



SAMENVATTING

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.

Ondergetekende heeft op verzoek van de Stichting Ons Statiegeld, de milieubeweging vertegenwoordigd door Recycling Netwerk en emballagesystemen-producent Tomra Systems B.V. een Legal Opinion opgesteld, betreffende een onderzoek naar de Raamovereenkomst Verpakkingen van 27 juni 2012 (plus addendum), die is gesloten door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, (een meerderheid van) het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In Deel I is stilgestaan bij de juridische status, de nakoming en de rechtsgevolgen van het (niet-)nakomen van gemaakte afspraken. In Deel II is beoordeeld in hoeverre de door partijen gebruikte terminologie en meetmethoden in overeenstemming zijn met het geldende Europese en Nederlandse recht. Uiteindelijk is het de vraag wat e.e.a. betekent voor het voornemen tot afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen.

Uit de Legal Opinion blijkt het volgende.

I. Voorgeschiedenis van de Raamovereenkomst 2012-2022

Sinds 1991 zijn er drie Convenanten Verpakkingen en twee Raamovereenkomsten gesloten. Als gevolg van deze Convenanten en Raamovereenkomsten zijn er bepaalde stappen gemaakt. Maar de facto kenmerkt het verpakkingendossier zich toch vooral als een dossier, waarin essentiële normen niet worden nageleefd en vervolgens niet worden gehandhaafd door het bevoegd gezag. Dit geldt zeker sinds het Verpakkingenbesluit van 1 januari 2006. Sinds 2006 zijn de publiekrechtelijke normen voor (soorten) kunststof verpakkingsafval in geen enkel jaar gehaald. Verplichtingen tot preventie en minimalisatie van verpakkingen worden niet of nauwelijks nageleefd. Maar ondertussen heeft ook in geen enkel jaar handhaving plaatsgevonden, bijvoorbeeld middels oplegging van een dwangsom.

De Raamovereenkomst Verpakkingen is een civielrechtelijke overeenkomst, waarmee is beoogd een totaalpakket van afspraken te maken, welke vervolgens publiekrechtelijk zouden worden vastgelegd in het Verpakkingenbesluit. De Staatssecretaris heeft, in de huidige Raamovereenkomst, het bedrijfsleven de afschaffing van statiegeld als beloning voorgehouden, indien men zou voldoen aan concrete prestatiegaranties. De VNG heeft ingestemd. Dit gebeurde na een opmerkelijke ledenraadpleging, waarbij slechts 32% van de gemeenten vóór stemde. De stem van niet-reagerende gemeenten (44%) werd hierbij opgeteld. Ondertussen was de VNG zich evenwel zeer bewust van het feit dat op 8 juni 2011 nog 94% van de gemeenten had gestemd voor behoud en zelfs uitbreiding van statiegeld. De VNG was 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. Tegen deze achtergrond heeft de VNG verklaard dat het besluit over de afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen pas zou kunnen worden genomen, als de verduurzamingsagenda van het bedrijfsleven aantoonbaar goede resultaten oplevert.

II. Resultaten van de Raamovereenkomst Verpakkingen

Hoewel Staatssecretaris en bedrijfsleven meermalen tussentijds hebben medegedeeld dat men goed op weg zou zijn met de uitvoering van de Raamovereenkomst Verpakkingen, blijkt uit de Legal Opinion dat ten aanzien van bijna alle wezenlijke onderdelen geen of onvoldoende uitvoering is gegeven aan de Raamovereenkomst.

| Verplichting | Beoordeling nakoming | WEL/NIET VOLDAAN |
|---|--|--|
| <p>Borging afspraken in Verpakkingenbesluit</p> <p>Overweging 4: <i>"Alle verplichtingen waarvoor dit relevant is, worden opgenomen in het Besluit en kunnen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) worden gehandhaafd".</i></p> | <p>Op dit moment (april 2014) zijn de afspraken van de Raamovereenkomst van juni 2012 niet omgezet in publiekrechtelijke normen en/of procedures. Zo bevat het Verpakkingenbesluit op dit moment nog steeds de oude normen.</p> <p>De huidige stand van zaken is dat het Verpakkingenbesluit pas per 1 januari 2015 zal worden aangepast. De in de Raamovereenkomst genoemde normen van 2013 en 2014 zijn daardoor weliswaar civielrechtelijk ('als afspraak') bindend, maar publiekrechtelijk niet handhaafbaar (door de ILT).</p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Oprichting Kennisinstituut</p> <p>Artikel 4 <i>"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:</i></p> <p>a. de Rijksoverheid; b. het verpakkende bedrijfsleven; c. gemeenten.</p> | <p>Er is inderdaad een bureau, genaamd KIDV. Het bestaat slechts uit twee medewerksters en een secretaresse. Daarnaast zijn er vijf tijdelijke projectleiders aangesteld. Er nemen geen wetenschappers deel. Enkele projecten zijn wel deels uitbesteed aan wetenschappers, o.a. aan de door velen bekritiseerde dr. U. Thoden van Velzen (WUR).</p> <p>Naar mijn oordeel bewerkstelligt de samenstelling van het bestuur nog geen onafhankelijkheid. Dit geldt al des te minder nu bedrijfsleven en gemeenten een overheersend financieel belang hebben bij <i>de economische wijze</i> waarop de keten in de toekomst zal worden ingevuld en de kennis van de relevante bedrijfsprocessen bijna volledig ligt bij het bedrijfsleven zelf.</p> <p>De feitelijke aanpak door het KIDV wordt 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.</p> <p>Het instituut wordt bovendien volledig gefinancierd door het bedrijfsleven. Ook gelet op de achtergrond van de twee vaste medewerkers van het instituut is naar mijn oordeel geenszins sprake van een onafhankelijk instituut. Niet is is gebleken dat het instituut zou beschikken over specifieke deskundigheid, noch over een systeem van interne tegenspraak/peer-review.</p> <p>En zeker niet dusdanig 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.</p> <p>Niet kan worden ingezien hoe een dergelijk bureau (in feitelijke, technische en juridische zin) normen zou kunnen formuleren voor bijvoorbeeld het productie- en recyclingproces van de verpakkingen van 30.000 producten die een supermarkt als Albert Heijn in haar assortiment heeft.</p> | <p>IN FORMELE ZIN VOLDAAN, m.u.v. deelname wetenschappers. IN MATERIËLE ZIN ERNSTIG ONDER DE MAAT.</p> |

| | | |
|--|--|-----------------------------|
| <p>Verduurzamingsagenda en doelen</p> <p>Artikel 3: <i>"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".</i></p> <p>Artikel 4 <i>"3. Dit instituut voert onderzoek uit en stelt in 2013 de hoogst haalbare doelen vast voor 2018 en in 2018 voor 2022."</i></p> <p>Artikel 1.1 Addendum: <i>"(...) Door middel van de gezamenlijke verduurzamingsagenda (artikel 3 Raamovereenkomst) worden concrete en afdwingbare afspraken gemaakt met als doel de garantie voor significant toenemend milieurendement."</i></p> | <p>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 recentste update van de Verduurzamingsagenda van 26 maart 2014 bevat ook geen concrete en afrekenbare doelen. Het bedrijfsleven staat wat die doelen betreft, aldus op dit moment op nul.</p> <p>Er worden wel allerlei werkgroepen, wetenschappers en vergaderprocessen benoemd, die in de toekomst tot een nadere concretisering zouden moeten leiden.</p> <p>Het bevat bovendien geen enkele feitelijke, technische of juridische garantie dat er sprake is van een significant toenemend milieurendement.</p> <p>Ook andere in 2013 door of namens het KIDV opgestelde stukken bevatten deze informatie niet. Er is een korte vijfjaarsagenda in tabelvorm opgenomen, waarin bij 40% van de punten vermeld staat: <i>"In uitvoering"</i>, en bij 60% van de punten <i>"Nog niet gestart"</i>. Bij 0% van de onderwerpen staat vermeld "Gerealiseerd."</p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Borging Verduurzamingsagenda</p> <p>Artikel 3 lid 7: <i>"De verplichtingen uit de verduurzamingsagenda worden opgenomen in het Besluit of ze worden middels certificering gehandhaafd."</i></p> | <p><i>Er is geen verduurzamingsagenda met 'verplichtingen' geformuleerd. Er is geen handhaving middels certificering gerealiseerd.</i></p> <p><i>Er zijn in het Verpakkingenbesluit sinds het sluiten van de Raamovereenkomst geen concrete en afrekenbare handhaafbare doelen opgenomen. Deze worden pas vroegst in 2015 verwacht.</i></p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Preventieplannen</p> <p>Artikel 1.2 van het Addendum: <i>"[D]at 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."</i></p> | <p>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-situatie, zonder verder gevolg, alwaar :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>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: <i>"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."</i></p> <p>Deze bewoording, alsmede voornoemde kip-ei-situatie, geeft aan dat het KIDV ook hier weer een nieuwe interpretatie 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. winkelkanalen; | <p>NIET VOLDAAN.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>2. met de meeste potentie;</p> <p>3. waarbij de identificatie van die kanalen en 'invulling' in het eerste kwartaal van 2014 gereed zou zijn.</p> <p>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.</p> <p>Overigens zij opgemerkt dat producenten en importeurs deze preventieplicht en minimalisatieplicht al geruime tijd hebben, tenminste sinds de invoering van het Verpakkingenbesluit per 1 januari 2006. Op 1 maart 2013 concludeerde de ILT nog in het rapport <i>Naleving essentiële eisen verpakkingen 2012</i>:</p> <p><i>“Reductie verpakkingsgewicht</i> <i>(...) Een systematische –aantoonbare- aanpak ontbreekt. Verpakkingen hebben vaak ook een belangrijke marketingfunctie. (...) belang van omzetverhoging door opvallende, grotere verpakkingen prevaleert.</i></p> <p>De regelgeving met betrekking tot het verplicht reduceren van verpakkingsgewicht is vaak onbekend.</p> <p><i>Recyclebaarheid verpakkingen</i> 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.</p> <p><i>Toepassing recycelaat in verpakkingen</i> <i>Als recycelaat wordt toegepast is niet duidelijk of het recycelaat is vervaardigd uit pre-consumer (procesafval en -uitval) of post-consumer verpakkingsafval. De expliciete aandacht voor de toepassing van postconsumer recycelaat en de mogelijkheden daarvan staat nog in de kinderschoenen.”</i></p> | |
| <p>Monitoring</p> <p>Artikel 11 lid 2: <i>“Partijen werken voor de prestatiegaranties een methodiek uit waarmee in 2014 op eenduidige wijze bepaald kan worden of aan de garanties is voldaan.”</i></p> | <p>Er is in 2013 een methodiek bepaald in het Basisdocument Monitoring. Ondanks herhaalde toezeggingen en mededelingen dat dit reeds in 2013 zou plaatsvinden, is deze methodiek niet vastgelegd in een Ministeriële Regeling. Naar verluidt wordt deze Ministeriële Regeling pas vroegst 1 januari 2015 ingevoerd.</p> <p>Overigens op dit moment nog geldig: De Regeling formuleren verpakkingen, waarin al precies staat welke gegevens producenten en importeurs dienen te verstrekken. Hoewel die regels nog steeds gelden, is uit rapportages van de ILT niet op te maken in hoeverre die systematiek wordt nageleefd en gehandhaafd.</p> <p>Naast de inhoudelijke kritiek die ondergetekende op het Basisdocument heeft, blijkt uit de brief van de Stichting Afvalfonds aan de Staatssecretaris van 31 januari 2014 dat de methodiek pas bij de rapportage van het jaar 2014 (dus in 2015) zal worden gebruikt: <i>“Voor de monitoring 2013 zal dit tot kwaliteitsverbetering leiden en vanaf 2014 verwachten wij aan alle in het Basisdocument gestelde voorwaarden te kunnen voldoen.”</i></p> | <p>HIERAAN WORDT KENNELIJK VROEGST IN 2015 VOLDAAN.</p> <p>VOOR DE AFSCHAFFING VAN STATIEGELD WAS VEREIST DAT HIERAAN IN 2013 WAS VOLDAAN</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>Daarmee erkent het bedrijfsleven dat het de methodiek aan de hand waarvan de naleving van de prestatiegarantie zou moeten worden gecontroleerd, ten aanzien van het jaar 2013 nog niet wordt toegepast.</p> | |
| <p>Daadwerkelijke recycling</p> <p>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.</p> <p>Artikel 9 lid 5 Raamovereenkomst: <i>"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."</i></p> | <p>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.</p> <p>Staatssecretaris en bedrijfsleven (en in navolging daarvan het Basisdocument Monitoring) stellen 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.</p> <p>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.</p> <p>Ook het Verpakkingenbesluit gaat uit van 'daadwerkelijk materiaalhergebruik'.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Hoogwaardige recycling</p> <p>Artikel 9 lid 6 en lid 7: <i>"Voor kunststof gelden de DKR-specificaties (www.dkr.de) of vergelijkbare geaccepteerde gecertificeerde normen"</i> (artikel 9 lid 6); en</p> <p><i>"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."</i></p> <p>Artikel 11 lid 1: <i>"a. Groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton, exclusief de statiegeldstroom."</i></p> | <p>Er is geen enkel feitelijk, technisch of juridisch bewijs van de term 'zo hoogwaardig mogelijk hergebruik'. Het bedrijfsleven (Nedvang) rapporteert alleen de hoeveelheden afvalstoffen die de sorteerder aan een opwerker heeft verkocht.</p> <p>DKR-specificaties zijn geen publiekrechtelijke normen. Er bestaan ook geen procedurele waarborgen of bewijzen van feitelijke naleving. DKR-specificaties zijn in werkelijkheid commerciële aanduidingen van een private onderneming/ kunststofmakelaar met nauwe commerciële banden en afhankelijkheid van betrokken marktpartijen. DKR is geen transparante organisatie.</p> <p>De hoogste DKR-specificatie voor PET is overigens 325 (98% PET-bottles, transparent) en niet de door Nedvang gerapporteerde 328-1 (90% PET, 10 verontreiniging). Indien Nedvang/Afvalfonds over 2013 rapporteert omtrent 90/10 PET, is daarmee geen sprake van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik.</p> <p>De enkele door de "Commissie Vergoedingen/Kwaliteit" (waarvan de samenstelling niet bekend is) opgestelde norm is: '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'.</p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> <p>Mbt de 90 kton: De geringe toename van 79 kton (2011) naar 82 kton (2012) lijkt er op te duiden dat 90 kton over het jaar 2013 niet zal worden gehaald.</p> <p>Dit lijkt slechts anders te kunnen zijn, indien het Afvalfonds/Nedvang aanpassingen doorvoert aan de methodieken/rapportages waarmee het materiaalhergebruik jaarlijks wordt medegedeeld.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Dit impliceert dat op voorhand wordt geaccepteerd dat 55% van het ingezamelde kunststof verpakingsafval niet hoogwaardig wordt gerecycled. Bovendien zijn, wat de commissie monostromen noemt, in werkelijkheid zeer uiteenlopende balen van geperste afvalstoffen.</p> <p>Commercieel is bekend dat de sorteerdere b.v. niet alleen PET 90/10 (met veelal drankflessen) levert, maar ook slechtere balen die bestaan uit een mix van andere flessen, trays enz.</p> <p>De 'norm' is te algemeen en laat te eenvoudig toe dat 55% rechtstreeks wordt verbrand of wordt gebruikt als vulstof. Aangezien er bovendien geen norm is genoemd per kunststofstroom, is denkbaar dat bij goede resultaten op één soort inspanningen m.b.t. een andere soort achterwege blijven.</p> <p>De door de werkgroep geformuleerde 'norm' is in strijd met de tekst van de Raamovereenkomst, omdat deze geenszins een garantie biedt voor gelijkwaardige of meer hoogwaardige toepassing.</p> <p>Objectief/taalkundig bezien geldt dat onder de term 'zo hoogwaardig mogelijk' niet kan vallen 'downcycling' (dwz: fles wordt fleece, boterbakje wordt bermhaal) 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).</p> <p>Of er in 2013 de facto minimaal 90 kton huishoudelijk kunststof is verwerkt (exclusief statiegeld) zal nog moeten blijken.</p> <p>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.</p> | |
| <p>Inzamelbakken bij supermarkten</p> <p><i>"b. Plaatsing van een inzamelingsbak bij alle supermarkten in Nederland, in overleg met de gemeenten."</i></p> | <p>Er zouden anno 2014 nog steeds supermarkten zijn zonder inzamelingsbak. Bij de vestigingen van Aldi (d.w.z. meer dan 500 winkels) zou in de meeste gevallen geen inzamelingsbak zijn geplaatst.</p> <p>NB: In het Basisdocument Monitoring Verpakkingen (2013-2022) genoemde stelling dat aan deze prestatiegarantie zou zijn voldaan als bij 95% van alle supermarkten een bak zou staan, vindt geen steun in de Raamovereenkomst. De Raamovereenkomst eist 100%.</p> | <p>Op dit moment moeilijk toetsbaar. Naar verluidt, staat er bij de meeste Aldi's al geen bak. In dat geval: NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Gebbruik recycalaat in PET-flessen</p> <p><i>"c. Gebruik van minimaal 25% recycalaat in nieuwe grote PET frisdrankflessen".</i></p> | <p>Terecht concludeerde de VNG-Commissie Van der Vlist dat tenminste aannemelijk moet worden gemaakt dat "recycling van grote PET flessen door bron- en nascheiding van voldoende kwaliteit zal zijn in vergelijking met het huidige statiegeldsysteem.</p> <p><i>Specifiek zal in ieder geval bewezen zijn dat het recycalaat 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% bronscheidingsrecycalaat en 75% nieuw PET)."</i></p> | <p>ER IS OP DIT MOMENT GEEN BEWIJS DAT AAN DEZE EIS DAADWERKELIJK EN OP EEN TOEKOMSTBESTENDIGE WIJZE KAN EN ZAL WORDEN VOLDAAN.</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>Hieromtrent bestaat echter op dit moment geen enkel feitelijk, technisch of juridisch bewijs. Uit commerciële informatie is ondergetekende bekend dat –als er op dit moment 25% rPET- voor de productie van flessen wordt gebruikt, van die hoeveelheid minimaal 85-90% afkomstig is van statiegeldsystemen. 10-15% (dus in totaal: 2,5 – 3,75%) is afkomstig uit Nedvang-PET/Plastic Heroes-PET.</p> <p>Essentieel is:</p> <ol style="list-style-type: none"> dat het bedrijfsleven komt met informatie die traceerbaar is, dat het in beginsel gaat om 25% niet-statiegeld-rPET; en 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. <p>Indien deze bewijzen niet worden geleverd, betekent dit naar mijn oordeel dat niet is voldaan aan deze harde prestatiegarantie.</p> | |
| <p>Einde PVC</p> <p><i>“d. Einde van gebruik van PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is.”</i></p> | <p>Overeengekomen is een absoluut einde van PVC in verpakkingen, behoudens die toepassingen waarin uitbanning daadwerkelijk <i>niet mogelijk</i> is.</p> <p>In tegenstelling tot wat het KIDV suggereert, gaat het in de Raamovereenkomst Verpakkingen niet om een ‘terugdringen’ of een ‘minimalisatie’ van PVC in verpakkingen.</p> <p>Volgens de PVC-producenten is er nog veel PVC aanwezig in verpakkingen. Er is geen recente informatie voorhanden waaruit blijkt dat PVC opeens zou zijn uitgebannen. Zelfs Unilever kan dit niet garanderen.</p> <p>Op grond van de beschikbare informatie lijkt het zo te zijn dat er sinds 2012 eigenlijk geen grote doorbraak heeft plaatsgevonden.</p> | <p>BIJ GEBREK AAN INFORMATIE IS HET LASTIG EEN CONCLUSIE TE TREKKEN.</p> <p>WEL LIJKT ER EEN ZEER GROTE KANS DAT SUPERMARKTEN <u>NIET</u> PER 1 JANUARI 2014 ZIJN GESLAAGD.</p> |
| <p>Einde gratis plastic draagtassen</p> <p>Artikel 11 lid 1 sub e: <i>“Afschaffing van gratis plastic draagtassen in supermarkten of vervanging door een duurzaam alternatief.”</i></p> | <p>Het betreft hier een prestatiegarantie die eigenlijk al in 1991 is geïntroduceerd. Het is op dit moment voor ondergetekende niet toetsbaar of aan deze prestatiegarantie is voldaan.</p> | <p>NIET TOETSBAAR.</p> |
| <p>Pilot drankenkartons</p> <p>Artikel 11 lid 1 sub f: <i>Pilot drankenkartons</i></p> | <p>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 <i>“tussen € 429,00 en € 2.112,00 (per ton)”</i>, hetgeen mede zou zijn veroorzaakt doordat deelnemende gemeenten alle kosten vergoed kregen, ongeacht of er sprake was van de meest zinvolle/efficiënte aanpak.</p> <p>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. <i>“besluitvorming”</i> nog een <i>“doorvertaling”</i> zou moeten plaatsvinden <i>“van ketenrendementen en kosten die in de pilot werden waargenomen, naar een reguliere praktijksituatie.”</i> Daarnaast zouden er nog <i>“twee deelresultaten nader onder de loep”</i> moeten worden genomen: <i>“de kwaliteit van het recyclelaat en de terugslageffecten op onderliggende stromen wanneer drankenkartons met drager worden ingezameld”</i>. Dit</p> | <p>FORMEEL LIJKT ER TE ZIJN VOLDAAN: ER HEEFT EEN PILOT PLAATSGEVONDEN.</p> <p>MATERIEEL LIJKT DE PILOT DUSDANIG GEBREKKIG TE ZIJN GEWEEST, IN PRAKTISCHE EN WETENSCHAPPELIJKE ZIN, DAT GECONCLUDEERD ZOU MOETEN WORDEN DAT ER NIET IS VOLDAAN.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>onderzoek, waarbij <i>'maximaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare internationale kennis en kennis van experts in Nederland'</i> zou uiterlijk in april gereed zijn.</p> <p>Het is ondergetekende niet duidelijk wat het KIDV hiermee precies bedoelt. E.e.a. wekt wel enige verbazing, aangezien er geen enkel beletsel was om het recycalaat reeds in 2013 te onderzoeken en gebruik te maken van internationale en nationale kennis. Bovendien <i>zijn</i> de drankenkartons <i>al met een drager</i> 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.</p> <p>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.</p> | |
| <p>Werkend Kennisinstituut</p> <p>Artikel 11 lid 1 sub g:</p> <p><i>"Het kennisinstituut bedoeld in artikel 4, is operationeel en werkend aan een verpakkingsagenda met concrete en heldere doelen."</i></p> | <p>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.</p> <p>Het VNG-bestuur heeft deze bedoeling ook op haar website geuit: <i>"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."</i></p> <p>Bij deze prestatiegarantie behoort aldus 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.</p> | <p>NIET VOLDAAN</p> |
| <p>Opvoeren rPET in flessen</p> <p>Artikel 11 lid 7:</p> <p><i>"Om te garanderen dat het milieurendement minimaal gelijk blijft of toeneemt, wordt door het verpakkende bedrijfsleven het gehalte hergebruikte PET in flessen opgevoerd".</i></p> | <p>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 na de afschaffing van statiegeld) gelijk blijft of toeneemt.</p> | <p>NIET VOLDAAN.</p> |
| <p>Hoogste normen voor inzet PET-recycling</p> <p>Artikel 11 lid 8: <i>"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) (...)"</i></p> <p>Artikel 11 lid 9: <i>"Het percentage dat voorkomt uit de methode, bedoeld in het achtste lid, zal gelden voor 2018. Daar wordt in gelijke stappen naar toegewerkt. Het</i></p> | <p>Uit diverse bronnen blijkt dat het technisch mogelijk is om een PET-fles 100% te recycelen 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%.</p> <p>Uit artikel 11 lid 9 en de KIDV-artikelen moet worden opgemaakt dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> dat vanuit het bedrijfsleven er een technisch onderzoek in 2013 had moeten liggen; in 2013 de norm van 2018 was bepaald; én die norm in het Verpakkingenbesluit zou zijn opgenomen. <p>Dit is niet gebeurd.</p> | <p>NIET VOLDAAN, ZOWEL RAAMOVEREENKOMST ALS VERPAKKINGENBESLUIT WORDT OVERTREDEN.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p><i>minimumpercentage voor 2018: gemiddeld 23% hergebruik in kleine PET-flessen en gemiddeld 28% hergebruik in grote PET-flessen".</i></p> <p>Artikel 3 van het Verpakkingenbesluit: <i>De producent of importeur neemt maatregelen(...) dat:</i></p> <p>c. zoveel mogelijk hergebruikt materiaal in nieuwe verpakkingen of papier en karton wordt toegepast;</p> | | |
|---|--|--|

III. Nadere beschouwing van de recyclingverplichtingen

III.1 Daadwerkelijke recycling van materialen

Op grond van de Verpakkingsrichtlijn (94/62/EG) moeten lidstaten 22,5 gewichtsprocent van de kunststof verpakkingen daadwerkelijk recyclen. Export van (gesorteerd) kunststofafval mag alleen worden meegerekend als er harde bewijzen zijn dat de terugwinning en/of de recycling hebben plaatsgevonden in omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de door de communautaire regelgeving hierover voorgeschreven omstandigheden.

De norm van de Europese Verpakkingsrichtlijn (22,5%) ligt behoorlijk lager dan de norm van het Nederlandse Verpakkingenbesluit (42%). De Europese norm van 2020, genoemd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, ligt echter behoorlijk hoger (50%). In alle gevallen **gaat het om daadwerkelijk materiaalhergebruik.**

Ook in de Raamovereenkomst Verpakkingen is opgenomen dat het gaat om daadwerkelijk materialenhergebruik (art. 9 lid 5 en artikel 11 lid 8) en 'zo hoogwaardig mogelijk hergebruik' (artikel 9 lid 7).

In afwijking van het Europese recht, het Nederlandse Verpakkingenbesluit en de onderhavige Raamovereenkomst heeft de Werkgroep Monitoring in het Basisdocument Monitoring gesteld dat het niet zou gaan om daadwerkelijke recycling. Voldoende zou zijn dat gesorteerd kunststofafval zou zijn afgeleverd bij een opwerker. Met inkoop-, verkoopbonnen en een accountantsverklaring zou vervolgens zijn aangetoond dat al het materiaal ook daadwerkelijk (100%) zou zijn gebruikt. Volgens de Werkgroep en het Kennisinstituut zou de Europese Commissie eerst maar eens moeten uitleggen wat er precies onder significante verliezen zou moeten worden verstaan. Tot dat moment zou Nederland de regelgeving niet 'strenger' behoeven uit te leggen.

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.

Uit commerciële informatie en uit rapporten van de ILT blijkt dat er bijvoorbeeld bij PET-recycling door de opwerker, **10-50 % van de ingekochte, gesorteerde kunststofballen verloren gaat**, omdat deze niet de vereiste kwaliteit hebben en te zeer verontreinigd zijn. De door de Werkgroep en het Kennisinstituut **gekozen methodiek** (meten van **"inzameling + sortering"**) **is aldus juridisch niet correct**. Naar het oordeel van ondergetekende bestaat er geen enkele twijfel over dat een verlies van 10-50% als significant heeft te gelden en dat de gekozen methodiek dus **in strijd is met het Europese Recht**. Daarnaast is de methodiek **in strijd met het Verpakkingenbesluit**.

Het besluit van de Staatssecretaris dat zij het Basisdocument Monitoring zal overnemen in een afzonderlijke Ministeriële Regeling is, op dit punt, in strijd met de hogere regelgeving. Een dergelijke Ministeriële Regeling zal in dat geval, naar het oordeel van ondergetekende, onverbindend zijn. Ook kunnen de gemeenten (VNG) de Staatssecretaris en het bedrijfsleven houden aan de eis van daadwerkelijk materialenhergebruik op grond van de Raamovereenkomst Verpakkingen.

III.2 Hoogwaardige recycling van kunststof

In de Verpakkingenrichtlijn is het nog niet te lezen, maar in artikel 11 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen van 2008 nadrukkelijk wel: de lidstaten moeten maatregelen nemen **om recycling van hoge kwaliteit te bevorderen** en 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 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). De geldende norm van het LAP is:

"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 bewierookte idee van Cradle-to-Cradle (LAP, pag. 67).

Desondanks hebben de begrippen 'kwaliteit' en 'hoogwaardigheid' hun weg vervolgens echter niet gevonden naar concrete nationale regelgeving – voor zover ondergetekende heeft kunnen nagaan. Wel is de term 'zo hoogwaardig mogelijk', zoals gesteld, in de Raamovereenkomst Verpakkingen neergelegd en **zal als zodanig ook moeten worden uitgevoerd**. Rijksoverheid en gemeenten (VNG) kunnen het bedrijfsleven hier aan houden.

Ter zake van deze kwalitatieve eis heeft de ILT zich in deze jaren een enkele keer uitgelaten. Noch in de Nedvang-rapportages als in de ILT-rapporten zijn echter wezenlijke, technische en feitelijke bewijzen opgenomen omtrent de kwaliteit van recycling. Hetzelfde geldt voor het Basisdocument Monitoring. Ook daarin wordt voorbijgegaan aan de wijdverbreide "downcycling" en wordt **noch technisch, noch feitelijk bewijs van hoogwaardige recycling geëist**.

III.3 Niet-naleving en niet-handhaving Verpakkingenbesluit

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**. Hetzelfde geldt voor de glasrecycling van de laatste drie jaren (2010-2012).

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 er geen enkel jaar bestuursrechtelijke handhaving gevolgd, bijvoorbeeld middels oplegging van een dwangsom.

Minstens zo opmerkelijk is dat de 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. Die stelling en suggestie zijn feitelijk en juridisch onjuist.

Zolang de Europese recyclingnorm ter zake van kunststofafval echter slechts op 22,5% staat, is ingrijpen van de Europese Commissie niet te verwachten. Zeker wanneer de zeer matige afvalsituatie in verschillende Oost- en Zuid-Europese 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.



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 een beginselplicht tot handhaving heeft betreffende de publiekrechtelijke norm, 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 et moeten gedragen en, naast een aanschrijving, niet tot concrete handhaving overgaat, terwijl voor niet-handhaving in wezen geen enkele juridische rechtvaardiging of milieu-argument bestaat.

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.

Conclusie m.b.t. de Raamovereenkomst

Producenten en importeurs zijn er in 2013 **niet** in geslaagd om **de Raamovereenkomst Verpakkingen tijdig en correct uit te voeren**. Dit geldt zowel ten aanzien van een aantal algemene eisen, als ten aanzien van specifieke eisen die zijn geformuleerd in het kader van de afschaffing van statiegeld ('prestatiegaranties'):

- **KIDV.** Er is geen volwaardig, onafhankelijk en deskundig kennisinstituut, waaraan wetenschappers deelnemen, en dat fysiek in staat is om onderzoek te doen naar alle in Nederland voorkomende verpakkingen (alleen bij Albert Heijn al 30.000 producten);
- **Doelen.** Het KIDV heeft in 2013 geen concrete, hoogst haalbare en afdwingbare doelen in een Verduurzamingsagenda geformuleerd ten aanzien van het ontwerp, de recycling enz. van verpakkingen. Er is wel een document genaamd "Verduurzamingsagenda", maar daarin zijn de normen niet lezen. De doelen staan daarmee feitelijk nog op nul en er zijn geen concrete, afdwingbare stappen voorwaarts gezet;
- **Waarborgen.** De Verduurzamingsagenda bevat geen verplichtingen die door middel van certificering of opname in het Verpakkingenbesluit worden gehandhaafd;
- **Preventieplannen.** De branches hebben geen preventieplannen opgesteld; volgens de ILT (maart 2013) prevaleren vaak opvallende/grote verpakkingen, is er niets vastgelegd over de recyclebaarheid van verpakkingen en ontbreekt het aan kennis over recyclingprocessen en recyclebaarheid van verpakkingen;
- **Monitoring.** Het Afvalfonds heeft in december 2013 gerapporteerd vroegst bij de monitoring over 2014 (lees: in 2015) te zullen voldoen aan de afgesproken methodiek van het Basisdocument Monitoring.
- **Materialenhergebruik.** De systemen voorzien niet in een rapportage omtrent '*daadwerkelijk materialenhergebruik*', maar stoppen bij de verkoop van gesorteerd kunststofafval aan verwerkers. Ten onrechte blijven significante opwerkverliezen (in het geval van PET: 10-50%) bij de berekeningen van recyclingpercentages buiten beschouwing.
- **Hoogwaardigheid.** Aan de eis van '*hoogwaardige materialenhergebruik*' blijkt in de praktijk niet te worden voldaan. Sterker nog, er wordt eenvoudigweg niet over gerapporteerd, terwijl uit commerciële informatie en informatie van de ILT blijkt dat er sprake is van veel downcycling. De ILT meldt in maart 2013 letterlijk dat de toepassing van postconsumer-recycalaat en mogelijkheden daarvan nog in de kinderschoenen staan.
- **Recycle-normen.** DKR-specificaties zijn commerciële normen zonder enige publiekrechtelijke en toekomstbestendige waarborgen. Ook worden verkeerde DKR-specificaties genoemd. Ten aanzien van PET is bijvoorbeeld niet 90/10 (328-1), maar specificatie 325 (98% PET) de hoogste norm.
- **Inzamelbak.** Er staat, voor zover kan worden overzien, niet bij alle supermarkten een inzamelbak voor kunststofafval.

- **Percentage rPET in grote flessen.** Er zijn geen bewijzen van het feitelijke gebruik van 25% niet-statiegeld-rPET in grote PET-flessen; van flessen die 25% rPET bevatten, zou slechts 2,5% – 3,75% afkomstig zijn uit niet-statiegeldsystemen, zoals de Plastic Heroes;
- **Borging behoud en toename rPET na afschaffing statiegeld.** Er zijn geen bewijzen/waarborgen omtrent de toekomstbestendigheid van deze 25% (na afschaffing statiegeld), laat staan wat betreft de vereiste PET-toename in de komende jaren;
- **Maximaal haalbaar.** Het maximaal haalbare percentage te gebruiken rPET in nieuwe flessen (artikel 11 lid 8) blijkt in de praktijk te kunnen worden bepaald op 50-100%. Dit feitelijke/technische gegeven is ten onrechte nog niet doorgevoerd als norm;
- **PVC.** Ondanks goede voornemens en een aantal genomen stappen lijkt PVC niet te zijn uitgebannen uit verpakkingen.
- **Afschaffing plastic draagtassen bij de kassa van supermarktketens.** Aan deze eis lijkt te zijn voldaan. Wel kan enigszins relativerend worden opgemerkt, dat deze afspraak reeds was gemaakt in 1991 (Convenant Verpakkingen I).
- **Pilot Drankenkartons.** Er heeft een pilot plaatsgevonden, maar deze lijkt dusdanig gebrekkig te zijn geweest, in praktische en wetenschappelijke zin, dat er in onvoldoende mate is voldaan aan deze prestatiegarantie. KIDV erkent zelf ook dat de pilot onvoldoende is geweest voor het nemen van nadere besluiten en heeft aanvullend onderzoek aangekondigd.
- **Een werkend KIDV.** Met de prestatiegarantie van 'een KIDV, werkend aan een verduurzamingsagenda' is bedoeld dat het KIDV werkt overeenkomstig de eisen van de artikelen 3 en 4 (concrete, hoogst haalbare, afdwingbare doelen in 2013). Aan deze eis is niet voldaan.

De afspraken van de Raamovereenkomst zijn **niet of nauwelijks door de Staatssecretaris doorgevoerd in het Verpakkingenbesluit**; de hergebruiksnormen van de Raamovereenkomst (betreffende 2013 en 2014) zijn niet omgezet in het Verpakkingenbesluit en daardoor vooralsnog niet publiekrechtelijk handhaafbaar. Hetzelfde geldt voor de monitoringssystematiek die kennelijk pas vroegst 1 januari 2015 in een Ministeriële Regeling zal zijn opgenomen.

Daar waar de Raamovereenkomst en in het bijzonder de prestatiegaranties ex artikel 11 niet door het bedrijfsleven zijn uitgevoerd, **is er geen juridische grond voor de Staatssecretaris en VNG om te komen tot de in artikel 11 van de Raamovereenkomst besproken afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen.** Producenten en importeurs hebben niet voldaan.

Breda, 4 april 2014



R. Hörchner | [Advocaat](#)