET 90/10 (at least 90% PET bottles, transparent, maximally 10% other dimensionally stable packages made of PET, 2 mass% maximum total content of impurities);
- 328-2 Mixed PET 70/30 (at least 70% PET bottles, transparent, maximally 30% other dimensionally stable packages made of PET, 2 mass% maximum total content of impurities);
- 328-3 Mixed PET 50/50 (at least 50% PET bottles, transparent, maximally 50% other dimensionally stable packages made of PET, 2 mass% maximum total content of impurities);
- 320 Mixed bottles (Used, completely emptied, rigid, system-compatible packaging made of plastic, volume \leq 5 litres, e.g. detergent and household cleaner bottles, incl. packaging parts such as caps, labels etc., 6 mass% maximum total content of impurities)

Het addendum lijkt hierover iets helderder te zijn (artikel 1.5): *“De werkgroep vergoedingen/kwaliteit (met deelname van VNG, verpakkend bedrijfsleven en I&M) heeft de kwaliteitseisen voor kunststof verpakkingsafval vastgesteld voor 2013 en 2014: ‘de kunststofstromen PET, PE, PP, kunststoffolie en mixkunststoffen moeten voldoen aan de **hoogste standaarden van de DKR normen.***

*Hoogwaardigheid van recycling is geborgd doordat het gewicht van de **monostromen PET, PE, PP en kunststoffolie altijd ten minste 45% uitmaken** van het totaal aan kunststofstromen dat beschikbaar komt na sortering”.*

Meer dan deze ene alinea is hierover echter niet te vinden. Het **document van de werkgroep** waarin dit zou zijn vastgelegd, **is bovendien niet gepubliceerd**.¹¹ Zelfs de precieze samenstelling van de werkgroep is niet bekend.

¹¹ Eigenaardig is overigens dat het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken in het Advies Basisdocument Monitoring Verpakkingen van 23 juli 2013 opmerkte: *“Op dit moment is hoogwaardigheid niet opgenomen in het Besluit en niet opgenomen in de Raamovereenkomst II. Het is slechts verwoord in het Addendum om daarmee de vergoedingen eenduidig te regelen.”*

Deze opmerking is ten eerste feitelijk onjuist: de term is essentieel in artikel 9 lid 2 en 7 (algemene kunststofhergebruikpercentages) en in artikel 11 lid 1 sub a (groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van

Inzoomend op PET-materiaal ben ik van oordeel dat, daar waar er wordt gesproken over de “*hoogste standaarden*”, het aldus DKR-specificatie 325 zou betreffen (98% PET-bottles, transparent).

In diverse (oudere) stukken blijkt er echter steeds te worden gesproken over **de lagere norm**, te weten de 328-1-norm (90/10). Zo rapporteerde het ministerie van I & M op 8 december 2011 (“Feitenrapport nascheiding”, pag. 7) over diverse monostromen van Omrin 2011: “*PET (328-1) 9,4%, totaal 168 ton, materiaal hergebruik: ja*”.

De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (toen nog: VROM-inspectie) rapporteerde op 15 januari 2011 al over de feitelijke gang van zaken (“*Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld*”, pag. 40): “*In de markt worden verschillende kwaliteitseisen gesteld aan het bij sorteerdere uitgesorteerde PET. Deze specificaties zijn:*

- 100% transparante flessen;
- 90/10 Mix van 90% transparante PET-flessen en 10% andere (ook niet transparante) PET-verpakkingen zoals schalen en blisters. Er zijn overigens ook specificaties met een verhouding 70/30 en 50/50.

(...) *Met de overgang naar DKR zijn de sorteereisen die Nedvang hanteert, gewijzigd van 100% transparante PET-flessen naar 90% PET-flessen en 10% PET-schalen. De bezochte PET-verwerkers kunnen de 90/10 mix nog net verwerken, maar procestechnisch gezien hebben ze vanwege de hoge zuiverheid en homogeniteit een voorkeur voor PET uit het statiegeldsysteem”.*

Ter illustratie van het verschil in marktwaarde, rapporteerde de VROM-Inspectie in 2011 (pag. 41) dat de marktprijs van 100% PET-flessen toentertijd € 250/ton was versus een bedrag van slechts € 100,00 voor de mix 90/10.

Ook CE Delft gebruikt in haar onderzoek “*LCA: recycling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens*” (november 2011) ter aanduiding van de betreffende monostromen steeds de term: “PET (328-1)”, te weten de term voor PET 90/10.

Beoordeling:

Het geheel van Raamovereenkomst en addendum bevat een eigenaardig onderdeel, te weten het feit dat de hoogwaardigheid van kunststofhergebruik is afhankelijk gemaakt van de specificaties van een **private onderneming, DKR**. Het betreft aldus **geen publiekrechtelijke normen**, welke ook niet

huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton) van de Raamovereenkomst. Bovendien is **de suggestie dat het Addendum ‘maar een aanhangsel’ zou zijn incorrect**. Het addendum maakt deel uit van de tussen partijen gemaakte afspraken.

door de ILT of andere overheidsorganisatie middels handhaving kunnen worden afgedwongen. Bovendien is **niet duidelijk in hoeverre deze normen door DKR ook op de langere termijn zullen worden gehandhaafd**, dan wel naar beneden of naar boven worden bijgesteld. Omtrent de zorgvuldigheid van een dergelijke wijziging bestaan, voor zover ik kan nagaan, ook geen publiekrechtelijke waarborgen.

Overweging 4, inhoudend dat *"Alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het Besluit en kunnen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) worden gehandhaafd"*, is in dit verband al evenmin een waarborg. Ten eerste zij opgemerkt dat, zoals al is genoemd, **het Verpakkingenbesluit in strijd met de Raamovereenkomst** vandaag de dag nog steeds **niet is aangepast** aan de in de Raamovereenkomst genoemde hergebruiksnormen. Zo kunnen de nieuwe normen van 2013 (43%) en 2014 (44%) dus al niet jégens het verpakkende bedrijfsleven worden gehandhaafd door de ILT. Ten tweede is sowieso niet goed denkbaar hoe in een publiekrechtelijke regeling, zoals het Verpakkingenbesluit, de DKR-normen zullen worden opgenomen, mede gelet op de onduidelijkheid omtrent de wijze waarop deze tot stand komen en in de toekomst ongewijzigd zullen blijven.

Bovendien zij er op gewezen dat blijkens de Raamovereenkomst nadrukkelijk is afgesproken dat **de hoogste standaarden van de DKR-normen gelden**. Die norm blijkt nu al niet in alle gevallen juist te zijn geëuid. De hoogste norm voor PET is bijvoorbeeld de DKR-norm 325. In plaats van deze hoogste norm, wordt (o.a. door de werkgroep, en Nedvang in eerdere jaren) volstaan met de lagere 90/10-norm (DKR 328-I). Indien dat daadwerkelijk het geval blijkt te zijn, is dat in strijd met artikel 9 van de Raamovereenkomst en artikel 1.5 van het addendum. Dit zou dan inhouden **dat artikel 9 lid 2 in 2013, maar ook in de komende jaren niet door het verpakkende bedrijfsleven is/wordt nagekomen**.

De grote vraag is vervolgens welke consequenties hieraan verbonden zouden moeten worden. De Raamovereenkomst en het addendum bevat geen expliciete sanctie. Uitsluitend wordt in artikel 14 uiteengezet dat er in 2017/2018 hoe dan ook een evaluatie zal plaatsvinden. Aangezien het Verpakkingenbesluit nog steeds niet door de Staatssecretaris is aangepast, is bestuursrechtelijke handhaving hiervan ook niet mogelijk.

Naar mijn oordeel betekent niet-nakoming van artikel 9 dat het **bedrijfsleven civielrechtelijk in verzuim** zal zijn. Zij zal daartoe echter in beginsel wel eerst door de Staatssecretaris of de VNG in gebreke moeten worden gesteld en een termijn moeten worden geboden om alsnog na te komen – tenzij nakoming blijvend onmogelijk is.

Prestatienormen ivm afschaffing statiegeld (artikel 11)

De Raamovereenkomst bevat op het punt van de mogelijke afschaffing van statiegeld op PET-flessen enkele harde resultaatsverplichtingen, genaamd '*prestatiegaranties*'. Uit de tekst en bedoeling van de Raamovereenkomst blijkt dat aan deze verplichtingen volledig en onvoorwaardelijk moet worden voldaan. Maar als er aan wordt voldaan dan 'wordt' het statiegeldsysteem vrijgegeven. Deze laatste zin kan naar mijn oordeel niet anders worden gelezen dan als een imperatief element. De Staatssecretaris heeft dan geen keuze meer: het statiegeldsysteem wordt dan vrijgegeven. De daarbij genoemde datum van 1 januari 2015 is overigens niet imperatief. De term 'op zijn vroegst' laat de mogelijkheid open dat op een latere datum hiertoe wordt overgegaan.

Opmerkelijk element is overigens dat in artikel 11 lid 2 van de Raamovereenkomst is bepaald: "*Partijen werken voor de prestatiegaranties, bedoeld in het eerste lid, een methodiek uit waarmee in 2014 op een eenduidige wijze bepaald kan worden of aan de garanties is voldaan.*", alsook dat in het derde lid is bepaald dat de Staatssecretaris de Tweede Kamer "*per brief op de hoogte zal stellen van de uitkomst van de toetsing of is voldaan aan de prestatiegaranties*".

Kortom, bij het aangaan van de overeenkomst was de methodiek om vast te stellen of aan de prestatiegaranties is voldaan, nog niet bekend. Anderzijds lijkt deze bepaling ook in te houden dat de toetsing of aan de garanties is voldaan, *uitsluitend en alleen* kan plaatsvinden middels de methodiek. Dit lijkt in te houden dat partijen dus nog '*aan de knoppen van de overeenkomst kunnen draaien*', bijvoorbeeld door gewoonweg een methodiek te kiezen, die partijen om hun moverende redenen het best uitkomt, terwijl een objectieve methodiek wellicht tot andere conclusies zou hebben geleid.

Hoe dan ook blijken partijen vervolgens bij het addendum te hebben vastgesteld dat de methodiek inhoudt:

Lid 1: (90 kton hergebruik ex statiegeld): opgave ktonnen hergebruik door Nedvang;

Lid 2 (oranje bakken bij supermarkten): opgave door Kunststof Hergebruik B.V.;

Lid 3 (25% recycleat in PET-flessen): controle middels een accountantsverklaring;

Lid 4 (einde PVC): Supermarktketens handhaven naar hun leveranciers en publiceren hierover op hun website of in hun jaarverslag;

Lid 5 (afschaffen plastic tasjes): Publicatie door supermarktketens op hun website;

Lid 6 (drankenkarton-pilot): Rapportage door KIDV;

Lid 7 (KIDV operationeel plus concrete heldere doelen): Beoordeling door Raad van Bestuur.

Opmerkelijk aan deze methodiek is dat het in alle gevallen gaat om commerciële of aan het bedrijfsleven gelinkte organisaties die de vrije hand lijken te hebben gekregen om vast te stellen of wel of niet aan de prestatiegaranties is voldaan. De overeenkomst is om deze reden in die zin paradoxaal dat de **Staatssecretaris en VNG de beoordeling** of het bedrijfsleven aan zijn

verplichtingen heeft voldaan, **hebben overgelaten aan het bedrijfsleven** zelf, dan wel de door hen ingeschakelde en betaalde organisaties.

De toetsing van lid 7 bevat bovendien een cirkelredenering, daar waar de Raad van Bestuur van het KIDV toetst of het KIDV aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Kortom, de slager keurt zijn eigen vlees.

Een dergelijk toetsingsmonopolie kan echter niet de bedoeling van partijen zijn geweest. En dat blijkt ook wel uit het Basisdocument Monitoring dat de Werkgroep Monitoring Verpakkingen o.l.v. Rijkswaterstaat op 22 augustus 2013 heeft opgesteld, op de voet van artikel 11 lid 2 en 9 lid 2 Raamovereenkomst. In dat Basisdocument (dat hieronder nog op een aantal specifieke punten wordt bekritiseerd) is neergelegd aan welke eisen bijvoorbeeld het Afvalfonds/Nedvang dient te voldoen bij haar recycling-rapportage.

Beoordeling:

Het Addendum lijkt ervan te zijn uitgegaan dat het bedrijfsleven zelf mocht controleren of het wel aan de prestatiegaranties en recyclingverplichtingen had voldaan. In het Basisdocument is hieraan evenwel door partijen een enigszins andere invulling gegeven.

Inmiddels heeft de Stichting Afvalfonds bij brief aan de Staatssecretaris van 31 januari 2014 medegedeeld **dat de methodiek van het Basisdocument Monitoring pas bij de rapportage van het jaar 2014 (dus in 2015) zal worden gebruikt:** *“Voor de monitoring 2013 zal dit tot kwaliteitsverbetering leiden en vanaf 2014 verwachten wij aan alle in het Basisdocument gestelde voorwaarden te kunnen voldoen.”* Hoewel de monitoring 2013 nog niet bekend is, ga ik er op grond van deze eigen mededeling van het Afvalfonds vanuit **dat producenten en importeurs reeds op dit zeer fundamentele punt, te weten de methodiek of voldaan is aan de prestatiegaranties en recyclingnormen, niet voldoet aan de Raamovereenkomst.** Kennelijk is daarvan pas sprake vroegst bij de monitoring 2014 (dus in 2015).

-
- a. Groei van **zo hoogwaardig mogelijk** hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar **90 kton**, exclusief de statiegeldstroom

Hoewel in artikel 11 niet als zodanig benoemd, ga ik ervan uit dat met het addendum ook hier de term ‘zo hoogwaardig mogelijk hergebruik’ is ingevuld door de Commissie Vergoedingen/Kwaliteit. Ondanks dat hun document niet voorhanden is, blijkt wel uit het addendum dat de Commissie uitgaat van ‘**de hoogste DKR-normen, waarbij hoogwaardigheid van recycling is geborgd doordat het gewicht van de monostromen PET, PE, PP en kunststoffolie altijd 45% uitmaakt van het totaal aan kunststofstromen dat beschikbaar komt na sortering**’.

Beoordeling:

Objectief/taalkundig gezien geldt dat onder de term 'zo hoogwaardig mogelijk' niet kan vallen '**downcycling**' (dwz: fles wordt fleecede, boterbakje wordt bermpaal) tenzij aangetoond zou worden dat een hoogwaardiger gebruik dan 'downcycling' niet mogelijk is. 'Zo hoogwaardig mogelijk' zal dus in beginsel **altijd** moeten inhouden: een **gelijk/gelijkwaardig gebruik of zelfs meer hoogwaardig gebruik**. Kortom, een kwalitatieve kringloop ('closed loop', van fles tot fles of beter).

De uitleg die de Commissie aan het begrip 'zo hoogwaardig mogelijk' heeft gegeven, is dan ook naar mijn oordeel in principe **in strijd met de tekst van de Raamovereenkomst**, omdat deze geenszins een garantie biedt voor gelijkwaardige of meer hoogwaardige toepassing. Met andere woorden, daar waar de term 'zo hoogwaardig mogelijk' een duidelijk kwalitatieve term is, is dit door de Commissie vertaald in hoofdzakelijk kwantitatieve termen: zolang maar 45% van het gesorteerde kunststof, in balen geperst, als "monostroom" (althans: 90/10) wordt verkocht aan een fabrikant van kunststoffen – zonder enige garantie wat deze fabrikant er mee doet- zou dit als 'zo hoogwaardig mogelijk' moeten worden aangemerkt.

Daarnaast is het ook zeer **de vraag** in hoeverre **kunststofrecycling waarbij maar liefst 55% van de ingezamelde kunststoffen verloren gaat** in de vorm van (veelal onbruikbare) mixed kunststoffen en maar 45% in meer of mindere mate wordt herleid tot monostromen **technisch gezien kan worden aangemerkt als 'zo hoogwaardig mogelijk hergebruik'**.

Voorts is er bij dit criterium geen enkele waarborg bijvoorbeeld omtrent het percentage PET dat zich maximaal nog in de mixed stoffen mag bevinden. Zo kan een goede recycling-opbrengst met bijvoorbeeld PE of PP ertoe leiden dat er ten aanzien van PET vanuit kosten oogpunt bepaalde technieken achterwege worden gelaten. Naar mijn oordeel betekent de term 'zo hoogwaardig mogelijk' dan ook dat **per kunststofcategorie** behoort te worden bepaald welk **kwalitatief geborgd hergebruikpercentage** dient te worden gehaald. Hergebruik is daarbij niet hetzelfde als 'levering van balen 90/10 aan een kunststoffabrikant'.

Overigens kwam de VNG-Commissie Van der Vlist in september 2013 tot een vergelijkbare conclusie:

"Om het conceptakkoord aan te vullen zodat het een acceptabele verduurzamingsagenda biedt als tegenwicht tegen de voorgenomen afschaffing van de verplichting tot statiegeld op grote PET-flessen, beveelt de commissie aan te overwegen om...

- **gedifferentieerde zuiverheidsnormen** te gaan introduceren voor 2014. In lijn met de aangenomen Motie Van der Werf (30872-116) moeten **percentages of absolute hoeveelheden van een hoge kwaliteit verplicht gesteld worden** als voorwaarde voor het afschaffen van het verplichte statiegeldsysteem."

En voor zover toch de uitgangspunten van de Commissie kwaliteit/vergoedingen zou worden gehanteerd, is het van belang om bij de toetsing van de uiteindelijke rapportage door Afvalfonds/Nedvang vast te stellen *welke* normen Afvalfonds/Nedvang heeft toegepast. Voor zover het gaat om PET, lijkt uit de rapportage van de ILT uit 2011 te moeten worden opgemaakt dat Afvalfonds/Nedvang uitgaat van PET 328-1 (90/10). Dergelijke balen van PET vallen echter niet onder de hoogste DKR-specificatie. Dat is immers 325 (98% PET/bottles). **Indien Nedvang inderdaad 90/10 (328-1) rapporteert**, is dat naar mijn oordeel **in strijd met de Raamovereenkomst**.

Op grond van het vorenstaande concludeer ik dat er ter zake van '*zo hoogwaardig mogelijk*' hergebruik, *daadwerkelijk als zodanig* dient te worden gerapporteerd. Voor zover de termen van de Commissie kwaliteit/vergoedingen zouden worden toegepast, ben ik van oordeel dat die niet als '*zo hoogwaardig mogelijk*' kwalificeren. Voor zover Afvalfonds/Nedvang zou omtrent PET de resultaten van 328-1 (90/10) PET zou rapporteren, is daarmee naar mijn oordeel **niet voldaan aan de prestatiegarantie van artikel 11 lid 1 sub a**.

Of er in 2013 de facto minimaal 90 kton kunststof verpakkingsafval van huishoudens is gerecycled (exclusief statiegeld) zal nog moeten blijken. Over het jaar 2011 rapporteerde Nedvang 79 kton kunststof-hergebruik. Over het jaar 2012 rapporteerde zij 82 kton. Hoewel er ook na 2012 nog wel oranje bakken zijn bijgeplaatst en er wellicht nog bepaalde aanpassingen aan sorteerinstallaties hebben plaatsgevonden, **lijkt de toename van 79 naar 82 kton er op te duiden dat 90 kton niet zal worden gehaald**. Indien deze hoeveelheid over 2013 wel zal worden gerapporteerd, lijkt dat slechts mogelijk te zijn door middel van een aanpassing van de methodiek die bij rapportages wordt gebruikt. Gezien de ervaringen van de laatste jaren en de aanhoudende kritiek van de ILT op diverse methodieken van Nedvang, lijkt het in dat geval aangewezen dat er eerst een nauwkeurig onderzoek plaatsvindt naar de precieze oorzaken van de kennelijk plotse toename van 82 kton naar 90+ kton.

b. Plaatsing van een inzamelingsbak bij alle supermarkten in Nederland, in overleg met de gemeenten

Er zouden anno 2014 nog steeds supermarkten zijn zonder inzamelingsbak. Indien dat het geval is én de plaatsing niet aan de gemeente is te wijten, betekent dat dat **niet is voldaan aan de prestatiegarantie van artikel 11 lid 1 sub b**.

Opmerkelijk is dat in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen (2013-2022), opgesteld door de Werkgroep Monitoring Verpakkingen, waarvan de samenstelling en de status niet duidelijk is, maar die zou hebben gefunctioneerd "onder leiding van het vertegenwoordigers van het Ministerie van I & M" op pagina 75 wordt opgemerkt dat er aan deze prestatiegarantie zou zijn voldaan als er, blijkens opgave van **de Stichting Afvalfonds op 95% van alle gemeentelijke locaties** (exclusief

gemeenten die geen toestemming hebben gegeven en exclusief gemeenten die niet zouden hebben gereageerd) op 31 december 2013 een inzamelbak aanwezig zou zijn.

Die inhoudelijke norm van 95% is in de Raamovereenkomst niet opgenomen. Het is ondergetekende aldus een raadsel waar deze werkgroep dit op baseert. **Naar mijn oordeel is deze werkgroep niet bevoegd geweest om de Raamovereenkomst inhoudelijk aan te passen.** De 95%-norm is een inhoudelijke aanpassing en niet slechts een procedureel vereiste.

Naar mijn oordeel **zal dus moeten worden aangetoond dat in 100% van de gemeenten**, m.u.v. van de gemeenten die geen toestemming hebben gegeven, een inzamelbak is geplaatst bij de supermarkten.

Beoordeling:

Er lijkt aan de prestatiegarantie niet te zijn voldaan.

c. *Gebruik van minimaal 25% recycleert in nieuwe PET frisdrankflessen.*

Bij brief van 10 april 2012 (lenM/BSK-2012/50857, pag. 2) schreef de toenmalige Staatssecretaris:

"3. In het akkoord staat opgenomen dat het hergebruik van gerecyclede PET in flessen wordt opgevoerd naar het technisch maximaal haalbare".

Uit de praktijk en literatuur blijkt dat een hergebruik van 25% rPET in frisdrankflessen technisch geen enkel probleem is. Aldi zou, naar verluidt, al boven 40% zitten, terwijl er zelfs claims zijn van flessen die voor 100% uit rPET bestaan. Supermarktketen LIDL vermeldt percentages van 50-60%. **Daarmee is 'het technisch maximaal haalbare' in de praktijk dus al gebleken. Dat is 50-100%**, afkomstig uit statiegeldsystemen.

De prestatiegarantie van 25% rPET in nieuwe frisdrankflessen lijkt daarmee bijzonder eenvoudig te halen te zijn. Er zit echter een belangrijke 'adder onder het gras'. De **25% die thans in flessen wordt gebruikt, is namelijk bijna uitsluitend rPET-materiaal dat afkomstig is van statiegeldflessen** of PET 325 (98% PET/bottles) . Zoals al uit het hierboven genoemde ILT-citaat (2011) bleek, maken verwerkers namelijk geen gebruik van een lagere kwaliteit (afkomstig uit bronscheiding of nascheiding), omdat daarmee de kwaliteit van de flessen niet kan worden gewaarborgd. Ook kan worden verwezen naar het rapport van de Deutsche Umwelthilfe van 2012, waarin aan de hand van een rapport van PriceWaterhouseCoopers is uiteengezet:

“Bottle-to-bottle recycling is only made with PET bottles from the deposit systems. The quality of the PET from the curbside collection is not good enough to enable bottle-to-bottle recycling (mixed materials, impurities, adhesions, etc.)”

Of om een ander gezegde te gebruiken: deze prestatiegarantie *‘bijt zich in zijn eigen staart’*. De praktijk houdt namelijk in dat het bedrijfsleven thans de afschaffing van statiegeld gaat bewerkstelligen doordat zij met het gebruik van statiegeld-rPET weet te voldoen aan de norm.

Dat is op zichzelf dus al een contradictio in terminis. Minstens zo belangrijk is het evenwel dat uit diverse technische onderzoeken (zoals *WRAP, Improving food grade rPET quality for use in UK packaging, juli 2013*) is gebleken dat het gebruik van rPET uit algemene kunststofsysteemen een praktische grens vindt bij 20-30%, omdat, in geval van hogere percentages rPET, de verontreiniging met gekleurd PET, PVC en overige ‘particles’ tot voor het bedrijfsleven onacceptabele kleurverschillen leidt. Zo worden heldere flessen te zeer groen/grijs – zijnde een kwaliteit die nimmer door de grote frisdrankfabrikanten van deze wereld zal worden geaccepteerd.

En sterker nog, in dat geval zal een spiraal kunnen ontstaan, doordat met iedere herhaald hergebruik de kwaliteit steeds verder achteruit gaat.

De onderhavige paradox is ook datgene waar prof. dr. Worrell op wees (lid van de VNG-commissie Van der Vlist):

“45% van het werkelijk gerecyclede kunststof uit consumentenafval in Nederland is afkomstig uit het statiegeldsysteem. (...) Het leidende principe bij het akkoord zou moeten zijn dat er prioriteit wordt gegeven aan preventie, product hergebruik, gesloten kringlopen na inzameling op product en materiaalniveau, aangevuld door nuttige toepassing als energiedrager. Dit is nu onvoldoende ingevuld in het akkoord, en aanpassing en concretisering van het voorliggende akkoord is noodzakelijk op een groot aantal punten (zoals ook aangegeven in het advies). Samengevat, biedt het akkoord een basis voor verdere invulling van het beleid, maar kan ik het huidige akkoord niet als positief beoordelen.”

Noot RH: Deze overweging is bovendien een belangrijk argument tegen de door de Staatssecretaris nog wel eens gebezigde term dat het PET-statiegeldsysteem wel een erg groot systeem is voor maar een zeer klein deel van de gebruikte kunststoffen (5%). Afgaand op de door prof. dr. Worrell genoemde 45% vormt dat ‘kleine deel’ van de Nederlandse stoffen, vervolgens wel een substantieel groter deel van de uiteindelijke rPET. En bovendien gaat het ook sowieso niet om 5% van het kunststofafval: grote PET-flessen vormen ongeveer 25-30% van het ingezamelde huishoudelijk kunststofafval.

En het is dan ook om deze reden geweest dat de VNG-Commissie Van der Vlist concludeerde:

“Om het conceptakkoord aan te vullen zodat het een acceptabele verduurzamingsagenda biedt als tegenwicht tegen de voorgenomen afschaffing van de verplichting tot statiegeld op grote PET-flessen, beveelt de commissie aan te overwegen om...

- *op te nemen dat voor het ijkmoment aannemelijk zal zijn gemaakt dat **recycling van grote PET flessen door bron- en nascheiding van voldoende kwaliteit zal zijn** in vergelijking met het huidige statiegeldsysteem. Specifiek zal in ieder geval bewezen zijn dat het recyclaat van grote PET flessen ingezameld via bronscheiding technisch en economisch gezien in nieuwe ‘foodgrade’ PET flessen verwerkt **kunnen en zullen** gaan worden (bijv. tot een verhouding van **25% bronscheidingsrecyclaat** en 75% nieuw PET).”*

Op dit moment is mij geen rapport bekend waaruit blijkt aan welke technische normen en voedselveiligheidsnormen de in Nederland door SITA Rotterdam en Attero gesorteerde PET voldoet. Evenmin is een rapport bekend waaruit blijkt dat het door hen gesorteerde PET voldoet aan de commerciële eisen die frisdrankfabrikanten aan hun producten stellen – en waarvan bekend is dat deze een zeer harde voorwaarde zijn. (Wel is gerapporteerd door CE Delft (november 2011) dat **nascheidings-PET** hoe dan ook **nimmer wordt gebruikt voor nieuwe flessen.**)

Nu bovendien niet is in te zien dat de grote frisdrankfabrikanten kunnen instemmen met groen/grijze PET-flessen (terwijl uit Engelse technische rapportages blijkt dat dat –zelfs na gebruik van diverse ‘optical brighteners’- tenminste het gevolg is van verhoging van rPET in flessen) is aannemelijk dat **verhoging van het percentage niet-statiegeld-rPET in frisdrankflessen technisch/financieel niet mogelijk is.**

Het gevolg van het vorenstaande is, dat als het bedrijfsleven er al in slaagt om aan te tonen dat 25% van de flessen uit rPET bestaat:

- daarbij ook duidelijk moet worden gemaakt dat **die 25% niet bestaat uit statiegeld-PET;**
- dat eveneens aangetoond dient te worden dat **ook na afschaffing van statiegeld** (d.w.z. tot 2022) het hergebruik van **25% - 28% niet-statiegeld-rPET** in flessen is **gewaarborgd.**
- er, mede gelet op artikel 11 lid 9 van de Raamovereenkomst, waarin 28% hergebruik in 2018 wordt genoemd, en gezien de uitspraken van de Staatssecretaris¹², ook door het bedrijfsleven **technische en commerciële duidelijkheid** dient te worden verstrekt of en in hoeverre er sowieso daadwerkelijk **ooit meer dan 25% niet-statiegeld-rPET** in flessen zal/kan worden gebruikt.

¹² De Staatssecretaris verkondigde op 11 juli 2013 (TK 2013, nr. 30 872/147): “er zal uiteindelijk een hoger doel komen dan 28%”.

Beoordeling:

Omtrent het gebruik van rPET in PET-flessen bestaan in de praktijk diverse niet goed te verifiëren claims. In dat opzicht is denkbaar dat het verpakkende bedrijfsleven ook nu door middel van interviews en andere niet goed traceerbare informatie meent te kunnen volstaan met de eenvoudige mededeling dat 25% van de PET-flessen uit rPET bestaat.

Essentieel is echter:

- a. dat die informatie traceerbaar is,
- b. dat het in beginsel gaat om 25% niet-statiegeld-rPET; en
- c. inzichtelijk is gemaakt in hoeverre het gebruik van 25% rPET, oplopend tot 28% rPET en hoger, in de periode tot 2022, ook in tijden waarin geen statiegeld meer bestaat, zal zijn geborgd.

Indien deze bewijzen niet worden geleverd, betekent dit naar mijn oordeel dat **niet is voldaan aan deze harde prestatiegarantie**.

-
- d. *Einde van gebruik van PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is.*

Het KIDV heeft deze prestatiegarantie vertaald in zijn verduurzamingsagenda onder de titel “6.5 Terugdringen PVC-verpakkingen in het supermarktkanaal”. Zij stelt ‘deze onderzoeksvraag’ te hebben uitgezet bij de Universiteit Twente. Het resultaat daarvan zou bekend moeten zijn geworden in september 2013, maar het is in het publieke domein in ieder geval onvindbaar.

Uit de door het KIDV gehanteerde terminologie valt op dat het KIDV het absolute “einde van PVC” (tenzij het onmogelijk is) vertaalt als het ‘*terugdringen van PVC*’ en ‘*minimalisatie van PVC*’.

Het is zeer de vraag of de supermarktketens zullen slagen op het onderhavige punt. Ter illustratie: duurzaamheidskoploper Unilever vermeldt dat zij reeds eind 2012 99% van de PVC (polyvinylchloride) uit verpakkingen had verwijderd. Vervolgens meldt zij echter ook: “*Sinds de introductie van het Unilever Sustainable Living Plan hebben wij verschillende acquisities uitgevoerd die de hoeveelheid PVC in ons bedrijf hebben doen toenemen. **De PVC uit de acquisities is niet meegenomen in de bovengenoemde 99%.** Wij ondernemen actie om dit te verwijderen.*”

De Europese Raad van Vinyl Fabrikanten (ECVM) schrijft in 2014 nog steeds op haar website: “**More than 500,000 tons of PVC is used in packaging across Europe each year.** Its major packaging applications are rigid film (about 60 %), flexible film such as cling film (11 per cent) and closures (3 per

cent). (...) *In summary, PVC packaging plays an important role in the protection of a variety of foodstuffs, from specialised tamper-proof packaging to commodity food display trays.*"

Beoordeling:

In tegenstelling tot wat het KIDV suggereert, gaat het in de Raamovereenkomst Verpakkingen niet om een 'terugdringen' een 'minimalisatie' van PVC in verpakkingen. Overeengekomen is **een absoluut einde van PVC in verpakkingen**, behoudens die toepassingen waarin uitbanning daadwerkelijk *niet mogelijk* is. Dit laatste betekent dat commerciële overwegingen niet relevant zijn. De tekst kan naar mijn oordeel niet anders worden uitgelegd, dan dat er geen enkel alternatief voor PVC nu of in de nabije toekomst voorhanden is.

Het is mij niet gelukt om enig zinvol recent materiaal te vergaren omtrent de uitbanning van PVC. Websites van de NVWA, NFLI en zelfs het KIDV leveren bijvoorbeeld geen enkele treffer op. Unilever lijkt wel behoorlijke stappen te hebben gemaakt, maar ook zij houdt een slag om de arm: de gang van zaken binnen verpakkende bedrijven die zij recent heeft overgenomen, laat zij expliciet buiten beschouwing.

Mede gelet op het feit dat iedere vorm van nieuws/berichtgeving op dit vlak ontbreekt, is mijns inziens **de kans behoorlijk dat moet worden geconcludeerd dat supermarkten niet per 1 januari 2014 zijn geslaagd¹³, dan wel niet gaan slagen in het bewijs dat zij voldoen aan deze prestatiegarantie.**

In ieder geval is het wel een feit dat op dit moment **niet voldaan is aan de eis dat supermarkten (bewijzen te) handhaven richting hun leveranciers en dat zij hierover publiceren op hun websites** en hun jaarverslagen. Zo geven de jaarverslagen en websites van bijvoorbeeld Jumbo en Albert Heijn nul treffers op het woord PVC.

Afschaffing van gratis plastic draagtassen in supermarkten of vervanging door een duurzaam alternatief (artikel 11 lid 1 sub e)

Het valt op dat het feitelijk slechts gaat om plastic tassen die bij de kassa van de grote supermarktketens aanwezig zijn. Kledingketens, snackbars, de afhaal-Chinees, bakkers, slaggers: zij vallen niet onder deze regel. Daarnaast is het vrij opmerkelijk dat de uitbanning van gratis plastic

¹³ Op 10 april 2012 zei de Staatssecretaris dat supermarkten dit bewijs op 1 januari 2014 zouden hebben moeten leveren. Die datum is in de Raamovereenkomst en het addendum niet opgenomen.

tassen als prestatiegarantie is geformuleerd, **terwijl deze overeenkomstig het Convenant Verpakkingen I al sinds 1 juli 1991 niet meer aanwezig zouden zijn.**

Hoe dan ook, het is de vraag of aan deze eis is voldaan. Hierover is tot heden geen enkele informatie door het KIDV of de supermarkten verstrekt. Dit is in die zin opmerkelijk, dat in het Basisdocument Monitoring is afgesproken dat de bewijzen van 100% uitbanning hiervan uiterlijk op 31 december 2013 voorhanden dienden te zijn.

Beoordeling:

Het betreft hier een prestatiegarantie waaraan eigenlijk al in 1991 moest zijn voldaan. Hoewel uit eigen ervaring blijkt dat in een aantal supermarktwinkels eigenlijk geen gratis tassen meer aanwezig zijn bij de kassa, is het op dit moment voor ondergetekende **niet toetsbaar** of aan deze prestatiegarantie integraal is voldaan.

Pilot drankenkartons (artikel 11 lid 1 sub f)

Er heeft een Pilot Drankenkartons in 2013 plaatsgevonden. Op de grote verschillen in uitkomsten is o.a. door de Stichting Hedra (brancheorganisatie drankenkartons) grote kritiek geleverd. Kritiekpunt was o.a. dat voorbijgegaan is aan de jarenlange ervaring die bijvoorbeeld in België is opgedaan met de inzameling en recycling van drankenkartons (PMD, sinds 1995). Andere kritiek was dat de uitkomsten van de pilot een enorme reikwijdte vertoonden tussen de gerapporteerde kosten van inzameling, te weten *“tussen € 429,00 en € 2.112,00 (per ton)”*, hetgeen mede zou zijn veroorzaakt doordat deelnemende gemeenten alle kosten vergoed kregen, ongeacht of er sprake was van de meest zinvolle/efficiënte aanpak.

Hoewel de pilot een duidelijke ‘praktijkpilot’ was in een divers aantal gemeenten, heeft het KIDV bij brief van 6 februari 2014 medegedeeld dat er i.v.m. *“besluitvorming”* nog een *“doorvertaling”* zou moeten plaatsvinden *“van ketenrendementen en kosten die in de pilot werden waargenomen, naar een reguliere praktijksituatie.”* Daarnaast zouden er nog *“twee deelresultaten nader onder de loep”* moeten worden genomen: *“de kwaliteit van het recycelaat en de terugslageffecten op onderliggende stromen wanneer drankenkartons met drager worden ingezameld”*. Dit onderzoek, waarbij *‘maximaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare internationale kennis en kennis van experts in Nederland’* zou uiterlijk in april gereed zijn.

Beoordeling:

Het is ondergetekende niet duidelijk wat het KIDV met vorenstaande alinea precies bedoelt. E.e.a. wekt wel enige verbazing, aangezien er geen enkel beletsel was om het recycleat reeds in 2013 te onderzoeken en gebruik te maken van internationale en nationale kennis. Bovendien *zijn* de drankenkartons *al met een drager* ingezameld in een praktijksituatie. Al met al lijkt er sprake te zijn geweest van een, in praktische zin en wetenschappelijke zin, behoorlijk gebrekkige en te weinig doordachte pilot, met –door de late start (medio 2013, rond de zomerperiode)- een te korte referentieperiode.

Los van deze inhoudelijke indrukken van ondergetekende, het KIDV heeft zelf aangegeven dat de pilot van 2013 onvoldoende duidelijkheid heeft opgeleverd om verdere beslissingen te kunnen nemen.

Aldus lijkt er weliswaar formeel te zijn voldaan aan de eis dat er een pilot zou plaatsvinden; de pilot was **echter kennelijk dusdanig gebrekkig**, in praktische en wetenschappelijke zin, dat geconstateerd moet worden dat **niet is voldaan**.

Werkend Kennisinstituut (artikel 11lid 1 sub g)

Gelet op de bewoording van de Raamovereenkomst, zoals onder andere geformuleerd in de artikelen 3 en 4, en gezien de bedoeling van partijen, mag deze prestatiegarantie niet worden uitgelegd als een vérgaand afgezwakte variant van de artikelen 3 en 4. Anders gezegd: het is niet zo dat aan deze prestatiegarantie zou zijn voldaan als er alleen maar “een” kennisinstituut in 2013 zou zijn opgericht en “werkend” aan “een” agenda zou zijn.

Het VNG-bestuur heeft deze bedoeling ook op haar website geuit: “Het VNG-bestuur vond daarom dat het besluit over de afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen pas kon worden genomen, als de verduurzamingsagenda van het bedrijfsleven aantoonbaar goede resultaten oplevert.”

Beoordeling

Bij deze prestatiegarantie behoort de inhoudelijke toets van de artikelen 3 en 4. Daar waar hierboven reeds is geconcludeerd dat niet is voldaan aan de eisen van artikel 3 en 4, betekent dit ook dat aan deze prestatiegarantie **niet is voldaan**.

Verhoging tot het technisch maximaal mogelijke gehalte rPET in PET-flessen

Artikel 11 lid 7: "Om te garanderen dat het milieurendement **minimaal gelijk blijft** of toeneemt, wordt door het verpakkende bedrijfsleven **het gehalte hergebruikte PET in flessen opgevoerd**".

Artikel 11 lid 8: "Ter uitvoering van het zevende lid komt er een methode waarmee bepaald wordt wat technisch (incl. voedselveiligheid) **maximaal mogelijk is als percentage voor hergebruikt materiaal** in een PET-fles (klein en groot) (...)"

Artikel 11 lid 9: "Het percentage dat voorkomt uit de methode, bedoeld in het achtste lid, zal gelden voor 2018. Daar wordt **in gelijke stappen** naar toegewerkt. Het minimumpercentage voor 2018: gemiddeld 23% hergebruik in kleine PET-flessen en gemiddeld 28% hergebruik in grote PET-flessen".

Beoordeling:

Tot heden heeft ondergetekende nog geen enkel document gezien waaruit blijkt dat er is voldaan aan artikel 11 lid 7. Er **liggen geen garanties dat het milieurendement (nu of de afschaffing van statiegeld) gelijk blijft of toeneemt**.

Er liggen op dit moment geen toekomstbestendige bewijzen dat rPET in flessen is opgevoerd en nog verder wordt opgevoerd. **Er is aldus niet voldaan aan de eis van artikel 11 lid 7.**

Wat betreft de eis dat er een technisch onderzoek zou moeten zijn uitgevoerd waaruit blijkt welk percentage maximaal mogelijk is, merk ik op dat dat technisch onderzoek vanuit de producenten en importeurs mij nog steeds niet bekend is. Tevens valt op dat in het Basisdocument Monitoring is vastgelegd dat het percentage zou worden bepaald aan de hand van inkoopbonnen van virgin PET en te recyclen materiaal en een accountantsverklaring daaromtrent voldoende zou zijn.

Dit houdt dus in **dat de inkoop van opwerkbaar materiaal al voldoende bewijs zou zijn** voor het gebruik ervan in PET-flessen. Feitelijke, technische of andere bewijzen dat het materiaal daadwerkelijk in flessen terecht komt, wordt kennelijk niet verstrekt of verlangd. Naar mijn oordeel is dat een serieuze tekortkoming ten aanzien van de nakoming/invulling van de Raamovereenkomst.

Uit artikel 11 lid 9 jo de artikelen die zien op het Kennisinstituut moet worden opgemaakt dat:

- a. dat technische onderzoek er in 2013 had moeten liggen;
- b. de norm van 2018 was bepaald;
- c. én dit in het Verpakkingenbesluit zou zijn opgenomen.

Er is aldus niet voldaan aan de eis van artikel 11 lid 8 en lid 9.

Daar staat tegenover dat ik wel uit diverse bronnen heb vernomen gebleken dat het technisch mogelijk is om een PET-fles 100% te recyclen tot een nieuwe PET-fles. Supermarktketen LIDL rapporteert in dit verband een feitelijk resultaat van 50-60%. Kortom, de **maximaal mogelijke norm is dus kennelijk al technisch in de praktijk bepaald op 50-100%**.

Daarvan uitgaande is dat ook de norm die zou moeten worden toegepast ter zake van artikel 3 van het Verpakkingenbesluit:

De producent of importeur neemt maatregelen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen of papier en karton, die er in ieder geval op gericht zijn dat:

c. zoveel mogelijk hergebruikt materiaal in nieuwe verpakkingen of papier en karton wordt toegepast;

Kortom, indien 50-100% hergebruikt materiaal in PET-flessen kan worden verwerkt (hetgeen zo is), dan zullen producenten en importeurs hieraan op de voet van artikel 3 nu al reeds moeten voldoen.

Producenten die beweren 25% rPET te gebruiken, overtreden dan ook artikel 3 Verpakkingenbesluit.

Wat betekent niet-nakoming van de Raamovereenkomst?

Hiervoor is op diverse punten geconcludeerd dat het bedrijfsleven niet is geslaagd in nakoming van de Raamovereenkomst Verpakkingen. Anderzijds is ook geconstateerd dat de Staatssecretaris zelf is tekortgeschoten ten aanzien van haar verplichting om de afspraken handhaafbaar te maken door deze vast te leggen in het Verpakkingenbesluit. Als gevolg hiervan is bijna geen enkel element van de Raamovereenkomst op dit moment terug te vinden in het Verpakkingenbesluit. Dat brengt mee dat de inhoud wat betreft de jaren 2013 en 2014 niet bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd door de ILT.

Aangezien het bedrijfsleven niet bestuursrechtelijk aan zijn verplichtingen kan worden gehouden, zal de civielrechtelijke weg moeten worden bewandeld. In dit verband zij gewezen op de opmerkingen van de vorige Staatssecretaris in zijn brief van 22 maart 2012: *"Het akkoord is voor de rechter afdwingbaar"*.

Niet-nakoming van de resultaatsverplichtingen door het bedrijfsleven betekent dat zij in verzuim is. Dat geldt in ieder geval voor elementen waarin een harde datum is overeengekomen. Voor het overige zou het bedrijfsleven formeel eerst in gebreke moeten worden gesteld en een termijn voor nakoming dienen te worden geboden – tenzij nakoming onmogelijk zou zijn.

Deze handschoen dient dan wel door de Staatssecretaris en/of de VNG moeten worden opgenomen. Aangezien deze beide het afgelopen jaar, naar mijn oordeel, zonder meer de indruk hebben gegeven dat er ten aanzien van statiegeld een *'point of no return'* zou zijn gepasseerd, is het evenwel de vraag in hoeverre zij bereid zijn om naleving van de Raamovereenkomst af te dwingen. Zeer wel denkbaar is dat zij hiertoe pas overgaan, zodra zij worden aangespoord door hun 'achterban'. Voor de Staatssecretaris betekent dit: de Tweede Kamer; voor de VNG betekent dit: één of meerdere gemeenten.

Hoe dan ook betekent het vorenstaande, zowel individueel als in onderlinge samenhang bezien, naar mijn oordeel, dat het verpakkende/importerende bedrijfsleven geen aanspraak kan maken op de afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen; anders gezegd: dat er voor de Staatssecretaris geen rechtsgrond/rechtsplicht aanwezig is om daartoe over te gaan.

DEEL II

In het verpakkingendossier zijn de Europese definities in beginsel leidend. Deze zijn neergelegd in de Verpakkingsrichtlijn (94/62/EG) en de Kaderrichtlijn Verpakkingen (2008/98/EG) en op enkele punten nader toegelicht in Beschikking van de Europese Commissie 22 maart 2005 (C (2005) 854). De Kaderrichtlijn is (als algemene richtlijn) bepalend, voor zover de Verpakkingsrichtlijn (als specifieke richtlijn) niet voorziet.

Deze Europese regelgeving bevat diverse verplichtingen waaraan lidstaten dienen te voldoen. Die verplichtingen dienen op nationaal niveau te zijn gewaarborgd. Juiste terminologie is daarbij essentieel. Nationale terminologie kan overigens best afwijken, zolang de richtlijnen als zodanig maar wel worden nagekomen.

Europese verplichtingen en terminologie

Recyclingpercentages

In artikel 6 lid 1 van de Verpakkingsrichtlijn (94/62/EG) is voor lidstaten de verplichting neergelegd om, ter zake van kunststof:

1. **maatregelen** te nemen,
2. zodat de volgende doelstellingen kunnen worden bereikt:
 - b) 60% terugwinning of verbranding van verpakkingsafval;
 - d) 55% – 80% recycling van verpakkingsafval;
 - e) iv): **22,5 gewichtsprocent voor kunststoffen**, waarbij **uitsluitend** materiaal wordt **meegeteld dat tot kunststoffen wordt gerecycleerd**;

In lid 2 is bepaald dat verpakkingsafval dat uit de Gemeenschap uitgevoerd wordt, alleen voor het bereiken van de doelstellingen en streefcijfers wordt meegerekend als er **harde bewijzen zijn dat de terugwinning en/ of de recycling plaatsgevonden hebben** in omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de door de communautaire regelgeving hierover voorgeschreven omstandigheden.

In artikel 3 sub 6 is “**terugwinning**” gedefinieerd als “alle handelingen als bedoeld in bijlage II.B bij Richtlijn 75/442/EEG”. Dit houdt in: alle handelingen van ‘nuttige toepassing’ met de codes R1-R13.

In artikel 3 sub 7 is „**recycling**” gedefinieerd als het in een productieproces opnieuw **verwerken van afvalmaterialen** voor het **oorspronkelijke doel of** voor **andere doeleinden**, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie;

Deze definitie komt overeen met de definities in artikel 3 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen(2008/98/EG):

*„**recycling**“: elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen **opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen**, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierterugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal;”*

De term hergebruik is nadrukkelijk gereserveerd voor producten of componenten die nog niet kwalificeren als afvalstof:

*“**hergebruik**“: elke handeling waarbij producten of componenten **die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel** als dat waarvoor zij waren bedoeld;”*

In artikel 12 is neergelegd dat lidstaten hun resultaten dienen te rapporteren overeenkomstig door de Europese Commissie op te stellen tabellen.

Deze tabellen zijn vastgesteld bij Beschikking 97/138/EG en nadien geupdate bij de thans geldende Beschikking van 22 maart 2005 (C (2005) 854). Daarin is o.a. uiteengezet welke definities en uitgangspunten lidstaten dienen te hanteren bij hun rapportage omtrent recyclingpercentages.

In artikel 2 lid 1 sub g van de Beschikking is weergegeven dat onder ‘*recyclingspercentage*’ voor de toepassing van artikel 6, lid 1, van de Verpakkingsrichtlijn (94/62/EG) wordt verstaan: de totale hoeveelheid **gerecycleerd** verpakkingsafval gedeeld door de totale hoeveelheid geproduceerd verpakkingsafval.

Hergebruik van herbruikbare verpakkingen wordt niet meegeteld. Het gaat daarbij om verpakkingen die zijn ontworpen om binnen haar levensduur een minimumaantal omlopen te maken, opnieuw worden gevuld of gebruikt voor hetzelfde doel als waarvoor zij zijn ontworpen. Pas wanneer deze aan het einde van hun levensduur worden afgedankt, worden zij als verpakkingsafval beschouwd (artikel 3 lid 2).

Zowel uit deze definities, als uit de definities als opgenomen in de Verpakkingsrichtlijn (94/62/EG) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG), blijkt dat het gaat om daadwerkelijk teruggewonnen of gerecycled verpakkingsafval. Dit wordt nog eens toegelicht in artikel 3 lid 4:

*“Het gewicht van het teruggewonnen of gerecycleerde verpakkingsafval is de inbreng van het verpakkingsafval **in een daadwerkelijk recyclings- of terugwinningsproces**. Wanneer de*

productie van een sorteerinstallatie **zonder significant verlies** in een daadwerkelijk recyclings- of terugwinningsproces wordt ingebracht, is het **aanvaardbaar deze productie als het gewicht van het teruggewonnen of gerecycleerde verpakkingsafval te beschouwen.**"

Hoge kwaliteit

Daar waar de Verpakkingsrichtlijn het woord 'kwaliteit' nog bewaarde voor de *inhoud* van verpakkingen (d.w.z. het product zelf) en anderszins nog geen eisen aan de kwaliteit van recycling werden gesteld, is in artikel 11 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen van 2008 nadrukkelijk bepaald dat de lidstaten maatregelen nemen **om recycling van hoge kwaliteit te bevorderen** en dat zij hiertoe **gescheiden afvalinzamelingen** invoeren waar dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is en **geschikt is om aan de noodzakelijke kwaliteitsnormen** voor de desbetreffende recyclingsectoren te voldoen.

Deze kwalitatieve verplichting sluit aan bij het doel van de Kaderrichtlijn, namelijk het komen tot een **Europese recyclingmaatschappij**. In artikel 11 is opgenomen:

*"2. Om de in deze richtlijn gestelde doelstellingen te bereiken en zich te ontwikkelen in de richting van een Europese recyclingmaatschappij met een **hoge grondstoffenefficiëntie**, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende doelstellingen worden gehaald:*
a) tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik en **recycling van afvalstoffen** zoals tenminste papier, metaal, **kunststof** en glas **uit huishoudens** en eventueel uit andere bronnen, voor zover deze afvalstromen vergelijkbaar zijn met die van huishoudelijk afval, **verhoogd tot minimaal in totaal 50 gewichtsprocent;**"

Nederlandse invulling

Recyclingpercentages

Het Verpakkingenbesluit heeft sinds 1 januari 2006 de volgende recycling-eisen aan producenten en importeurs gesteld.

In de jaren 2006 tot 1 oktober 2010 heeft voor producenten van verpakkingen en importeurs als norm gegolden (artikel 4 lid 1 en 2 Verpakkingenbesluit):

- a. ten minste 70 % nuttige toepassing van alle verpakkingen (=recycling + verbranding of opvulling), waarvan **65% materiaalhergebruik**;
- b. kunststof drankenverpakkingen groter dan 50 cl: **tenminste 95% materiaalhergebruik**;
- c. kunststof drankenverpakkingen tot en met 50 cl: **ten minste 55% materiaalhergebruik**;

- d. overige kunststofverpakkingen; ten minste 45% nuttige toepassing en ten minste **27 % materiaalhergebruik**.

De 95%-norm voor grote flessen en de 55%-norm ten aanzien van kleine flesjes in het eerste Verpakkingenbesluit opgenomen als tegenwicht voor de afschaffing van de verplicht herbruikbare PET-fles. Uit onderzoek van o.a. CE en PWC (oktober 2001) was namelijk gebleken dat de milieuvoordelen van de herbruikbare grote fles zouden kunnen worden benaderd/behaald indien materiaalhergebruiksnormen voor grote én kleine flessen zouden worden ingevoerd en nieuwe flessen voor 25% uit recyclaat zouden bestaan.¹⁴

Daarnaast gold ook nog steeds de afspraak van "een reductie van 80% van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval ten opzichte van het aantal in september 2001, voor januari 2006. De in dit besluit opgenomen statiegeldheffing treedt alleen in werking indien er onvoldoende perspectief is op eht behalen van de voorgeschreven inname- en hergebruikpercentages van PET-flessen of genoemde reductie niet gehaald blijkt te zijn".¹⁵

Hoewel niet voldaan werd aan de eis van het terugdringen van 80% van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval, werd de statiegeld-heffing vervolgens niet ingevoerd. De materiaalhergebruiksnorm werd in 2006 zelfs door de Staatssecretaris feitelijk buiten werking gesteld door zijn Beschikking van 21 september 2006 (SAS/RWO/2006305330), waarbij hij een algemene ontheffing aan het bedrijfsleven verleende ten aanzien van de rapportageplicht voor glas, papier en karton en kunststofflesjes van 50 cl of minder.

Die ontheffing werd met succes aangevochten door de Stichting Natuur en Milieu. Op 22 oktober 2008 vernietigde de Raad van State de ontheffing (RvS, nr. 200706377/1).

Die uitspraak kwam inmiddels echter *'als mosterd na de maaltijd'*, aangezien de Minister, de VNG en het Bedrijfsleven inmiddels op 27 juli 2007 de Raamovereenkomst 2008 – 2012 hadden gesloten. Daarmee werd (in artikel 10) de naleving van de materiaalhergebruiksnormen *civielrechtelijk* bepaald op 38% van het kunststofafval (voor het jaar 2009). Dientengevolge stond er tussen partijen een andere norm civielrechtelijk op papier dan de geldende publiekrechtelijke van het Verpakkingenbesluit. De laatstgenoemde norm was daarmee een 'papieren' norm geworden; formeel handhaafbaar, maar dusdanig afwijkend van de Raamovereenkomst dat er kennelijk weinig drang tot handhaving werd gevoeld.

¹⁴ Toelichting bij Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton (Stb 2005, 183, pag. 14).

¹⁵ Idem.

Mede als gevolg van deze gang van zaken heeft het bedrijfsleven **in de jaren 2006 – 2009 in strijd met het Verpakkingenbesluit niet gerapporteerd over hergebruik van de materialen van grote flessen en kleine flesjes van kunststof** (RH: dat hergebruik was bij kleine flesjes en bij grote niet-statiegeldflessen overigens zo goed als nihil).

Op 29 september 2008 werd bij het Addendum op de Raamovereenkomst 2008-2012 (artikel 9) de norm van 2009 (38%) naar beneden bijgesteld tot 32%. De norm van 38% werd uitgesteld tot 2010. Vervolgens heeft het overigens nog tot 1 oktober 2010 geduurd voordat deze norm daadwerkelijk in het Verpakkingenbesluit werd opgenomen.

Vanaf 1 oktober 2010 tot en met 31 december 2011 heeft de volgende norm gegolden (artikel 4 lid 1 en 2 Verpakkingenbesluit):

- a. ten minste 75 % nuttige toepassing van alle verpakkingen (=recycling + verbranding of opvulling), waarvan **70% materiaalhergebruik**;
- b. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45% nuttige toepassing, waarvan **ten minste 38% materiaalhergebruik**;

Sinds 2012 tot en met heden geldt als norm (artikel 4 lid 1 en 2 Verpakkingenbesluit):

- c. ten minste 75 % nuttige toepassing van alle verpakkingen (=recycling + verbranding of opvulling), waarvan **70% materiaalhergebruik**;
- d. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45% nuttige toepassing, waarvan **ten minste 42% materiaalhergebruik**;

Onder materiaalhergebruik wordt vanaf 2006 tot en met heden verstaan (artikel 1 sub d, later sub g Verpakkingenbesluit): het **na een be- of verwerking opnieuw gebruiken van materialen** van verpakkingen of papier en karton **voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel** dan waarvoor zij oorspronkelijk waren bestemd, met inbegrip van organisch hergebruik, daaronder niet begrepen terugwinning van energie;¹⁶

¹⁶ Opmerkelijk is dat Nederland de Europese terminologie niet één-op-één heeft overgenomen in haar eigen regelgeving. Om welke reden dan ook is de term 'recycling' of 'recyclage' in het Verpakkingenbesluit niet overgenomen. Er is gekozen voor een eigen term te weten 'materialenhergebruik'. Daarmee is verwarring veroorzaakt die tot op vandaag de dag voortduurt. Daar waar in Europees verband 'hergebruik' gereserveerd is voor producten die nog niet worden afgedankt, hanteert Nederland die term voor het nogmaals gebruiken van de materialen waaruit een product bestaat.

De in de Raamovereenkomst Verpakkingen genoemde norm **voor 2013 (43%) of 2014 (44%) is niet in het Verpakkingenbesluit opgenomen** en kan reeds om die reden naar het oordeel van ondergetekende niet door de ILT worden gehandhaafd. De norm staat feitelijk nog steeds op 42%.

Tussenbeoordeling:

Hoewel het tamelijk vreemd is dat Nederland niet voor de Europese terminologie van 'recycling' heeft gekozen, ligt er juridisch geen probleem. Zowel uit de Europese als uit de Nederlandse normen blijkt immers dat het gaat om *'afvalstoffen die vervolgens daadwerkelijk zijn be- / verwerkt tot een bruikbaar product/materiaal'*.

Bij deze stand van zaken is het echter evenzeer tamelijk bijzonder dat de producenten en importeurs er, middels hun rapporteur Nedvang, in zijn geslaagd om de ILT en de Staatssecretaris genoeg te laten nemen met rapportages waaruit niet het daadwerkelijke materiaalhergebruik blijkt. Zeker sedert 2009 wordt jaarlijks door Nedvang gerapporteerd hoeveel kunststof er vanuit het systeem van bronscheiding en nascheiding *is gesorteerd* en vervolgens voor recycling is geleverd bij zogenaamde 'opwerkers'. Het resultaat van de opwerking wordt echter niet vermeld.

Hoewel Nedvang, gesteund door de recentste Staatssecretarissen, stelt dat de gang van zaken rond opwerking commercieel gevoelige informatie of zelfs bedrijfsgeheim zou zijn, is er juridisch geen enkele reden of rechtvaardiging voor het feit dat een gedeelte van het recyclingproces buiten beschouwing wordt gelaten.

Terwijl het daadwerkelijke recyclingspercentage, overeenkomstig de Europese normen, dus wordt bepaald door de resultaten van:

Inzameling/scheiding x sortering x opwerking
(0-70%) (71%) (50-90%)

Rapporteert Nedvang:

Inzameling/scheiding x sortering
(0-70%) (71%)

Het is dan ook om deze reden dat er in de Raamovereenkomst en op andere fronten wordt gesproken over hergebruikpercentages, de facto recyclingspercentages worden bedoeld.

Dit laatste is overeenkomstig de Beschikking van de Europese Commissie slechts, uit praktisch oogpunt, toegestaan *“wanneer de productie van een sorteerinstallatie **zonder significant verlies in een daadwerkelijk recyclings- of terugwinningsproces wordt ingebracht**”*.

Gezien de zowel door de ILT (2011) als de opwerkers zelf gerapporteerde verwerkingsverliezen van 10-50%, is er echter sprake van een **zeer significant verlies**. Het is op grond van de Verpakkingsrichtlijn jo de Beschikking van 2005 **echter niet toegestaan** om een dergelijk significant verlies bij de berekening van het materiaalhergebruikspercentage **buiten beschouwing te laten**.

Invulling in de Raamovereenkomst en het Basisdocument monitoring

Artikel 9 lid 5 van de Raamovereenkomst luidt: *“Het percentage hergebruik van alle materialen wordt bepaald door de hoeveelheid die voldoet aan de kwaliteitsnormen, bedoeld in het zesde en zevende lid, **én daadwerkelijk wordt ingezet voor hergebruik, zoals voortvloeiend uit de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen.**”*

Artikel 9 lid 7 luidt: *“In een werkgroep onder eindverantwoordelijkheid van het ministerie van I&M, waaraan vertegenwoordigers van partijen deelnemen, worden in 2012 **de kwaliteitsnormen voor hergebruikt materiaal bepaald** die van toepassing zijn op deze overeenkomst. Uitgangspunt daarbij is **zo hoogwaardig mogelijk hergebruik** zonder dat dat ten koste gaat van de hoeveelheid hergebruik.”*

Artikel 11 lid 8 luidt: *“Ter uitvoering van het zevende lid komt er een methode waarmee bepaald wordt wat technisch (incl. voedselveiligheid) **maximaal mogelijk is als percentage voor hergebruikt materiaal** in een PET-fles (klein en groot) (...)”*

Gezien de inhoud van deze artikelen bestaat er naar het oordeel van ondergetekende **geen enkele twijfel over dat** bij de Raamovereenkomst, in overeenstemming met het Europese recht, is vastgelegd dat **de norm ligt bij ‘daadwerkelijk gerecyclede materialen’**.¹⁷

Bij die stand van zaken is het zeer opmerkelijk dat de Werkgroep Monitoring in het Basisdocument monitoring verpakkingen (2013-2022) van 22 augustus 2013 niet alleen de tekst van de Raamovereenkomst maar zelfs het Europese recht volstrekt anders heeft voorgespiegeld.

¹⁷ De praktische werkelijkheid dat er meerdere lidstaten zijn die er afwijkende berekeningsmethoden op na houden, doet aan de juridische werkelijkheid niet af.

Een lang citaat is nodig:

“Om te bepalen hoeveel verpakkingsafval gerecycled wordt, is duidelijkheid nodig over de plaats in de keten waar deze hoeveelheid te bepalen. Dit meetpunt zorgde in de jaren tot en met 2012 voor veel onduidelijkheid. In de praktijk wordt het ingezamelde verpakkingsafval in een aantal stappen opgewerkt totdat het de kwaliteit heeft om als alternatief te dienen voor primaire grondstoffen. (...)

*Bij elke stap blijft materiaal over dat mogelijk niet geschikt is voor recycling en dus op een andere manier belverwerkt moet worden. In **de uitvoeringspraktijk is daar een modus voor ontstaan** op basis waarvan de producenten of importeurs in het verleden hebben gerapporteerd en op basis waarvan de Staatssecretaris heeft geoordeeld of voldaan is aan de gestelde normen. **Deze uitvoeringspraktijk past binnen de geldende juridische kaders en was ook de basis voor de rapportages naar de Tweede Kamer.***

*Bij het maken van **de afspraken in de RO2 is besloten om pragmatisch om te gaan met het meetpunt voor recycling.** Het meetpunt zoals in de praktijk is ontstaan is als uitgangspunt genomen voor het afspreken van de (nieuwe) doelen. Voor kunststof was veel onduidelijkheid over het meetpunt voor recycling. **Daarom is voor deze stroom letterlijk in de RO2 vastgelegd waar de recycling te meten.** De keuze voor het meetpunt voor recycling is daarmee rechtstreeks gekoppeld aan de hoogte van de afgesproken doelen.*

*Het gevolg van deze pragmatische keuze is dat **(wel of niet significante) verliezen** na het meetpunt **niet verdisconteerd worden** in de hoeveelheid gerecycled materiaal en dus de hoeveelheid te rapporteren recycling. De gevolgen van deze keuze verschillen per materiaal. Het meetpunt is zo vastgelegd dat het toekomstbestendig is en aansluit bij het bestaande juridisch kader.*

*Via het gekozen meetpunt voor recycling wordt **geen invulling gegeven aan de term significant verlies.** Zolang daar vanuit de Europese Commissie geen invulling aan gegeven wordt, kiest Nederland niet voor een eigen “strengere” invulling. Ook **de jaarlijkse rapportages in het kader van de Richtlijn Verpakkingen aan de Europese Commissie geven hier geen aanleiding toe**”.*

Evenzeer opmerkelijk is dat het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) in haar stuk, genaamd “Advies Basisdocument Monitoring Verpakkingen” deze uitleg heeft onderschreven op een wijze alsof het volstrekt logisch en juridisch correct is wat in het Monitoringsdocument is gesteld:

*“Vanuit het oogpunt van eenduidigheid onderschrijft het Kennisinstituut de gemaakte afspraken en vindt het een verbetering ten opzichte van **de voorgaande situatie, waarbij over het meetpunt discussie was.** Om **de verliezen in alle ketens in beeld te krijgen** en waar mogelijk te reduceren wordt in de Verduurzamingsagenda Verpakkingen opgenomen dat onderzoeken gedaan worden naar*

de verwerkingsketens van alle materialen, voor recycling, verbranding en voor andere verwerkingsmogelijkheden, dit is opgenomen in paragraaf 4.1 van de Verduurzamingsagenda. Dit laat **de definitie van het meetpunt, zoals door de werkgroep bepaald en in lijn is met EU regelgeving, onverlet.**"

Ondertussen zou het Ministerie deze vraag omtrent significantie van verliezen hebben voorgelegd aan de Europese Commissie (ILT, "Hergebruik en Monitoring verpakkingen nader bekeken", maart 2012, pag. 17), maar daarop 'geen duidelijk standpunt hebben verkregen'. Ondergetekende heeft dit niet kunnen verifiëren.

Beoordeling:

Nedvang, de Werkgroep Monitoring en het Kennisinstituut stellen dat er tot 2012 onduidelijkheid is geweest omtrent de toetsing van de nakoming van normen. Zij vermelden daarbij niet dat het Nedvang is geweest die jaar-in-jaar-uit cijfers heeft aangeleverd die niet spoorden met de cijfers van de Belastingdienst en bevindingen van de ILT. Evenmin wordt vermeld dat het Nedvang was dat er zelf voor heeft gekozen om geen gegevens omtrent opwerking aan te leveren.

De door hen benoemde "discussie" en "praktijknormen" zijn aldus geen objectief gegeven, maar een door Nedvang zelf gecreëerde situatie. Uit het enkele feit dat de ILT vervolgens geen handhaving heeft toegepast, kan **niet worden afgeleid dat de Nedvang-interpretatie inmiddels de juridische werkelijkheid zou zijn.**

Ook uit het feit dat huidige en vorige Staatssecretaris in 2011, 2012 en 2013 –in afwijking van de conclusies van de ILT- hebben geconcludeerd dat er (gezien de marges) waarschijnlijk wel aan de normen was voldaan, **kan niet worden afgeleid dat de rapportages van de producenten en importeurs zelf juridisch juist waren.**

De stelling van de Werkgroep Monitoring en het Kennisinstituut dat **rapportage slechts tot en met sortering** in lijn is met het Europese recht, is naar het oordeel van ondergetekende, **niet juist.**

Uit het feit dat de Europese Commissie Nederland hieromtrent kennelijk (nog) niet heeft aangeschreven, kan niet worden afgeleid dat de rapportage tot en met sortering juist zou zijn. Het feit dat Nederland, naar alle waarschijnlijkheid, kwantitatief behoorlijk boven de lage Europese norm van 22,5% scoort, is in het Europese spectrum een goed denkbare reden waarom Nederland (nog) niet onder vuur ligt.

Overigens is de stelling van de Werkgroep dat 'er voor deze stroom letterlijk in de RO2 is vastgelegd waar de recycling te meten' **pertinent onjuist**. Dit staat niet in de Raamovereenkomst. Ook niet in artikel 13 waarin is bepaald:

*"In een werkgroep onder leiding van vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu met daarin vertegenwoordigers van Gemeenten en van het verpakkende bedrijfsleven wordt vastgesteld **hoe het hergebruikpercentage van al het verpakkingsafval wordt gemonitord**. Deze monitoringssystematiek zal ook door de ILT worden beoordeeld."*

*"Het ministerie van I&M bereidt een wijziging van het Besluit voor waardoor **de plaats in de keten vanaf waar nu bij de uitvoering van de raamovereenkomst uit 2007 hergebruik van kunststof gemeten wordt**, wordt vastgelegd. Als de Europese interpretatie van de EUrichtlijn inzake verpakkingen daar aanleiding toe geeft, wordt de plaats in de keten, bedoeld in de eerste volzin, aangepast."*

Deze eerste alinea betreft echter slechts een nog af te spreken formele procedure. Die procedure doet niet af aan de eerder genoemde artikelen dat er sprake moet zijn van daadwerkelijk gerecyclede materialen.

Kennelijk vaart de Werkgroep volledig op de cryptische eerste zin van de tweede alinea: *"de plaats waar nu gemeten wordt"*. Juist gelet op de discussies die er in de laatste jaren zijn geweest, staat met deze cryptische zin echter **juist geenszins vast dat de verliezen van 10 – 50% bij opwerking voortaan buiten beschouwing zouden blijven**.

Zoals gezegd, is die interpretatie ook rechtstreeks in strijd met de Verpakkingsrichtlijn, de Beschikking van de Europese Commissie van 2005, het Verpakkingenbesluit en artikelen 9 lid 5, lid 7 en artikel 11 lid 8 van de Raamovereenkomst.

Hoge kwaliteit

In het Verpakkingenbesluit komen de termen 'kwaliteit' en 'hoogwaardige recycling' niet voor.

Het Landelijk Afvalbeheerplan 2009 – 2021 kent de term 'hoogwaardig' wel (zij komt zelfs talrijke malen in het stuk voor), zij dat die term dan vervolgens vanuit een 'minimum' wordt omschreven:

*"Voor een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in een bijlage van het LAP **minimumstandaarden** opgenomen."* (Pag. 17).

De vervolgens bij het LAP genoemde minimumstandaard voor de be- en verwerking van kunststofafval is "nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik" (Sectorplan 11). Kortom, de vorm van

materiaalhergebruik zou niet relevant zijn. Downcycling tot bermpaaltjes lijkt dus in beginsel aan deze normen te voldoen.

Toch kan die conclusie niet worden getrokken, daar waar uiteindelijk wordt opgemerkt:

“Hoogwaardigheid van verwerking

*De minimumstandaard sluit aan bij het streven naar het **sluiten van kringlopen** en het nuttig toepassen van afvalstoffen op een zo hoogwaardig mogelijke wijze en **met zo min mogelijk verlies aan kwaliteit.**”*

Die norm sluit dan weer aan bij het in het LAP bewierrookte idee van Cradle-to-Cradle (LAP, pag. 67):

*“De grote kracht van het C2C-concept ligt in het innovatieve, mobiliserende en inspirerende karakter. (...) Het is bovendien een concept dat uitgaat van **samenhang en integraliteit van (eco)systemen**. Het is een breed begrip. Het gaat niet alleen om **ketens** (kringloop van natuurlijke hulpbronnen, via ontwerpen van producten en fabricage, **naar een hoogwaardig hergebruik en dan weer naar grondstoffen**), maar ook om **systemen** (sleutelvoorraden: ecosystemen, ruimte en energie) en om de **sturing** (sturing via geld, regels, ruimtelijke ordening).”*

Deze woorden ten spijt, hebben de begrippen ‘kwaliteit’ en ‘hoogwaardigheid’ hun weg vervolgens echter niet gevonden naar concrete regelgeving – voor zover ondergetekende heeft kunnen nagaan.

Verwoording in de Raamovereenkomst

In Deel I is reeds stilgestaan bij het feit dat de term ‘hoogwaardigheid’ wel zijn weg heeft gevonden naar de Raamovereenkomst Verpakkingen, te weten als uitgangspunt (artikel 9 lid 7) en als kwalitatieve eis ter zake van het algemene norm van kunststofhergebruik (van 43% oplopend tot 52%). Maar ook is de term te vinden in de prestatiegarantie van artikel 11 lid 1 (*“Groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton, exclusief de statiegeldstroom”*).

Beoordeling:

Op grond van de Kaderrichtlijn, het LAP en de Raamovereenkomst, in onderlinge samenhang bezien, **geldt op dit moment de eis dat kunststoffen ‘zo hoogwaardig mogelijk’ moeten worden hergebruikt.**

Goed beschouwd **blijkt** uit de jaarlijkse rapportages van Nedvang **op geen enkele manier of er in Nederland sprake is van zo hoogwaardig mogelijke recycling**. Hetzelfde geldt veelal voor de jaarlijkse ILT-rapportages, met uitzondering wellicht voor zover statiegeldsystemen ter sprake komen.

Nedvang meent jaarlijks te kunnen volstaan met de sorteerpercentages en –hoeveelheden, waarbij enkele stromen worden benoemd als ‘monostromen’, te weten PE, PP, PET en kunststoffolie, die dan ook nog slechts 45% behoeven uit te maken van het gesorteerde geheel. **Maar liefst 55% van de ingezamelde kunststoffen mag kennelijk linea recta tot bempaaltjes worden verwerkt of worden verbrand.**

Bovendien is ten aanzien van de door Nedvang gerapporteerde ‘monostromen’ ook geenszins inzichtelijk gemaakt (feitelijk en technisch) welke producten er van worden gemaakt.¹⁸ **Van balen PET 90/10 kunnen technisch gezien geen PET-flessen worden gemaakt.** Bijmenging van een klein percentage PET 90/10 in een schone stroom statiegeld-PET biedt slechts zeer beperkte afzetmogelijkheden.

Anders gezegd, een hoeveelheid PET 90/10 kan:

- a. alleen maar als monostroom **gedowncycled** worden; of
- b. pas na **verdere sorteerslagen** (en dan ook nog in zeer beperkte mate) worden bijgemengd bij virgin PET of statiegeld-PET.

Ter zake van a. zal toch tenminste moeten worden gerapporteerd over **welke gedowncycled producten** het gaat.

In geval van b. zal toch tenminste moeten worden gerapporteerd **welk deel PET** van de PET 90/10 na eindsortering uiteindelijk toch op **gelijkwaardige wijze of hoogwaardiger wijze is gebruikt** (en welk deel dus niet).

En daar waar ten slotte ook nog steeds jaarlijks door Nedvang de export van (nog te verwerken) bedrijfsafval-kunststof (NB: 50% van het bedrijfsafval-kunststof) als 100% recycling wordt gerapporteerd, terwijl de ILT jaarlijks meldt dat dat niet mag en er geen enkel zicht is op welke wijze (efficiency/kwaliteit/verliezen) het kunststof in China enz. wordt verwerkt tot gerecycled kunststof, staat voor ondergetekende vast **dat Nedvang in de jaren tot en met 2012 niet is geslaagd in het bewijs dat de Nederlandse producenten en importeurs hebben voldaan aan het Verpakkingenbesluit.**

¹⁸ Daarbij geldt ook nog eens dat het door insiders zeer wordt betwijfeld dat Nedvang slechts vier soorten kunststof zou leveren. Bij de commerciële en feitelijke mogelijkheden van PET 97%, PET 90/10, 80/20 en 70/30 is niet in te zien dat er slechts PET 90/10 door de sorteerdere zou worden gecreëerd.

Samenvattend blijkt in de jaren 2005-2012 sprake te zijn geweest van de volgende situatie. (Om de niet-naleving te illustreren worden ook de jaren 2011 en 2012 wat betreft glas in deze tabel meegenomen).

Jaar	Norm gehaald?	Handhaving?
Kunststof		
2005. Norm Convenant Verpakkingen III: 80% vd blikjes en flesjes uit het zwerfafval ; anders per 1/1/2006 statiegeld.	Nee.	Nee. Statiegeld is niet ingevoerd.
2006. Norm materiaalhergebruik a. 95% grote flessen (=statiegeld) b. 55% vd kleine flesjes; c. 27% overig kunststof verpakkingen	24% hergebruik kunststof verpakkingen; geen rapportage kleine flesjes, geen rapportage grote flessen (Compendium voor de Leefomgeving, <i>Verpakkingen 2000 – 2010</i> , gebaseerd op gegevens van AgentschapNL) Norm 27% niet gehaald. Norm kleine flesjes niet gehaald (geen data).	Nee. Ontheffing van de Staatssecretaris van 21/9/2006. Na vernietiging door de RvS op 22 oktober 2008 is er niet alsnog gehandhaafd.
2007. Norm materiaalhergebruik a. 95% grote flessen (=statiegeld) b. 55% vd kleine flesjes; c. 27% overig kunststof verpakkingen	26% hergebruik kunststof verpakkingen; geen rapportage kleine flesjes. (Compendium voor de Leefomgeving, <i>Verpakkingen 2000 – 2010</i> , gebaseerd op gegevens van AgentschapNL) Norm 27% niet gehaald. Norm kleine flesjes niet gehaald (geen data).	Nee
2008. Norm materiaalhergebruik a. 95% grote flessen (=statiegeld) b. 55% vd kleine flesjes; c. 27% overig kunststof verpakkingen	Van de ca. 289 kton die bij de huishoudens terecht kwam, is 6-7 kton hergebruikt. (Brief Staatssecretaris 22 maart 2012, lenM/BSK-2012/43857) VROM-Inspectie 15 maart 2010 (" <i>Recycling kunststofverpakkingen Op weg naar een volwaardige kunststofrecycling</i> "): 1. Een exacte beoordeling van het gerapporteerde hergebruikpercentage voor kunststofverpakkingsafval is vanwege diverse onbetrouwbaarheden in de vaststelling ervan, niet mogelijk. De inschatting is dat het percentage over 2008 eerder lager dan hoger is dan de gerapporteerde 27 %.	Nee

	<p>2. De betrouwbaarheid van het hergebruikcijfer voor kunststof verpakkingsmateriaal is onvoldoende vanwege mogelijke fouten bij de vaststelling van het hergebruik van bedrijfsverpakkingsafval.”</p> <p>Norm 27% niet gehaald. Norm kleine flesjes niet gehaald (geen data).</p>	
<p>2009. Publiekrechtelijke norm materiaalhergebruik</p> <p>a. 95% grote flessen (=statiegeld)</p> <p>b. 55% vd kleine flesjes;</p> <p>c. 27% overig kunststof verpakkingen</p>	<p>23 kton huishoudelijk kunststof hergebruikt.</p> <p>Over kleine flesjes is niet gerapporteerd.</p> <p>Conclusie ILT = 38%.</p> <p>(VROM-Inspectie, 25/1/2011: "Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld, pag. 55-56).</p> <p>Norm 27% wel gehaald. Norm kleine flesjes niet gehaald (geen data).</p>	Nee
<p>Civilrechtelijke norm van de Raamovereenkomst 2008 – 2012</p> <p>Norm per 1/1/2009 : 32% materiaalhergebruik kunststof</p>	<p>Volgens de VROM-inspectie is deze <u>civilrechtelijke</u> norm met een opbrengst van 38% inderdaad gehaald.</p>	N.vt.
Kunststof en glas		
<p>2010. Tot 1 oktober 2010 stond in het Verpakkingenbesluit dezelfde norm als 2009. Vanaf 1 oktober 2010 is de publiekrechtelijke norm: 38% materiaalhergebruik kunststof; 90% glas.</p> <p>Voor heel 2010 gold een civilrechtelijke norm van 38% materiaalhergebruik kunststof ogv de Raamovereenkomst Verpakkingen 2008 – 2012.</p>	<p>59 kton hergebruik</p> <p><i>“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.</i></p> <p><i>De gegevens van met name bedrijfsmatig kunststofafval in de Monitoringsrapportage 2010 geven geen accuraat beeld van de inzameling. De data zijn niet bruikbaar om representatieve hergebruikpercentages voor kunststof mee te berekenen. De data die gebruikt zijn voor de inzameling van glas dateren uit 2007 en zijn onvoldoende verifieerbaar”</i></p> <p>(ILT-rapport Hergebruik en Monitoring verpakkingen nader bekeken, Kunststof en glas, maart 2012)</p> <p>Norm kunststof en glas niet (aantoonbaar) gehaald.</p>	Nee

Kunststof		
<p>2011. Norm: 42% materiaalhergebruik</p>	<p><i>“Nedvang rapporteert aan de Minister het % materiaalhergebruik na de eerste sorteerstap. Deze percentages zijn getoetst en volgens de VROMInspectie aannemelijk. Het % materiaalhergebruik bij de vervolgstap(pen) wordt niet in de berekening van Nedvang meegenomen. Volgens de VROMInspectie is het de vraag of de wijze van berekening van de recyclingspercentages overeenkomt met de betreffende Beschikking van de Commissie.”</i></p> <p><i>(ILT, Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld inzameling, sorteringen en toepassing van plastic, 15 januari 2011)</i></p> <p><i>“Nedvang rapporteert in haar Monitoringsrapport 2011 dat voor kunststof een hergebruikpercentage van 51% is gerealiseerd. (...) Omdat de hoeveelheid hergebruikt kunststofafval van bedrijven naar beneden moet worden bijgesteld en er onzekerheid is over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen, is het voor de ILT niet mogelijk op betrouwbare wijze vast te stellen of de hergebruiknorm is gehaald.”</i></p> <p><i>(ILT, Toezicht recyclenorm Besluit Verpakkingen Onderdeel bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval in 2011, 17 december 2012)</i></p> <p>Norm kunststof en glas niet (aantoonbaar) gehaald.</p>	<p>Nee</p>
<p>2012. Norm: 42% kunststof materiaalhergebruik</p>	<p><i>ILT:“Hergebruikcijfer van 48%is met zoveel niet te verifiëren onzekerheden omgeven, dat niet duidelijk is of de hergebruiknorm daadwerkelijk is gerealiseerd”</i></p> <p><i>(Toezicht recyclenorm Besluit beheer verpakkingen, 3/12/2013)</i></p> <p>Norm kunststof niet (aantoonbaar) gehaald.</p>	<p>Nee</p>

Glas		
2011. Norm: 90% glas materiaalhergebruik	ILT: "Het over 2011 gerapporteerde hergebruik van glazen verpakingsafval van 83% voldoet niet aan de hergebruiknorm van 90% . De onderbouwing en daarmee de betrouwbaarheid schiet op onderdelen tekort. (...) een correctie zou moeten toegepast. Dit zou leiden tot een neerwaartse bijstelling van het hergebruik." (Toezicht recyclenorm Besluit beheer verpakkingen, Glazen verpakingsafval, 30/10/2013)	Nee
2012. Norm: 90% glas materiaalhergebruik	ILT: "Uit het rapport blijkt dat het in 2012 gerealiseerde percentage materiaalhergebruik is gedaald naar 71 . De cijfers zijn op een zelfde wijze tot stand gekomen als in 2011." (Toezicht recyclenorm Besluit beheer verpakkingen, Glazen verpakingsafval, 30/10/2013)	Nee

Vanaf 1 januari 2006 tot en met 1 april 2013 zijn de in het Verpakkingenbesluit genoemde verplichtingen individuele verplichtingen geweest. Met ingang van 1 april 2013 is artikel 4a Verpakkingenbesluit geïntroduceerd, op grond waarvan producenten hun verplichtingen voortaan collectief kunnen nakomen.

Handhaving door de ILT

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de producenten en importeurs **gedurende alle zeven jaren waarover is gerapporteerd (2006-2012) in gebreke zijn geweest ten aanzien van de naleving van de geldende publiekrechtelijke norm van artikel 4 Verpakkingenbesluit**. Dat geldt dus vanaf de invoering van het Verpakkingenbesluit per 1 januari 2006 tot het recentst gerapporteerde jaar 2012.

Alleen in 2009 zouden de producenten en importeurs eenmalig aan de civielrechtelijk afgesproken (en later naar beneden bijgestelde) norm van 32% kunststofhergebruik hebben voldaan.

Het is opmerkelijk te noemen dat **de VROM-Inspectie, thans ILT, gedurende die zeven jaren niet tot feitelijke handhaving is overgegaan**.

Minstens zo opmerkelijk is dat de huidige Staatssecretaris bij brief van 4 maart 2014 (IenM/BSK-2014/46890, pag. 5) opeens aan de Tweede Kamer heeft bericht **dat de ILT tot 1 april 2013 ook niet kon handhaven, vanwege de in het Verpakkingenbesluit opgenomen formuleringen** en heeft gesuggereerd dat zulks pas in 2011 is duidelijk geworden:

*"[I]n 2011 werd duidelijk dat het Besluit op sommige onderdelen moeilijk handhaafbaar was. Dat ging met name over de recyclingdoelstellingen. Op het niveau van een individuele producent of importeur was de handhaving in de praktijk vrijwel onuitvoerbaar. (...) Daarom is het Besluit Verpakkingen gewijzigd (Stb. 2013, 24). Door de wijziging is het mogelijk om handhavend op te treden tegen de organisatie die namens alle producenten en importeurs de verplichtingen uit het Besluit verpakkingen uitvoert. (...) **[D]e Stichting Afvalfonds Verpakkingen (...) is normadressant. Het gewijzigde besluit heeft dus de mogelijkheid gegeven om handhavend op te treden vanaf 2013. (...) De ILT heeft op basis van haar bevindingen over 2012 nu reeds Stichting Afvalfonds Verpakkingen waarschuwingsbrieven gestuurd, zowel voor de bevindingen bij glas als bij kunststof. (...) Tevens heeft de ILT aangegeven dat het in 2015 opnieuw een onderzoek zal instellen naar de recycling van glazen verpakkingsafval en bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval over 2014. Indien dan blijkt dat nog steeds geen sprake is van betrouwbare cijfers over recycling, heeft de ILT het voornemen een last onder dwangsom op te leggen.***

Samenvattend: de ILT kan **naar aanleiding van de cijfers van 2012 niet handhavend optreden**. Vanwege de wijziging van het Besluit Verpakkingen kan ILT dat over het jaar 2013 wel.

(...)

Ik heb er vertrouwen in dat (...) we binnen een paar jaar, uiterlijk bij de rapportage over 2015 (lees: dus medio 2016; RH) de gewenste kwaliteit van de cijfers zullen bereiken.

Beoordeling:

De Staatssecretaris lijkt te willen stellen dat het Verpakkingenbesluit, dat in 2006 is ingevoerd, gedurende al die jaren tot 1 april 2013 feitelijk/juridisch helemaal niet gehandhaafd kon worden en dat dit in 2011 pas is bekend geworden. Die stelling is onjuist en oogt als een zoveelste 'draai' die aan het verpakkingendossier wordt gegeven. De uitvoering/handhaafbaarheid van het Verpakkingenbesluit is vanaf het allereerste begin onder de loep genomen, bijvoorbeeld jaarlijks door de VROM-Inspectie, maar ook door derden (denk aan het beroep van de Stichting Natuur en Milieu dat heeft geleid tot voornoemde uitspraak van de Raad van State in 2008).

Vast staat wel dat de VROM-Inspectie/ILT deze constatering gedurende de jaren 2006-2013 niet heeft gedaan. Bovendien ziet ondergetekende niet in *waarom* het Verpakkingenbesluit niet handhaafbaar

zou zijn geweest. Het Besluit bood een concrete verplichting en bewijslast voor producenten en importeurs en daarmee ook de mogelijkheid van handhaving ten aanzien van die producenten en importeurs. Het feit dat het aantal producenten en importeurs wellicht groot is, doet aan hun verplichtingen en mogelijkheden in beginsel niets af. **Feit is dat zij hun (individuele) producentenverantwoordelijkheid onvoldoende (indidueel of collectief) hebben ingevuld en daarmee niet hebben kunnen bewijzen te hebben voldaan aan de geldende materiaalhergebruiksnorm.**

Het probleem is vervolgens dat de ILT de publiekrechtelijke norm verplicht is te handhaven, maar dit feitelijk niet doet. Al met al is er sprake van een handhavingsorgaan dat zich, onder druk van door de Staatssecretaris gemaakte afspraken, als een tandenloze tijger lijkt te moeten gedragen en, behoudens enkele aanschrijvingen, niet tot concrete handhaving overgaat, terwijl voor niet-handhaving in wezen geen enkele juridische rechtvaardiging of milieu-argument bestaat.¹⁹

Indien de hoop van de Staatssecretaris werkelijkheid wordt, dat we bij de rapportage over 2015, dus medio 2016, de *gewenste kwaliteit van de cijfers* zullen bereiken, betekent dit dat het Verpakkingenbesluit aldus 10 jaar lang niet handhaafbaar is geweest. Bovendien is het zeer de vraag wat de mogelijke handhaving door de ILT dan inhoudt. Als er in 2015 een “voornemen” tot een last onder dwangsom wordt uitgesproken, zal dit betrekking hebben op 2015 of 2016. Na niet-nakoming zal er een daadwerkelijke dwangsom moeten worden aangezegd, betreffende 2016 of 2017. En vervolgens kan –indien ook die niet wordt nagekomen – in 2017 of 2018 de dwangsom verbeurd raken.

¹⁹ Veel ILT-inspanningen hielden overigens juist in dat bedrijven lid zouden worden van een collectieve uitvoeringsorganisatie, waaromtrent thans wordt gesteld dat er jegens zo'n organisatie tot 2013 geen handhaving mogelijk was.

Conclusie

Het Nederlandse dossier ter zake van kunststof verpakkingen kan worden getypeerd als een **aaneenschakeling van niet nagekomen verplichtingen**.²⁰ Daar waar het bedrijfsleven per 31/12/2005 niet had voldaan aan de verplichting om het aandeel van blikjes en flesjes in het zwerfafval met 80% te reduceren, verzaakte de Staatssecretaris vervolgens om de daad bij het woord te voegen. Ondanks het wanpresteren van het bedrijfsleven werd er geen statiegeld op blikjes en flesjes ingevoerd.

Met ingang van 1 januari 2006 werd het Verpakkingenbesluit ingevoerd. Ter zake van de naleving van de daarin genoemde publiekrechtelijke normen omtrent de kwantitatieve kunststofrecycling (materialenhergebruik) **zijn de producenten en importeurs gedurende alle opeenvolgende jaren (vanaf 2006 tot en met 2012) tekortgeschoten**. (Ter illustratie is ook de glasrecycling van de laatste drie jaren weergegeven (2010-2012). Daarvoor geldt het zelfde.)

Ondanks het feit dat VROM-Inspectie/ILT deze tekortkoming jaar-in-jaar-uit heeft geconstateerd en evenzeer jaar-in-jaar-uit heeft benadrukt dat het bedrijfsleven onjuiste meetmethoden en terminologie hanteerde, is zij in geen enkel jaar overgegaan tot bestuursrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld middels oplegging van een dwangsom.

De laatste jaren, te weten sinds de Kaderrichtlijn van 2008, het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP) en de Raamovereenkomst Verpakkingen geldt naast de kwantitatieve recyclingnorm ook de **kwalitatieve eis van 'hoogwaardige' of zelfs 'zo hoogwaardig mogelijke recycling'**. Middels deze eis zou een einde gemaakt worden aan het downcyclen van kunststoffen en worden gewerkt aan '*de Europese recyclingmaatschappij*'.

Ter zake van deze kwalitatieve eis heeft de ILT zich in deze jaren een enkele keer uitgelaten. Noch in de Nedvang-rapportages noch in de ILT-rapporten zijn echter wezenlijke, technische en feitelijke bewijzen opgenomen omtrent voldoende kwaliteit van recycling.

In het recentste Basisdocument Monitoring wordt de meet-methodiek zelfs beperkt tot een administratie van inkoopbonnen van virgin kunststof en inkoopbonnen van nog nader op te werken kunststofafval. **Ook hier wordt noch technisch, noch feitelijk bewijs van hoogwaardige recycling geëist**. Het verkopen van gesorteerd (niet opgewerkt) kunststofafval zou volgens dit Basisdocument Monitoring al kwalificeren als 'eindstation'. De gebruikelijke opwerkverliezen van 10-50% worden op deze manier ten onrechte buiten de recyclingpercentages gehouden. Deze

²⁰ De niet nagekomen verplichtingen in de periode 1991-2005 nog buiten beschouwing latend.

percentages zijn daarmee standaard 10-50%, hetgeen zonder enige twijfel als een significant verlies in de zin van de Beschikking van de Europese Commissie geldt.

Desondanks wordt zowel in het Basisdocument als door het Kennisinstituut gesteld dat de vraag naar significant of niet-significant niet relevant is. Eerst zou de Europese Commissie moeten aangeven wat hiermee eigenlijk bedoeld zou worden.

Naar het oordeel van ondergetekende **is er echter geen enkele twijfel over dat een opwerkverlies van 10-50% als een significant verlies heeft te gelden en de Nederlandse methodiek dus in strijd is met het Europese recht.** Dit percentage is bovendien zo hoog dat het van een vreemd realiteitsbesef van de werkgroep en het Kennisinstituut getuigt, alwaar zij stellen dat de Europese Commissie hierover eerst duidelijkheid zou moeten verschaffen.

Zolang de Europese recyclingnorm ter zake van kunststofafval slechts op 22,5% staat, is ingrijpen van de Europese Commissie echter niet te verwachten. Zeker wanneer de zeer matige afvalsituatie in verschillende Oosteuropese en Zuideuropese landen worden beschouwd. Het Nederlandse percentage zou wel een concreet probleem kunnen worden in het kader van de norm van 50% die de Kaderrichtlijn stelt voor het jaar 2020 en na dit jaar te verwachten aanscherping van de Europese recyclingnorm voor kunststof verpakkingsafval.

Belangrijker zijn het Verpakkingenbesluit en de Raamovereenkomst, alwaar zwart-op-wit is benadrukt dat het gaat om daadwerkelijk materialenhergebruik. Daar verandert het Basisdocument in beginsel niets aan.

Het probleem is wel dat de ILT de publiekrechtelijke norm verplicht is te handhaven, maar dit feitelijk niet doet. De aangewezen publiekrechtelijke oplossing is dat een gemeente of de milieubeweging **een concreet handhavingsverzoek** indient bij de ILT. **Naar mijn oordeel kan de ILT in dat geval juridisch niet anders dan een dwangsom aan producenten/importeurs/Afvalfonds opleggen** – waarmee naleving van de recyclingnorm dan voor het eerst sinds 2006 daadwerkelijk zou worden afgedwongen.

Breda, 4 april 2014



R. Hörchner | [Advocaat](#)