



CIRCULAIRE ECONOMIE: DE DAAD BIJ HET WOORD

Door mr. (Rogier) Hörchner, advocaat van o.a. afvalbedrijven, milieuorganisaties, kringloopwinkels

Het begrip *'circulaire economie'* is hip en ambitieus. Maar het is niet echt nieuw. In de jaren '90 heette het *'de kringloop-economie'*. Vanaf 2002 heette het *'Cradle-to-Cradle'*.

Tot eind jaren '90 was de samenleving op tal van huishoudelijk-afval-aspecten méér circulair was dan de nu. Textiel werd vroeger veel vaker dan nu gerepareerd en hergebruikt. Melkflessen werden tientallen keren hergebruikt. Na de invoering van gescheiden inzameling (glas, GFT, oudpapier; jaren '60-'80) volgde medio jaren '90 een laatste echt wezenlijke verandering: het wettelijke stortverbod.

Reparatie, hergebruik en recycling vonden plaats vanwege de **'waarde'** en **'eenvoud'** van de stoffen, alsook vanwege **'afdwingbare regels'** (gemeentelijke inzamelplicht; statiegeld). En er was een **ambtenarenapparaat**, waarmee beleid en handhaving kon worden gerealiseerd.

Sinds eind jaren '90 is de situatie echter op sommige elementen stilgevallen en zelfs achteruit gegaan. Weliswaar is de gerapporteerde gescheiden inzameling enigszins is toegenomen (van 45% in 2000 naar 53% in 2015¹). Met de focus op gescheiden inzameling wordt de **achteruitgang in kwaliteit en waarde** vaak vergeten: de forse toename van (veelal hybride) plastics², goedkoop meubilair en textiel, snel verouderende electronica en wegwerpproducten.

Vanuit het efficiency-streven van fabrikanten zijn deze ontwikkelingen vrij logisch: verpakkingen en producten worden gericht op het gebruik door één klant, tegen één prijs. De ontwikkeling is echter versterkt doordat het politieke klimaat in de laatste twee decennia is gekenmerkt door het **geloof in convenanten, droomvisies en pilots**³ boven het stellen van regels. Afspraken blijken echter te vaak onduidelijk geformuleerd of worden in belangrijke mate niet door het bedrijfsleven nagekomen. Niet-nakoming blijft veelal zonder sanctie.⁴

¹ <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0143-gescheiden-ingezameld-afval-huishoudens>. GFT, glas en metalen zitten al 20 jaar op hetzelfde niveau. Papierinzameling is gedaald. In 1995 bedroeg huishoudelijk afval per hoofd van de bevolking: 482 kg, waarvan 222 gewoon restafval en 48 kg grof restafval. In 2015 was het 496 kg, waarvan 200 gewoon restafval en 27 grof restafval. Het verschil wordt grotendeels verklaard de scheiding van hout (van 2 naar 23 kg), plastics (van 0 naar 6,1), schone grond (van 0 naar 6) en afgedankte apparaten (van 1 naar 5 kg).

² Het mondiale plastic-gebruik is vertwintigvoudigd tussen 1964 (15 miljard kg) en 2014 (311 miljard kg), Ellen MacArthur Foundation – The New Plastics Economy (2015). De plastic-problematiek blijkt alleen al uit het feit dat er 250 polymeren zijn (nog meer als ook additieven worden betrokken). Er zijn op dit moment letterlijk pakhuizen vol met onverkoopbare en onrecyclebare hybride plastics, zoals PET/PE-schaaltjes.

³ Visies gaan over een circulair Nederland in 2030 of een afvalvrij Nederland in 2040; over 3D-printers en lease-mogelijkheden. De oplossingen zouden liggen in: informeren, innoveren en samenwerken. Uit analyses blijkt echter keer op keer dat daar niet het probleem ligt. Zie ook PBL-notitie "Reflectie op VANG", september 2014.

⁴ Zie de Raamovereenkomst Verpakkingen (2013-2022). Bijna alle betrokkenen erkennen dat van het kwalitatieve doel (*'zo hoogwaardig mogelijke recycling van plastic verpakkingen'*) weinig is terechtgekomen. Verbanning van PVC-verpakkingen werd niet gerealiseerd. Maar ook daarop volgde geen sanctie.

Cola-verpakkingen zijn een goed voorbeeld. Fabrikanten vervingen de 40x hervulbare glazen fles voor een 15x hervulbare PET-fles (rond 1990). Dit werd een eenmalig bruikbare PET-fles (rond 2005). Vanaf ongeveer 2000 kwamen er kleine PET-flesjes, buiten de statiegeldregeling om, die merendeels worden verbrand. In 2012 wilden fabrikanten het PET-statiegeldsysteem inruilen voor een algemene inzamelinspanning (Plastic Heroes; oranje bakken). Dat is een laagwaardig, kwantitatief recyclesysteem met een in 2015 gerapporteerd resultaat van 51%. De verontreinigingen en de sorteerverliezen brengen mee dat slechts 5-10% uiteindelijk 'virgin plastics' kunnen vervangen.⁵ Illustratief is dat bijvoorbeeld PET niet wordt uitgesorteerd op 'statiegeld-niveau' (98/2), maar op de veel lagere kwaliteit 90/10. Die kwaliteit is hoe dan ook te vervuild om flessen van te maken.

Wat betreft bindende regelgeving: in 2015 verviel de publiek afdwingbare statiegeld-verordening; het private Afvalfonds Verpakkingen werd verantwoordelijk; in tal van Poolse, Turkse en Chinese supermarkten worden nu PET-flessen zonder statiegeld verkocht. Het Afvalfonds treedt hier niet tegen op. ILT en Ministerie hebben geen directe bevoegdheid. De ILT heeft grote moeite om te controleren of de gerapporteerde 51% wel klopt. Monitoring vergt zeer veel ambtelijke capaciteit. De kwaliteit van recycling vormt in het geheel geen onderwerp.

Regels die er wel zijn, blijken veelal **een dode letter**: denk aan de 'verpakkingenminimalisatie' die in 2006 is ingevoerd.⁶ Bovendien is de **overheid zodanig afgeslankt** dat er bij de ILT nog maar 35 afvalinspecteurs werken.⁷ Ook het Ministerie telt nog maar zeer weinig afvalambtenaren.

Hoewel vaak wordt gezegd dat 'het moet gaan om doelen, niet om middelen', is **zelfs de formulering van hoogst haalbare doelen** (brancheverduurzamingsplannen) **overgelaten aan het bedrijfsleven**. Doelen zijn vervolgens te laat of marginaal geformuleerd. Of als branchegemiddelde weergegeven, zonder echte inspanning.⁸ **Onduidelijk** is of de plannen **worden nageleefd**. Eveneens ernstig is dat waar er wél verduurzamingsplannen zijn geformuleerd, deze **niet publiekrechtelijk lijken te zijn verankerd**, bijvoorbeeld in een AMvB, Ministeriële Regeling of Wet.⁹

De kunststof-afspraken van de Raamovereenkomst (ieder jaar een procentje meer) zijn vanwege de korte doorlooptijd van verpakkingen niet circulair te noemen¹⁰. **Hoogwaardige systemen met strenge normen** (zoals 95% opbrengst) zijn vereist. Het '**gelijke speelveld**' vergt dat **normen individueel bindend zijn** - en worden **gehandhaafd**. Als Regering en Tweede Kamer –met het oog op grondstoffen, klimaat en plastic soup- écht iets willen bereiken op het gebied van circulariteit, dan is het zaak dat men het onderwerp zich aantrekt en de vrijblijvendheid achter zich laat.

⁵ Brief Recycling Netwerk aan de Tweede Kamer, 30 september 2016, RN-1609.

⁶ Zelfs het eenvoudigste geval blijkt in de praktijk niet te (kunnen) worden aangepakt. Zo wegen sommige wijnflessen 350 gram, andere wel 850 gram. Werkelijke minimalisatie betekenen: 350 gram.

⁷ Mede als gevolg daarvan wordt de 90%-hergebruik-verplichting voor glazen verpakkingen al meer dan vijf jaar door het bedrijfsleven geschonden én door de ILT niet gehandhaafd.

⁸ I.i.g. tot en met 2015 leverde zelfs 25% van de branches geen of geen goed brancheverduurzamingsplan in. Zelfs de meest voor de hand liggende, evidente haalbare norm van 50-100% PET-recycleert in flessen is niet vastgelegd.

⁹ Een deel van de plannen is aangeboden aan de Staatssecretaris en slechts genoemd in haar brief van 7 juli 2016.

¹⁰ Zo is een kunststofsortering van 51% helemaal niet goed; in geval van bijvoorbeeld 6,5 verpakkingencycli per jaar betekent dit dat er van 6.332 kg na twee jaar nog maar 1 kg over is.