

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bevindingenrapport evaluatie werking Besluit beheer
verpakkingen en papier en karton
18 mei 2011

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Herengracht 9
2511 EG Den Haag
Telefoon 070 3047420
www.twynstragudde.nl

Bevindingenrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton

drs. J.A. (Bert) ter Avest
drs. M. (Marieke) Blekemolen
J. (Jaco) Blokland MSc LLM
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk

Den Haag, 18 mei 2011
570373/JGN/ASG

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Besluit verpakkingen en zijn context	2
2.1	Historie voorafgaand aan Besluit verpakkingen	2
2.2	Besluit verpakkingen op hoofdlijnen	3
2.3	Relevante aanvullende afspraken werking Besluit verpakkingen	5
2.4	Mate van doelbereiking tot op heden op hoofdlijnen	9
3	Bevindingen producentenverantwoordelijkheid	14
3.1	Producentenverantwoordelijkheid in Besluit verpakkingen	14
3.2	Producentenverantwoordelijkheid in praktijk	16
4	Bevindingen preventieverplichtingen	26
4.1	Preventieverplichtingen in Besluit verpakkingen	26
4.2	Preventieverplichtingen in praktijk	26
5	Bevindingen hergebruikdoelstellingen kunststof	29
5.1	Hergebruikdoelstellingen kunststof in Besluit verpakkingen	29
5.2	Hergebruikdoelstellingen kunststof in praktijk	31
6	Bevindingen handhavingmogelijkheden	37
6.1	Handhavingmogelijkheden in Besluit verpakkingen	37
6.2	Handhaving in praktijk	38
7	Bevindingen inzameling grote PET-flessen	42
7.1	Inzameling grote PET-flessen in Besluit verpakkingen	42
7.2	Verwachte gevolgen inzameling grote PET-flessen via integrale systeem	43
7.3	Verwachte gevolgen zwerfafval bij inzameling grote PET-flessen via integrale systeem	47

Literatuurlijst

Lijst geïnterviewde personen

Lijst deelnemers expertsessie

1 Inleiding

Dit bevindingenrapport bevat een beschrijving van het Besluit verpakkingen en papier en karton en zijn context, evenals de feiten en meningen/interpretaties over de werking van het Besluit verpakkingen (tot en met 30 november 2010)¹). Daarbij ligt de focus van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen op de kunststofverpakkingen en de volgende vijf onderdelen van het Besluit verpakkingen:

1. Producentenverantwoordelijkheid.
2. Preventieverplichtingen.
3. Hergebruikdoelstellingen kunststof.
4. Handhavingmogelijkheden.
5. Inzameling van grote PET-flessen.

Het bevindingenrapport is een achtergronddocument bij het Eindrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (Twynstra Gudde, 2011). Het eindrapport bevat de resultaten van de evaluatie van de werking van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen en een nadere analyse als objective-ring.

¹) Documenten en informatie die na 30 november 2010 zijn verschenen, zijn niet in het bevindingenrapport opgenomen.

2 Besluit verpakkingen en zijn context

In dit hoofdstuk beschrijven wij het Besluit verpakkingen op hoofdlijnen. Voor een goed begrip wordt eerst beknopt de historie die aan de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen vooraf gaat beschreven. Ook worden de voor de werking van het Besluit verpakkingen relevante aanvullende afspraken beschreven, evenals de mate van doelbereiking tot op heden.

2.1 Historie voorafgaand aan Besluit verpakkingen

Aan de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen gaat een rijke historie vooraf. Op het moment van de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen beschikt Nederland dan ook al over een werkende infrastructuur voor de inname van verpakkingen en papier en karton, met uitzondering van kunststofverpakkingen uit huishoudens.

In juni 1991 wordt het (eerste) Convenant verpakkingen gesloten²). In dit convenant zijn afspraken gemaakt tussen de overheid en het verpakkende bedrijfsleven om de hoeveelheid verpakkingsafval te beperken en het hergebruik ervan te bevorderen.

Met de komst van Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (hierna: Richtlijn verpakkingen) moet er ook nationale regelgeving voor verpakkingen komen. In de Richtlijn verpakkingen wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om zodanige maatregelen te nemen dat uiterlijk 30 juni 2001 van alle op de markt gebrachte verpakkingen bepaalde percentages als materiaal worden hergebruikt of op overige wijzen nuttig worden toegepast. De Richtlijn verpakkingen is in 1997 door de Regeling verpakking en verpakkingsafval (hierna: Regeling verpakkingen) in nationale wetgeving omgezet.

Het verpakkende bedrijfsleven maakt gebruik van de mogelijkheid die de Regeling verpakkingen biedt om, in december 1997, opnieuw een convenant met overheid te sluiten, het Convenant verpakkingen II. In dit convenant worden niet alleen eisen gesteld ten aanzien van preventie en recycling (net als in het eerste convenant), maar wordt ook een doelstelling geformuleerd met betrekking tot de hoeveelheid maximaal te verbranden en te storten verpakkingsafval.

²) Voorafgaand aan het Convenant verpakkingen brengt de Centrale Raad voor Milieuhygiëne in 1987 een ongevraagd advies uit aan de minister van VROM over preventie en recycling.

Deze eisen ten aanzien van preventie en recycling en de doelstelling met betrekking tot de hoeveelheid maximaal te verbranden en te storten verpakingsafval zijn in het Convenant verpakkingen III, dat in december 2002 wordt gesloten, verder aangescherpt. In dit derde convenant is ook een deelconvenant zwerfafval opgenomen. Daarin zijn afspraken gemaakt over de bestrijding en vermindering van zwerfafval. Eén van de afspraken betreft de verplichting van het verpakkende bedrijfsleven om het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval voor 1 januari 2006 met ten minste 80% te reduceren ten opzichte van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval in september 2001 (Staatsblad 2005).

De eerste reden om het Besluit verpakkingen op te stellen is om, indien het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval niet voor 1 januari 2006 met ten minste 80% is gereduceerd, een statiegeldsysteem in te kunnen voeren. Omdat het niet was uit te sluiten dat, als besloten zou worden een statiegeldsysteem in te voeren, er geen nieuw convenant zou komen als opvolger van het eind 2005 aflopende Convenant verpakkingen III, voorziet het Besluit verpakkingen tevens in het beheer van verpakkingen en papier en karton (waarover in het Convenant verpakkingen III ook afspraken zijn gemaakt).

De tweede reden om het Besluit verpakkingen op te stellen is dat het vanuit het milieubeleid wenselijk is dat degene die een product in een verpakking op de markt brengt niet alleen verantwoordelijk is voor het afvalbeheer, maar ook voor de gescheiden inname (net als in de meeste andere lidstaten). Hierdoor wordt recht gedaan aan het beginsel dat de vervuiler betaalt. Daarnaast heeft het toedelen van de verantwoordelijkheid voor zowel de inname als het hergebruik aan één normadressant als voordeel dat eenduidig vastligt wie er op het behalen van de doelstellingen moet worden aangesproken (Staatsblad, 2005).

2.2 Besluit verpakkingen op hoofdlijnen

Het opgestelde Besluit verpakkingen treedt op 1 januari 2006 gedeeltelijk in werking, namelijk artikel 1 t/m 4, 6, 7, 12 t/m 15 en 18 t/m 20 (Staatsblad, 2005).

De doelstelling van het Besluit verpakkingen is het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakingsafval, het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan en het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. Hiertoe dient de producent of importeur de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan, in te nemen en zoveel mogelijk nuttig toe te passen. De voornaamste vormen van nuttige toepassing van verpakingsafval zijn hergebruik als materiaal, hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking. De inname kan geschieden door middel van gescheiden inname en in sommige gevallen door nascheiding (Staatsblad, 2005).

Het Besluit verpakkingen heeft betrekking op verpakkingen, evenals op papier en karton niet zijnde verpakkingen. Verpakkingen zijn alle producten bedoeld voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren of aanbieden van andere producten. Papier en karton niet zijnde verpakkingen omvat producten van papier en karton. De reden waarom het Besluit verpakkingen ook van toepassing is op papier en karton niet zijnde verpakkingen, is dat inname en hergebruik van oud papier en karton niet los is te zien van de inname en het hergebruik van gebruikte verpakkingen van papier en karton (Staatsblad, 2005).

Op hoofdlijnen regelt het Besluit verpakkingen (Staatsblad, 2005):

- inname, preventie, hergebruik en overig afvalbeheer (artikel 2 t/m 5)
- mededeling en verslaglegging (artikel 6 en 7); de mededelingsplicht (artikel 6) is per 1 oktober 2010 komen te vervallen
- statiegeld op drankverpakkingen (artikel 8 t/m 11); deze artikelen zijn tot op heden niet in werking getreden
- eisen aan verpakkingen (artikel 12 t/m 15).

Het Besluit verpakkingen maakt voor wat betreft de financiering onderscheid tussen huishoudelijk afval en als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen en papier en karton (hierna: huishoudelijk afval en bedrijfsafval). In de praktijk bestaat er een aparte infrastructuur voor de inname van huishoudelijk afval respectievelijk bedrijfsafval.

Conform de verwachting in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen maken producenten/importeurs voor de inname van huishoudelijk afval zoveel mogelijk gebruik van de bestaande infrastructuur. Hiertoe zijn producenten/importeurs in overleg getreden met gemeenten. Artikel 2 lid 2 van het Besluit verpakkingen regelt dat de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen en papier en karton voor rekening komen van de producent of importeur.

Voor bedrijfsafval regelt artikel 2 lid 3 van het Besluit verpakkingen dat in afwijking van het tweede lid de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen en papier en karton voor rekening komen van degene die zich hiervan ontdoet³).

Op 1 oktober 2010 treedt een wijziging van het Besluit verpakkingen in werking (Staatsblad, 2010). Het Besluit verpakkingen is in overeenstemming gebracht met de afspraak in de Raamovereenkomst over het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof (zie paragraaf 2.3). Tevens is de mededelingsplicht (artikel 6) komen te vervallen en zijn enige onduidelijkheden en onvolkomenheden weggenomen.

³) Bedrijven zijn hiertoe namelijk al verplicht ingevolge de milieuvergunning of op grond van de algemene regels voor inrichtingen op basis van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer.

Zo is verduidelijkt dat de producent of importeur zorg draagt voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen, papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit artikel 4 en 5 (Staatsblad, 2010).

2.3 Relevante aanvullende afspraken werking Besluit verpakkingen

2.3.1 Raamovereenkomst (inclusief Afvalfonds)

Over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval sluiten het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 27 juli 2007 een Raamovereenkomst. Er is een aantal overwegingen om deze Raamovereenkomst te sluiten, waaronder (2007):

- voor de rijksoverheid, de VNG en gemeenten is het het meest praktisch als het verpakkende bedrijfsleven via één organisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen wat betreft de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen
- het bestaan van drie verschillende heffingen op verpakkingen is niet efficiënt en levert onnodige administratieve lasten op
- het bestaan van drie verschillende hergebruikdoelstellingen voor kunststof staat een efficiënte gezamenlijke inname van alle soorten kunststofverpakkingen in de weg
- het verpakkende bedrijfsleven kan zonder medewerking van gemeenten geen uitvoering geven aan het Besluit verpakkingen, terwijl gemeenten op hun beurt niet verplicht kunnen worden om deze medewerking te verlenen.

Op hoofdlijnen komen het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG het volgende overeen (2007):

- er wordt jaarlijks € 115 mln. vanuit de begroting van het ministerie van VROM gestort in een Afvalfonds, dat geadmistreerd wordt door een stichting (vergelijk annex 2 bij de Raamovereenkomst)
- gemeenten krijgen uit het Afvalfonds een vergoeding uitgekeerd voor de (registratie van) de inname van huishoudelijk afval, op grond van een tussen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG gesloten akkoord (annex 1 bij de Raamovereenkomst). Alle gemeenten ontvangen een vergoeding voor de gescheiden inname van huishoudelijk afval, ook al zouden daarmee hogere macro percentages worden bereikt dan in het Besluit verpakkingen zijn voorgeschreven
- er wordt jaarlijks ook € 11 mln. betaald uit het Afvalfonds voor de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval. Voor het Impulsprogramma Zwerfafval is daarnaast op de begroting van het ministerie van VROM jaarlijks (tot en met 2009) € 5 mln. opgenomen

- de drie verschillende hergebruikdoelstellingen voor kunststof worden geïntegreerd tot één integrale hergebruikdoelstelling voor kunststof die oploopt van 38% in 2009 naar 42% in 2012
- op basis van de resultaten van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen zal worden bezien of het noodzakelijk is dat de inname van grote PET-flessen gescheiden van de overige kunststofverpakkingen moet worden gecontinueerd. Daarbij zal ook worden gekeken welke gevolgen dit zal hebben voor het zwerfafval
- voor wat betreft de financiering van de inname en recycling als bedoeld in het Besluit verpakkingen wordt invulling gegeven aan de producentenverantwoordelijkheid en het beginsel dat de vervuiler betaalt, doordat de voorziene opbrengst van de verpakkingenbelasting ten opzichte van het Coalitieakkoord is verhoogd⁴).

2.3.2 *Addendum Raamovereenkomst*

Korte tijd na het ondertekenen van de Raamovereenkomst, verzoekt de Tweede Kamer de minister van VROM bij motie van de leden Vietsch en Neppérus om in overleg met het verpakkende bedrijfsleven en de VNG niet langer onderscheid te maken tussen bronscheiding en nascheiding van kunststofverpakkingen (uit huishoudens). En bij motie van het lid Poppe wordt verzocht gemeenten de keuzevrijheid te bieden voor nascheiding. Ook de VNG vraagt naar aanleiding van haar leden over het Uitvoerings- en monitoringprotocol om aanvullende afspraken over de financiële vergoeding aan gemeenten in geval van nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens (2008).

Op 29 september 2008 komen het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG daarom in een addendum bij de Raamovereenkomst overeen, dat (2008):

- er een derde mogelijkheid is inname en sortering door de gemeente: de gemeente draagt zorg voor nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk restafval bij een gecertificeerde nascheidingsinstallatie. Het Afvalfonds betaalt de gemeenten € 350 per ton voor de inname en nascheiding van kunststofverpakkingen
- een gemeente per 1 januari 2009 een contract dient te hebben met een nascheidingsinstallatie, die uiterlijk per 1 mei 2009 operationeel is, om in aanmerking te komen voor een vergoeding
- de integrale hergebruikdoelstelling voor kunststof van 38% in 2009 wordt verschoven naar 2010. Voor 2009 wordt de integrale hergebruikdoelstelling voor kunststof 32%.

⁴) Het verpakkende bedrijfsleven draagt € 115 mln. extra aan verpakkingenbelasting af dan de € 250 mln. die in het Coalitieakkoord is voorzien. Ook staat het verpakkende bedrijfsleven garant als deze € 115 mln. te weinig blijkt (de berekening van de gemiddelde kosten varieert van € 106 mln. tot € 128 mln.).

Ook is in het eerste jaar van de uitvoering van de Raamovereenkomst gebleken dat er tussen partijen regelmatig behoefte bestaat om met elkaar in overleg te treden over onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de Raamovereenkomst, de uitvoering van de Raamovereenkomst te begeleiden en eventuele beleidsmatige keuzes in dat kader te bespreken. Daarnaast blijkt het ministerie van VROM niet deel te kunnen nemen aan het bestuur van de Stichting Afvalfonds en is er behoefte aan een structuur waarbij de participatie van het ministerie van VROM in de Raamovereenkomst vorm krijgt.

In het addendum bij de Raamovereenkomst komen het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG daarom ook overeen, dat (2008):

- een tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie regelmatig bijeenkomt onder voorzitterschap van de directeur-generaal Milieubeheer van het ministerie van VROM
- partijen met elkaar in overleg treden via de begeleidingscommissie indien uit de monitoringresultaten blijkt dat de beoogde resultaten niet worden gehaald dan wel indien zich onvoorziene omstandigheden voordoen die van invloed zijn op de uitvoering van de Raamovereenkomst.

2.3.3 *Afspraken vergoedingen gescheiden inzameling kunststof verpakkingsafval*

Op 20 januari 2009 komen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG aanvullende afspraken overeen over de vergoedingen die gemeenten ontvangen voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. De vergoedingen zijn gebaseerd op drie algemeen gangbare systemen: haalsysteem met zakken, ondergrondse brengvoorzieningen en bovengrondse brengvoorzieningen (2009).

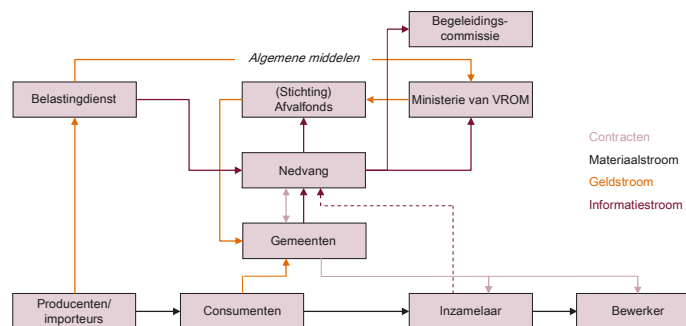
2.3.4 *Systeem huishoudelijk afval en bedrijfsafval samengevat op basis van aanvullende afspraken*

Op basis van de relevante aanvullende afspraken voor de werking van het Besluit verpakkingen kan het systeem voor huishoudelijk afval en bedrijfsafval in de praktijk worden beschreven aan de hand van vier variabelen: contracten, materiaalstroom, geldstroom en informatiestroom.

Het systeem voor huishoudelijk afval in de praktijk is samengevat (zie figuur 2):

- *contracten*: gemeenten melden zich aan bij Nedvang en sluiten een deelnemersovereenkomst in het kader van de Raamovereenkomst. Daarnaast selecteren en/of contracteren gemeenten een inzamelaar en een gecertificeerde bewerker voor de inname, ontvangst en verdere bewerking van het huishoudelijk afval
- *materiaalstroom*: de materiaalstroom loopt via producenten/importeurs naar de consumenten (eventueel via retailers). Het verpakkingsafval wordt door een inzamelaar ingenomen. Voor glas, papier en karton en metaal is afgesproken dat gemeenten zelf voor de verwerking zorg dragen en hiervoor opbrengsten ontvangen

- *geldstroom*: de Belastingdienst int de verpakkingenbelasting bij producenten/importeurs. Vanuit de begroting van het ministerie van VROM wordt jaarlijks een bedrag gestort in het Afvalfonds. Gemeenten krijgen een vergoeding uit het Afvalfonds voor de inname van huishoudelijk afval, nadat Nedvang de opgegeven hoeveelheden heeft beoordeeld en gecontroleerd. Daarnaast innen gemeenten zelf een afvalstoffenheffing (maximaal kostendekkend)
- *informatiestroom*: Nedvang is binnen het systeem het punt waar de informatie samenkomt. Nedvang ontvangt van de Belastingdienst informatie over op de markt gebrachte verpakkingen, en gemeenten doen opgave van de ingenomen hoeveelheid huishoudelijk afval. Nedvang geleidt de opgaven van gemeenten door aan het Afvalfonds met een voorstel voor de uit te betalen vergoeding. Nedvang draagt zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstellingen (tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie) en combineert de gegevens tot een jaarlijkse rapportage (verslaglegging).

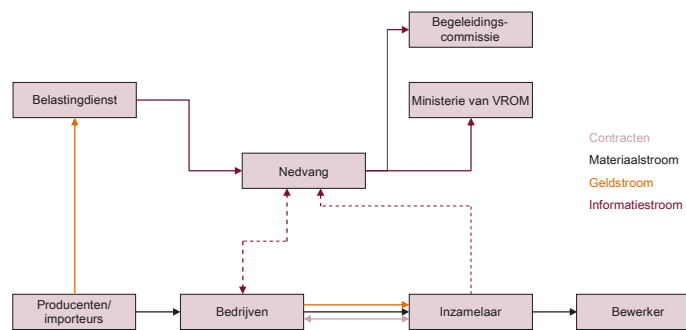


Figuur 2. Systeem huishoudelijk afval

Het systeem voor bedrijfsafval in de praktijk is samengevat (zie figuur 3):

- *contracten*: bedrijven selecteren en contracteren een gecertificeerde inzamelaar voor de inname van het bedrijfsafval
- *materiaalstroom*: de materiaalstroom loopt via producenten/importeurs naar bedrijven. Het verpakkingafval wordt vervolgens door een inzamelaar ingenomen
- *geldstroom*: bedrijven betalen aan een inzamelaar een vergoeding voor de inname van bedrijfsafval

- *informatiestroom*: Nedvang is binnen het systeem het punt waar de informatie samenkomt. Nedvang ontvangt van de Belastingdienst informatie over op de markt gebrachte verpakkingen. Daarnaast maakt Nedvang een schatting van de hoeveelheid ingenomen en hergebruikt bedrijfsafval⁵), gebaseerd op uitvragen en enquêtes onder bedrijven, die in het kader van de verpakkingenbelasting zijn vrijgesteld van het doen van aangifte. Nedvang draagt zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstellingen (tripartiete bestuurlijke begeleidingscommissie) en combineert de gegevens tot een jaarlijkse rapportage (verslaglegging).



Figuur 3. Systeem bedrijfsafval

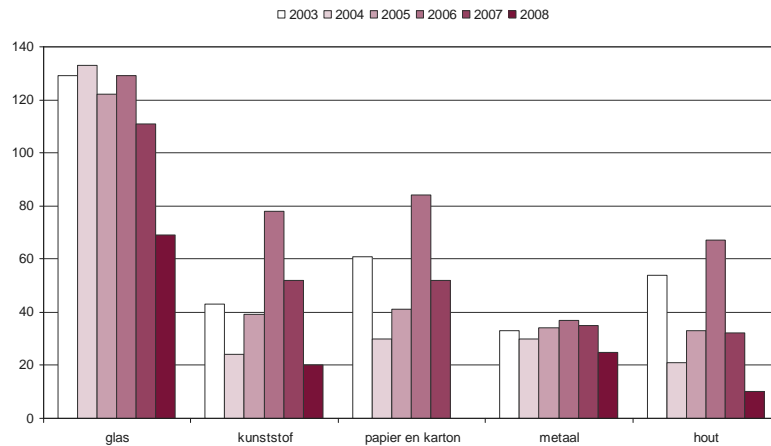
2.4 Mate van doelbereiking tot op heden op hoofdlijnen

De doelstelling van het Besluit verpakkingen is het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval, het bevorderen van het nuttig toepassen daarvan en het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval (Staatsblad, 2005). Om de bevindingen met betrekking tot de verschillende onderdelen van het Besluit verpakkingen in juiste perspectief te plaatsen, wordt de mate van doelbereiking op hoofdlijnen beschreven.

2.4.1 Hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval

Het eerste deel van de doelstelling van het Besluit verpakkingen is het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval. Deze hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval is gelijk aan de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen minus de hoeveelheid nuttig toegepast verpakkingsafval (zie figuur 4).

⁵) Het Uitvoerings- en monitoringprotocol gaat uit van een certificeringsregeling, waarbij een inzamelaar zich laat certificeren, zich aanmeldt bij Nedvang en vervolgens een opgave doet van de door hem verwerkte hoeveelheid bedrijfsafval (Nedvang & VNG, 2009). De implementatie van deze certificeringssystematiek blijkt complex. Gevolg hiervan is dat inzamelers nog geen opgave doen bij Nedvang.



Figuur 4. Te verwijderen verpakkingsafval (kiloton)⁶⁾

De totale hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval varieert in de jaren 2003 tot en met 2007 tussen de 241 kiloton en 398 kiloton (gemiddeld 304 kiloton). In het jaar 2008 neemt de totale hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval af tot 136 kiloton (Agentschap NL, 2010 (gebaseerd op gegevens Nedvang)). Deze afname is voor een belangrijk deel te verklaren door een afname van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als gevolg van een geheel herziene methode van marktmonitoring naar aanleiding van de invoering van de verpakkingenbelasting. Deze methode van marktmonitoring bestaat vanaf 2008 uit (Nedvang, 2010):

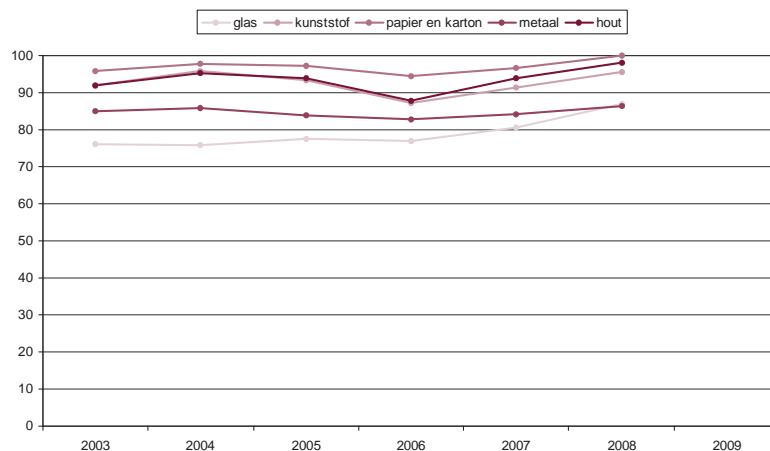
- aangifte van verpakkingen door bedrijven aan de Belastingdienst (voor de verpakkingenbelasting)
- inventarisatie van de registraties van op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen door Nedvang in samenwerking met de materiaalorganisaties
- berekening van het gewicht van op de markt gebrachte verpakkingen door bedrijven die minder dan 15.000 kg verpakkingen per jaar op de markt brengen en in het kader van de verpakkingenbelasting zijn vrijgesteld van het doen van aangifte (de zogenoemde onderdrempelige bedrijven) door Nedvang.

De totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen neemt af van gemiddeld 3.374 kiloton in de jaren 2003 tot en met 2007 naar 2.780 kiloton in 2008 (Agentschap NL, 2010 (gebaseerd op gegevens Nedvang)).

⁶⁾ De hoeveelheid te verwijderen verpakkingsafval is voor de jaren 2003 tot en met 2008 gebaseerd op aan de Europese Unie gerapporteerde gegevens (Agentschap NL, 2010).

2.4.2 Nuttige toepassing

Het tweede deel van de doelstelling van het Besluit verpakkingen is het bevorderen van het nuttig toepassen van verpakkingsafval. Nuttige toepassing wordt door de Europese Commissie omschreven als totaal teruggewonnen en met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties verbrand verpakkingsafval (zie figuur 5).



Figuur 5. Nuttige toepassing verpakkingsafval (gewichtsprocent), berekend volgens de methode van de Europese Commissie⁷⁾

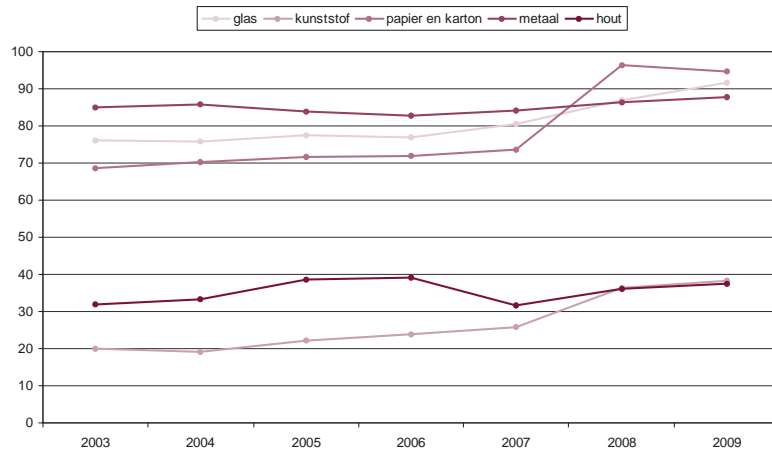
Het gewichtspercentage nuttige toepassing van verpakkingsafval kan op verschillende manieren worden berekend. Volgens de methode van de Europese Commissie wordt de hoeveelheid nuttig toegepast verpakkingsafval in een jaar afgezet tegen de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen in datzelfde jaar. Zo berekend worden de doelstellingen voor nuttige toepassing uit het Besluit verpakkingen in 2008 behaald.

Volgens de methode van het Besluit verpakkingen (zie artikel 4) wordt de hoeveelheid nuttig toegepast verpakkingsafval in een jaar afgezet tegen de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen in het jaar ervoor. Zo berekend worden de doelstellingen voor nuttige toepassing uit het Besluit verpakkingen voor glas, papier en karton, metaal en hout in 2008 niet behaald⁸⁾.

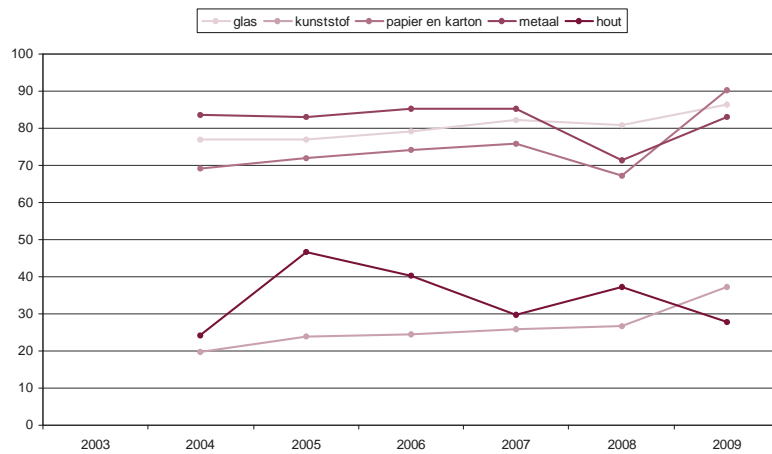
⁷⁾ De percentages nuttige toepassing voor de jaren 2003 tot en met 2008 zijn gebaseerd op aan de Europese Unie gerapporteerde gegevens (Agentschap NL, 2010). Voor 2009 zijn nog geen gegevens aan de Europese Unie gerapporteerd.

⁸⁾ Hiervoor geldt ook dat de afname van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als gevolg van een geheel herziene methode van marktmonitoring van invloed is (vergelijk paragraaf 2.4.1).

Hergebruik als materiaal wordt gezien als de belangrijkste vorm van nuttige toepassing van verpakkingsafval. In figuur 6 is het gewichtspercentage hergebruik weergegeven, zowel berekend volgens de methode van de Europese Commissie als volgens de methode van het Besluit verpakkingen.



Figuur 6a. Hergebruik verpakkingsafval (gewichtsprocent), berekend volgens de methode van de Europese Commissie⁹⁾



Figuur 6b. Hergebruik verpakkingsafval (gewichtsprocent), berekend volgens de methode van het Besluit verpakkingen

⁹⁾ De percentages hergebruik voor de jaren 2003 tot en met 2008 zijn gebaseerd op aan de Europese Unie gerapporteerde gegevens (Agentschap NL, 2010) en voor het jaar 2009 op de verslaglegging door Nedvang (2010).

Uit figuur 6 blijkt dat, berekend volgens de methode van de Europese Commissie, de hergebruikdoelstellingen uit het Besluit verpakkingen in 2008 worden behaald met uitzondering van de hergebruikdoelstelling voor glas¹⁰). In 2009 wordt ook de hergebruikdoelstelling voor glas behaald, evenals de hergebruikdoelstelling voor kunststof.

Berekend volgens de methode van het Besluit verpakkingen worden de hergebruikdoelstellingen uit het Besluit verpakkingen voor glas, papier en karton, en metaal in 2008 niet behaald. In 2009 wordt de hergebruikdoelstelling voor papier en karton wel behaald, evenals de hergebruikdoelstelling voor kunststof. De hergebruikdoelstelling voor glas en metaal worden in 2009 niet behaald.

2.4.3 *Voorkomen zwerfafval*

Het derde deel van de doelstelling van het Besluit verpakkingen is het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat (hiertoe) het Impulsprogramma Zwerfafval conform eerdere afspraken wordt uitgevoerd. Ook is overeengekomen dat in 2009, voor afloop van het Impulsprogramma Zwerfafval, dit programma wordt geëvalueerd. In deze inmiddels uitgevoerde evaluatie wordt geconcludeerd: ‘Op basis van kwantitatief monitoringonderzoek blijkt het nog moeilijk om aan te tonen dat de zwerfafvaldruk daadwerkelijk minder is geworden. Overigens kan evengoed worden gesteld dat de zwerfafvaldruk in ieder geval niet verder is toegenomen. (...) De vraag is ook of het realistisch is om van een driejarig programma met een aanzienlijke opstarttijd al zo snel een grote verbetering op straat te verwachten’ (Centrum voor Studies in Technologie en Duurzame Ontwikkeling, 2010: 42).

Zie verder ook hoofdstuk 4.2 (preventieverplichtingen, onder meer gericht op zoveel mogelijk voorkomen van ontstaan van zwerfafval) en hoofdstuk 7.3 (verwachte gevolgen voor zwerfafval bij inzameling grote PET-flessen via het integrale systeem).

¹⁰) Ook voor figuur 6 geldt dat de afname van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als gevolg van een geheel herziene methode van marktmonitoring van invloed is (vergelijk paragraaf 2.4.1).

3 Bevindingen producentenverantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot het onderdeel producentenverantwoordelijkheid van het Besluit verpakkingen.

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op dit onderdeel zijn:

- hoe is de rolverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs in de praktijk vormgegeven? Werkt dit en draagt dit optimaal bij aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen?
- welke rol vervullen Nedvang, de uitvoeringsorganisaties en de materiaalorganisaties hierbij?

3.1 Producentenverantwoordelijkheid in Besluit verpakkingen

De producentenverantwoordelijkheid is in het Besluit verpakkingen geregeld in artikel 2 en 4 (Staatsblad, 2010):

Artikel 2

1. De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland:
 - a. aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton, en
 - b. ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de artikelen 4 en 5.
2. De kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen en papier en karton komen voor rekening van de producent of importeur.
3. In afwijking van het tweede lid komen de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen en papier en karton voor rekening van degene die zich van de desbetreffende afvalstoffen ontdoet.

Artikel 4

1. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste 75 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en 70 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt.
2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:

- a. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en ten minste 38 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt
 - b. van de overige materiaalsoorten, ten minste de volgende gewichtspercentages nuttig worden toegepast door deze als materiaal te hergebruiken:
 - * 90 gewichtsprocent van glazen verpakkingen
 - * 75 gewichtsprocent van papieren en kartonnen verpakkingen
 - * 85 gewichtsprocent van metalen verpakkingen
 - * 25 gewichtsprocent van houten verpakkingen.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de producent of importeur die verpakkingen op het moment dat deze aan een ander ter beschikking worden gesteld, aan een stof, preparaat of ander product toevoegt, voor zover het deze verpakkingen betreft en voor zover deze verpakkingen niet zijn voorzien van zijn naam, logo of merkteken.

Aan de producentenverantwoordelijkheid kan op twee manieren uitvoering worden gegeven, individueel of gezamenlijk. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen wordt de verwachting uitgesproken dat producenten/importeurs als collectief aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen zullen voldoen (Staatsblad, 2005)¹¹).

Wat betreft rolverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen producenten/importeurs en gemeenten wordt in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen de verwachting uitgesproken dat producenten/importeurs in overleg treden met het gemeentebestuur over de wijze waarop hij aan de innameverplichting zal gaan voldoen: 'Het ligt daarbij voor de hand dat zowel de gemeente als het bedrijfsleven inzichtelijk maken waaruit de huidige en de te verwachten kosten van de gescheiden inzameling van oud papier en karton en glas bestaan alvorens afspraken te maken. (...) Tussen de gemeente en producent of importeur wordt vastgelegd of de feitelijke inzameling al dan niet door een gemeentelijke dienst dan wel een private onderneming wordt verricht. Uiteindelijk draagt de producent of importeur binnen de door de gemeenten vastgestelde kaders de eindverantwoordelijkheid voor de gescheiden inname of nascheiding voor zover dat noodzakelijk is om de voorgeschreven percentages hergebruik en overige nuttige toepassing te behalen. Dit in tegenstelling tot de situatie onder de Regeling verpakkingen, waarin de gemeente verantwoordelijk was voor de gescheiden inzameling' (Staatsblad, 2005: 11).

¹¹) Onder vigeur van de Regeling verpakkingen waren vrijwel alle producenten/importeurs aangesloten bij het Convenant verpakkingen. Er was geen reden om aan te nemen dat het verpakkende bedrijfsleven niet opnieuw zou beslissen een collectief systeem op te zetten (Staatsblad, 2005).

3.2 Producentenverantwoordelijkheid in praktijk

3.2.1 *Vormgeving en werking rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en producenten/importeurs*

Aanvullende afspraken over rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en producenten/importeurs

Zoals verwacht treden producenten/importeurs in overleg met gemeenten over de aanpak van de dossiers verpakkingen in zwerfafval. Op 27 juli 2007 sluiten het ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG de Raamovereenkomst (zie hoofdstuk 2). In relatie tot de vormgeving van de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs wordt onder meer overeengekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelasting zal gaan afdragen, zodat jaarlijks € 115 mln. vanuit de begroting van het ministerie van VROM kan worden gestort in een Afvalfonds, dat geadmineistreerd wordt door een stichting. Gemeenten krijgen uit het Afvalfonds een vergoeding uitgekeerd voor de inname van huishoudelijk afval, op grond van een tussen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG gesloten akkoord (annex 1 bij de Raamovereenkomst) (2007).

Eén van de overwegingen om de Raamovereenkomst te sluiten is ‘dat het voor de rijksoverheid, VNG en gemeenten het meest praktisch is als het verpakkende bedrijfsleven via één organisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen waar het betreft de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen’ (2007: 1)¹²). Uit de interviews blijkt dat gemeenten het niet werkbaar vonden om met verschillende uitvoeringsorganisaties, laat staan met individuele producenten/importeurs afspraken te maken over de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling. Het vervolg van de overweging luidt dan ook: ‘De collectieve uitvoeringsorganisaties die zich met name richten op consumentenverpakkingen en die ten tijde van het afsluiten van deze Raamovereenkomst een door VROM goedgekeurde mededeling hebben ingediend, zullen deze organisatie uiterlijk 1 oktober 2007 oprichten. Deze organisatie vormt voor de VNG en gemeenten de enige gesprekspartner met betrekking tot de uitvoering van het Besluit (verpakkingen)’ (2007: 1).

¹²) Het ministerie van VROM geeft aan dat de overweging dat het voor de rijksoverheid het meest praktisch is als het verpakkende bedrijfsleven via één organisatie uitvoering geeft aan het Besluit verpakkingen, niet de reden is waarom het ministerie van VROM de Raamovereenkomst heeft gesloten met het verpakkende bedrijfsleven en de VNG (vergelijk paragraaf 3.2.1).

Op 18 december 2007 zijn de statuten van de Stichting Nedvang aangepast (Nedvang 'nieuwe stijl')¹³). In combinatie met de Raamovereenkomst (en de overige aanvullende afspraken) is de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs met betrekking tot het huishoudelijk afval hiermee vormgegeven.

Nedvang heeft inmiddels met nagenoeg alle gemeenten een deelnemersovereenkomst gesloten. In de meeste gemeenten wordt het huishoudelijk afval gescheiden ingenomen. Kanttekening hierbij is dat Nederland op het moment van de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen al beschikt over een werkende infrastructuur voor de gescheiden inname van verpakkingen en papier en karton, met uitzondering van kunststofverpakkingen uit huishoudens. Nieuw is dus dat in de meeste gemeenten, met uitzondering van de gemeenten Gulpen en Rotterdam, nu ook kunststofverpakkingen uit huishoudens gescheiden worden ingenomen dan wel pilots zijn gestart voor de gescheiden inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens (onder andere in Amsterdam).

Kritiek op proces totstandkoming aanvullende afspraken

Op het proces van totstandkoming van de aanvullende afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs met betrekking tot het huishoudelijk afval is kritiek, zo blijkt uit de interviews. De kritiek van een aantal individuele gemeenten is dat onvoldoende rekening is gehouden met de lokale situatie en daaruit voortkomende wensen van gemeenten. Een aantal gemeenten voelt zich aangetast in hun autonomie. Zo wil een aantal gemeenten (onder andere Rotterdam en een aantal noordelijke gemeenten) na het ondertekenen van de Raamovereenkomst de keuzevrijheid voor nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens, hoewel gemeenten in meerderheid hebben ingestemd met bronscheiding. De VNG stelt de conceptafspraken steeds aan haar leden te hebben voorgelegd en dat op basis van reacties van de leden is onderhandeld.

In het addendum bij de Raamovereenkomst is op 20 september 2008 overeengekomen dat er een derde mogelijkheid is voor inname en sortering door gemeenten: de gemeente draagt zorg voor nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudelijk restafval bij een gecertificeerde nascheidingsinstallatie (zie ook hoofdstuk 2.3) (2008).

¹³) NB. Nedvang is op 10 november 2005 al opgericht. Nedvang komt voort uit SVM PACT, de uitvoeringsorganisatie onder het Convenant verpakkingen III waarin alle schakels uit de verpakkingketen waren vertegenwoordigd. SVM PACT zorgde ervoor dat het verpakkende bedrijfsleven de afspraken nakwam en was namens het verpakkende bedrijfsleven het aanspreekpunt voor de overheid en maatschappelijke organisaties (www.svm-pact.nl).

Ook heeft een aantal gemeenten kritiek op de hoogte van de overeengekomen vergoedingen die gemeenten uit het Afvalfonds krijgen uitgekeerd. De vergoedingen zouden volgens een aantal geïnterviewde personen van gemeenten niet kostendekkend zijn¹⁴).

Het verpakkende bedrijfsleven spreekt dit tegen. De vergoedingen zouden volgens een aantal geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven eerder te hoog zijn, met de op 20 januari 2009 overeengekomen vergoedingen voor kunststof verpakkingen uit huishoudens.

Naar de hoogte van de vergoedingen die gemeenten uit het Afvalfonds krijgen uitgekeerd wordt apart onderzoek gedaan. Daarom wordt er in dit rapport verder niet op ingegaan.

Ook het verpakkende bedrijfsleven heeft kritiek op het proces van totstandkoming van de aanvullende afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs met betrekking tot het huishoudelijk afval. In de perceptie van het verpakkende bedrijfsleven waren er met de VNG en dus met gemeenten duidelijke afspraken overeen gekomen in de Raamovereenkomst. Korte tijd na het ondertekenen van de Raamovereenkomst vraagt de VNG naar aanleiding van haar leden over het Uitvoerings- en monitoringprotocol om aanvullende afspraken over de financiële vergoeding aan gemeenten in geval van nascheiding van kunststofverpakkingen uit huishoudens (2008). Terwijl het verpakkende bedrijfsleven stelt in eerste instantie zelf voorstander van nascheiding te zijn geweest, maar op verzoek van de VNG te hebben gekozen voor bronscheiding. Deze keuze had onder meer te maken met het feit dat nascheiding op grote schaal binnen de termijn van de Raamovereenkomst praktisch niet mogelijk leek, omdat er in Nederland slechts twee nascheidingsinstallaties waren.

Deze vraag van de VNG en de lobby van gemeenten en bewerkers bij de Tweede Kamer (resultierend in moties, zie hoofdstuk 2.3) heeft het vertrouwen van het verpakkende bedrijfsleven in de overheid geen goed gedaan. *'De spelregels veranderden tijdens het spel, wat van grote invloed is geweest op het tempo dat gemaakt kon worden om het systeem ook voor kunststofverpakkingen te laten werken'*, aldus een geïnterviewde persoon van het verpakkende bedrijfsleven.

Betrokkenen zijn het erover eens dat de langdurige onderhandeling ertoe heeft geleid dat het werkend krijgen van het systeem voor kunststofverpakkingen uit huishoudens vertraging heeft opgelopen. In feite is er pas sinds ongeveer anderhalf jaar een werkende infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens.

¹⁴) In het ontwerp van het Besluit verpakkingen was de producentenverantwoordelijkheid ook van toepassing op 'overig afvalbeheer'. Gemeenten zijn nu zelf verantwoordelijk voor het huishoudelijk restafval en het zwerfafval. Enkele geïnterviewde personen zijn van mening dat de kosten van de inname van het huishoudelijk restafval ook voor rekening van de producent of importeur zouden moeten komen.

Daarnaast hebben het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten kritiek op de rol van het ministerie van VROM. Het overheersende gevoel is dat het ministerie van VROM met het Besluit verpakkingen regels heeft opgesteld die nog veel nadere uitwerking en invulling behoeven, maar door het ministerie van VROM bij wijze van spreken over de schutting zijn gegooid.

Het ministerie van VROM stelt dat het Besluit verpakkingen voorziet in een individuele verantwoordelijkheid van een producent of importeur om aan de verplichtingen te voldoen (Tweede Kamer, 2006-2007). In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat ook gezamenlijk aan de producentenverantwoordelijkheid uitvoering kan worden gegeven. En is de verwachting uitgesproken dat producenten/importeurs in overleg treden met het gemeentebestuur omtrent de wijze waarop hij aan de innameverplichting zal gaan voldoen (Staatsblad, 2005). De rol van het ministerie van VROM is faciliterend. De staatssecretaris van VROM schrijft hierover op 15 januari 2007 aan de Tweede Kamer: 'Uiteraard neemt dit alles niet weg dat ik begrip heb voor de situatie dat gemeenten met meerdere collectieven te maken kunnen krijgen. Zoals ik eerder in antwoord op Kamervragen heb aangegeven, ben ik wanneer één of meerdere partijen denken dat dat zinvol is, bereid een faciliterende rol op mij te nemen en de belangrijkste collectieve partijen uit te nodigen voor een gesprek om te bevorderen dat gemeenten waar mogelijk niet met afzonderlijke collectieven behoeven te onderhandelen' (Tweede Kamer, 2006-2007: 3).

Verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en producenten/importeurs: twee kapiteins op één schip

Een meer fundamenteel punt van kritiek van zowel het verpakkende bedrijfsleven als gemeenten, is dat de producentenverantwoordelijkheid zoals geregeld in het Besluit verpakkingen 'wringt' met de zorgplicht van gemeenten zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Producenten/importeurs en gemeenten zijn beiden verantwoordelijk gemaakt voor de inname van verpakkingsafval, waardoor er sprake is van twee kapitein op één schip. Of, zoals een geïnterviewde persoon het verwoordt: '*Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor het huishoudelijk afval en de gescheiden inzameling van glas, papier, metaal en nu ook kunststof verpakkingsafval, vanuit het huis van Thorbecke hebben zij zeggenschap over hun openbare ruimte. Dit doorkruis je door een andere partij verantwoordelijk te maken voor de afvalinzameling in de gemeenten.*'

Over hoe met deze situatie om te gaan zijn afspraken gemaakt in de Raamovereenkomst – '*met behulp van de Raamovereenkomst zijn de tekortkomingen van het besluit aangepast*', aldus een geïnterviewde persoon – maar deze afspraken zijn overeengekomen voor de jaren 2008 tot en met 2012. De vraag is wat er gebeurt na 2012. In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat deze na overleg en overeenstemming op basis van een evaluatie in 2011 kan worden verlengd met een nader te bepalen termijn.

Geïnterviewde personen vragen zich echter af of dit opnieuw een langdurige onderhandeling betekent en of de verantwoordelijkheidsverdeling niet beter wettelijk kan worden geregeld.

Ook wijst een aantal geïnterviewde personen erop dat het tijdelijke karakter van de afspraken remmend werkt op het doen van investeringen.

Producenten/importeurs voor behalen hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk van gemeenten

Voortkomend uit het verantwoordelijk maken van zowel producenten/importeurs als de gemeenten voor de inname van verpakkingsafval, is het punt van kritiek van het verpakkende bedrijfsleven dat producenten/importeurs voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen mede afhankelijk zijn van (de inname van huishoudelijk afval door) gemeenten. In de overwegingen om de Raamovereenkomst te sluiten is dat als volgt verwoord: 'dat het verpakkende bedrijfsleven voortvarend invulling wil geven aan het Besluit, echter dat het verpakkende bedrijfsleven hier niet zonder medewerking van de gemeenten uitvoering aan kan geven, terwijl gemeenten op hun beurt niet verplicht kunnen worden om deze medewerking te verlenen' (2007: 1-2).

Het verpakkende bedrijfsleven stelt dat als een gemeente weigert om huishoudelijk afval gescheiden in te nemen, zoals de gemeenten Gulpen en Rotterdam met betrekking tot kunststofverpakkingen uit huishoudens, het verpakkende bedrijfsleven eigenlijk geen instrumenten heeft om de desbetreffende gemeente hiertoe te verplichten. De vraag of de rolverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten/importeurs in de praktijk optimaal bijdraagt aan het behalen van de hergebruikdoelstellingen, beantwoordt het verpakkende bedrijfsleven dan ook ontkennend. Geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven stellen voor om ook gemeenten een verplichting op te leggen ten aanzien van de gescheiden inname van verpakkingsafval. Een aantal geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven stelt dat het verpakkende bedrijfsleven gemeenten betaalt voor de inname van huishoudelijk afval, en daarom de inname van huishoudelijk afval ook (mede) zou moeten kunnen bepalen. Dit laatste staat echter op gespannen voet met de autonomie van gemeenten.

Individuele verantwoordelijkheid versus als collectief voldoen

Het Besluit verpakkingen voorziet in een individuele verantwoordelijkheid van een producent of importeur om aan de verplichtingen te voldoen. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat ook gezamenlijk aan de producentenverantwoordelijkheid uitvoering kan worden gegeven, en is de verwachting uitgesproken dat producenten/importeurs inderdaad als collectief aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen zullen voldoen.

Uit de interviews komt echter de vraag naar voren of een producent of importeur in het Besluit verpakkingen wel individueel verantwoordelijk moet worden gesteld, als in de praktijk aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen feitelijk alleen als collectief kan worden voldaan.

Immers, voor een individuele producent of importeur is het praktisch onmogelijk om de door hem in Nederland aan een ander ter beschikking gestelde verpakkingen en papier en karton en ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich heeft ontdaan in te nemen ('*Je kunt als tandpastaproducent moeilijk langs ieder huishouden gaan om je lege tubes op te halen*'), aldus een geïnterviewde persoon van het verpakkende bedrijfsleven). Dat een producent of importeur in het Besluit verpakkingen toch individueel verantwoordelijk is gesteld (en niet alles collectief) beschouwen de meeste geïnterviewde personen als een weeffout in het Besluit verpakkingen.

Bijkomend probleem is dat het collectief (Nedvang), dat namens het verpakkende bedrijfsleven het Besluit verpakkingen uitvoert, in het Besluit verpakkingen niet als normadressant is aangewezen en er dus niet handhavend kan worden opgetreden bij het eventueel niet voldoen aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen (zie ook hoofdstuk 6). Een aantal geïnterviewde personen stelt voor om in het Besluit verpakkingen één of meer collectieven als normadressant aan te wijzen. Hierbij wordt verwezen naar het Belgische systeem, waar twee collectieven – één voor het huishoudelijk afval (FostPlus) en één voor het bedrijfsafval (VAL-I-PAC) – bij ministerieel besluit verantwoordelijk zijn gesteld om namens het verpakkende bedrijfsleven uitvoering te geven aan de producentenverantwoordelijkheid. Wanneer (één van) deze collectieven niet voldoen aan de verplichtingen kan er handhavend worden opgetreden. Dit lijkt, afgaand op het oordeel van de Belgische ervaringsdeskundigen in de praktijk te werken: '*De hergebruikdoelstellingen worden gehaald. Mede omdat FostPlus, indien het ernaar uitziet dat doelstellingen niet gehaald worden, restafval opkoopt en de scheiding hiervan financiert. Wanneer FostPlus de doelstelling niet haalt volgt er op basis van de regionale wetgeving een boete. Hier gaat een prikkel van uit.*'

In de spiegelbijkomst is gewezen op het risico dat een collectieve normadressant failliet kan gaan, waarna er geen mogelijkheden meer zijn om handhavend op te treden. Daarom is voorgesteld om in een wijziging van het Besluit verpakkingen zowel de individuele producent of importeur verantwoordelijk te stellen, als één of meerdere collectieven als normadressant aan te wijzen.

3.2.2 Rol Nedvang, uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties

Rol Nedvang

Nedvang 'nieuwe stijl' is opgericht om namens het verpakkende bedrijfsleven collectief het Besluit verpakkingen uit te voeren (zie paragraaf 3.2.1): 'De Stichting Nedvang (...) geeft namens producenten en importeurs uitvoering aan de gemaakte afspraken in de Raamovereenkomst. Nedvang werkt voor de uitvoering nauw samen met de materiaalorganisaties' (Nedvang & VNG, 2009: Uitvoeringsprotocol huishoudens 7). Nedvang draagt voor het huishoudelijk afval zorg voor (Nedvang & VNG, 2009):

- de beoordeling en controle van de opgegeven hoeveelheden en de correspondentie hierover met gemeenten (gemeenten sluiten een deelnemersovereenkomst met Nedvang)
- de doorgeleiding van de opgave van gemeenten aan het Afvalfonds met een voorstel voor de uit te betalen vergoeding
- het voorstel aan het Afvalfonds voor de te hanteren voorlopige verrekenprijs en vaststelling van de verrekenprijs van het voorgaande kalenderjaar (voor papier en glas).

Voor het bedrijfsafval draagt Nedvang zorg voor de beoordeling en controle van de opgegeven hoeveelheden en de correspondentie hierover met inzamelers en bewerkers (Nedvang & VNG, 2009).

Voor het huishoudelijk afval en het bedrijfsafval draagt Nedvang zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstellingen. Nedvang combineert de gegevens tot een jaarlijkse rapportage (verslaglegging) (Nedvang & VNG, 2009).

Nedvang als het loket stuit(te) op weerstand andere uitvoeringsorganisaties
De oprichting van Nedvang als het loket voor de VNG en gemeenten, zoals afgesproken in de Raamovereenkomst, stuit(te) op weerstand bij de andere uitvoeringsorganisaties, die ook als collectief het Besluit verpakkingen wilden uitvoeren (ten tijde van het sluiten van de Raamovereenkomst hadden meerdere materiaalorganisaties zich omgevormd tot uitvoeringsorganisaties). Deze uitvoeringsorganisaties hadden een mededeling ingediend, die was goedgekeurd door de minister van VROM. Zo schrijft de staatssecretaris van VROM in zijn brief van 15 januari 2007 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2006-2007: 2): 'In het besluit is in de Nota van Toelichting aangegeven dat het mogelijk is gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen. Dat gebeurt in de praktijk ook en qua volume op zeer grote schaal. De grootste collectieve organisatie voor consumentenverpakkingen, Nedvang, heeft aangegeven nu al tenminste 70% van het verpakkingenvolume te bestrijken en te verwachten dat dit percentage nog tot ruim 80% van de markt kan groeien. Daarnaast is er een relatief grote collectieve organisatie, BVNL, die met name actief is op het gebied van bedrijfsverpakkingen (rond 15% van het totaal volume aan verpakkingen). Verder zijn er nog twee collectieve organisaties van producenten en importeurs die met name glazen en papieren verpakkingen willen laten inzamelen. Ik verwacht daarmee zeer binnenkort te kunnen instemmen' (ministerie van VROM, 2007).

Een aantal andere uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties uiten in het interview hun verbazing over dat, volgens hen, Nedvang als het loket c.q. de gesprekspartner voor de VNG en gemeenten werd aangewezen, met instemming van het ministerie van VROM als medeondertekenaar van de Raamovereenkomst. De andere uitvoeringsorganisaties en materiaalorganisaties voel(d)en zich niet betrokken en niet gekend. Ze zijn van mening dat het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL) en de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) tijdens de onderhandeling over de Raamovereenkomst de producentenverantwoordelijkheid teveel naar zich toe hebben getrokken.

Voor de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen waren de materiaalorganisaties gesprekspartner voor de overheid. Ze hadden jarenlange ervaring met de inname van verpakkingsafval en hadden er mede voor gezorgd dat Nederland beschikte over een werkende infrastructuur voor de inname van verpakkingen en papier en karton, met uitzondering van kunststofverpakkingen uit huishoudens. En, zoals hiervoor aangegeven, de andere uitvoeringsorganisaties hadden een door de minister van VROM goedgekeurde mededeling. *‘Opeens moest er één loket zijn, en spraken niet alleen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maar ook het ministerie van VROM alleen nog maar met Nedvang’*, aldus een geïnterviewde persoon. Hierbij komt dat goedkeuring door de minister van VROM van de mededeling die Nedvang had ingediend door een uitspraak van Raad van State op 22 oktober 2008 is herroepen (Raad van State, 2008)¹⁵). De Stichting Duurzaam Verpakkingsglas (SDV), spant een juridische procedure aan tegen Nedvang, het ministerie van VROM en de VNG.

In 2009 komen Nedvang en de andere uitvoeringsorganisaties overeen nauw samen te werken. Nedvang verzorgt in dit jaar de verslaglegging namens de uitvoeringsorganisaties Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL), Beheer Verpakkingen MKB Metaal (BVMM), cluster VMK/NRK/NVGP, Stichting Verpakkingen Recycling Nederland (VRN) en Verpakkingsbeheer de Korrel.

Nadat de rechtbank op 13 januari 2010 de vorderingen als voorlopige voorziening voor de duur van de hoofdzaak van de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas afwijst, treden ook Nedvang en de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas in overleg met elkaar over de geschilpunten. De gesprekken leiden tot een overeenkomst waardoor ook de Stichting Duurzaam Verpakkingsglas participeert binnen Nedvang. Tevens wordt de juridische procedure beëindigd (Nedvang, 2010).

¹⁵) Recycling Netwerk Nederland en de Stichting Natuur en Milieu hadden beroep ingesteld bij de Raad van State tegen het besluit van de minister van VROM van 20 juli 2007 het bezwaar van Recycling Netwerk Nederland en de Stichting Natuur en Milieu tegen de goedkeuring van de mededeling van Nedvang ongegrond te verklaren. Kort weergegeven betogen Recycling Netwerk Nederland en de Stichting Natuur en Milieu dat niet duidelijk is aan wie de goedkeuring door de minister van VROM is gericht. De Raad van State verklaart het beroep voor zover ingesteld door Recycling Netwerk Nederland niet ontvankelijk (geen rechtspersoon), maar verklaart het beroep voor zover ingesteld door de Stichting Natuur en Milieu gegrond (Raad van State, 2008).

De andere uitvoeringsorganisaties stellen dat ze geen andere keuze hadden dan samen te werken met Nedvang. Centrale regie is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen. Er is echter ontevredenheid over de mate waarin de andere uitvoeringsorganisaties zijn vertegenwoordigd in het dagelijks en algemeen bestuur van Nedvang. Het Centraal Bureau Levensmiddelen en de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie vormen samen de meerderheid¹⁶).

Nedvang stelt dat de mate van vertegenwoordiging recht doet aan het aantal producenten/importeurs dat de andere uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigen. De achterban van de andere uitvoeringsorganisaties bestaat namelijk ook uit bedrijven die geen producentenverantwoordelijkheid hebben.

Rol Nedvang in relatie tot Afvalfonds

Zoals aangegeven leidt Nedvang de opgaven van gemeenten door aan het Afvalfonds met een voorstel voor de uit te betalen vergoeding (in annex 1 bij de Raamovereenkomst en bijlage B van het Uitvoerings- en monitoringprotocol zijn de vergoedingen per materiaalsoort beschreven). Voor de opgave van de ingenomen hoeveelheid huishoudelijk afval heeft Nedvang het programma WasteTool ontwikkeld. Nedvang beoordeelt en controleert de opgegeven hoeveelheden, conform het in bijlage E van het Uitvoerings- en monitoringprotocol beschreven audit- en controleprotocol.

De procedure is als volgt: 'Het Afvalfonds betaalt een vergoeding uit aan de gemeente binnen 4 weken na ontvangst van de door Nedvang goedgekeurde opgave van de gemeente, met specificatie van de ingezamelde materialen. In geval bij een controle achteraf blijkt dat de gegevens onjuist zijn, kan het Afvalfonds de uitbetaalde vergoedingen terugvorderen. Nedvang meldt een niet-goedkeuring of een vaststelling van een afwijkende hoeveelheid binnen 4 weken na ontvangst van de opgave aan de gemeente. Een advies van Nedvang aan het Afvalfonds tot terugvordering van een uitgekeerde vergoeding meldt Nedvang onmiddellijk aan de gemeente' (Nedvang & VNG, 2009: uitvoeringsprotocol huishoudens 6).

¹⁶) Het dagelijks bestuur is als volgt samengesteld: twee leden benoemd door het Centraal Bureau Levensmiddelen, twee leden benoemd door de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, één lid benoemd door de Stichting Papier Recycling Nederland, één lid benoemd door de Raad Nederlandse Detailhandel en één lid benoemd door VNO-NCW, MKB-Nederland en de Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland. Het algemeen bestuur is als volgt samengesteld: vijf leden benoemd door het Centraal Bureau Levensmiddelen, vijf leden benoemd door de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, drie leden benoemd door de Fabrikanten, Importeurs en Agenten op Radiogebied, de Leveranciers van Huishoudelijke Apparaten in Nederland, de Raad Nederlandse Detailhandel en het Nederlands Verbond van de Groothandel, twee leden door VNO-NCW en MKB-Nederland, één lid benoemd door de Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland, één lid benoemd door de Stichting Kringloop Blik en één lid benoemd door de Stichting Papier Recycling Nederland.

In de subsidiebeschikking aan de Stichting Afvalfonds zijn de noodzakelijke voorwaarden opgenomen die de minister van VROM in staat stellen verantwoording af te leggen over de vanuit de begroting van het ministerie van VROM in het Afvalfonds gestorte gelden, en zowel de minister van VROM als de Algemene Rekenkamer controlerechten verlenen (Tweede Kamer, 2008-2009).

Toch worden bij de rol van Nedvang in relatie tot het Afvalfonds vraagtekens geplaatst, zoals blijkt uit de interviews. Een aantal geïnterviewde personen stelt dat het Afvalfonds belastinggeld (verpakkingenbelasting) ontvangt en uitkeert, en het daarom vreemd is dat het verpakkende bedrijfsleven een rol vervult in de uitkering van de vergoedingen uit het Afvalfonds. Moet deze rol niet door de overheid vervuld worden? Zijn er wel voldoende checks and balances? Controleert de Stichting Afvalfonds bijvoorbeeld ook zelf de voorstellen van Nedvang voor de uit te betalen vergoeding aan gemeenten? Is het niet vreemd dat de penningmeester van de Stichting Afvalfonds de directeur van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie is¹⁷)?

Een aantal andere geïnterviewde personen stelt dat het Afvalfonds geen belastinggeld ontvangt en uitkeert, maar een door producenten/importeurs betaalde heffing. Alleen omdat het bestaan van verschillende heffingen op verpakkingen niet efficiënt is en veel onnodige administratieve lasten oplevert, is in de Raamovereenkomst overeengekomen dat het verpakkende bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelastingen afdraagt (2007). Het gaat dus om een private heffing, die door de Belastingdienst wordt geïnd. Dat Nedvang een voorstel doet voor de uit te betalen vergoeding aan gemeenten is dan ook geen probleem; hierover zijn door Nedvang en de VNG afspraken gemaakt in het Uitvoerings- en monitoringprotocol. Ook is in het Uitvoerings- en monitoringprotocol beschreven dat Nedvang een niet-goedkeuring of een vaststelling van een afwijkende hoeveelheid binnen vier weken na ontvangst van de opgave aan de gemeente meldt (Nedvang & VNG, 2009).

Hoewel het vervolg van het Afvalfonds niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen behoort, zijn in meerdere interviews ongevraagd zorgen geuit over het voornemen van het kabinet om de bijdrage aan het Afvalfonds te schrappen. De (financiële) motor van het systeem voor huishoudelijk afval zou dan wegvallen.

¹⁷) Het bestuur van de Stichting Afvalfonds is als volgt samengesteld: twee leden benoemd door het verpakkende bedrijfsleven, twee leden benoemd door de VNG en één onafhankelijk voorzitter.

4 Bevindingen preventieverplichtingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot het onderdeel preventieverplichtingen van het Besluit verpakkingen.

De onderzoeksvraag die betrekking heeft op dit onderdeel is: in welke mate spelen de preventieverplichtingen een rol in het ontwerp- en productieproces?

4.1 Preventieverplichtingen in Besluit verpakkingen

De preventieverplichtingen zijn in het Besluit verpakkingen geregeld in artikel 3 (Staatsblad, 2010):

Artikel 3

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.

4.2 Preventieverplichtingen in praktijk

Nedvang doet ook verslaglegging over de uitvoering van het onderdeel preventieverplichtingen van het Besluit verpakkingen¹⁸). Omdat de activiteiten van producenten/importeurs op het gebied van preventie lastig zijn te vatten in het formulier verslaglegging, kiest Nedvang voor een aanvullende rapportage naast het beantwoorden van de vragen in het formulier verslaglegging. In de rapportage worden concrete voorbeelden gegeven die door producenten/importeurs bij Nedvang zijn ingeleverd. De voorbeelden illustreren de reikwijdte van het onderwerp. Ook wordt een beeld gegeven van de ontwikkelingen in de verpakkingindustrie (Nedvang, 2010).

¹⁸) Ook met betrekking tot het onderdeel preventieverplichtingen van het Besluit verpakkingen is het probleem dat het collectief (Nedvang), dat namens het verpakkende bedrijfsleven het Besluit verpakkingen uitvoert, in het Besluit verpakkingen niet als normadressant is aangegeven en er dus niet handhavend kan worden opgetreden bij het eventueel niet voldoen aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen (vergelijk hoofdstuk 3, zie ook hoofdstuk 6). In tegenstelling tot de hergebruikdoelstellingen zou aan de preventieverplichtingen in de praktijk wel door individuele producenten/importeurs kunnen worden voldaan.

Gegevens over welk percentage producenten/importeurs welke maatregelen neemt ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen of papier en karton zijn niet beschikbaar.

Wel heeft Nedvang in 2009 onderzocht in welke mate de preventieverplichtingen een rol spelen in het ontwerp- en productieproces, op basis van door 45 bedrijven ingevulde formulieren. Uit deze beperkte steekproef blijkt onder meer dat door producenten/importeurs maatregelen zijn genomen waardoor minder verpakkingsmateriaal wordt gebruikt. Kostenbesparing is, na het verminderen van de milieudruk, de belangrijkste drijfveer achter verpakkingsontwikkeling. Als belemmeringen voor verpakkingsontwikkeling wordt ook wetgeving (bijvoorbeeld eisen ten aanzien van voeding of materialen) genoemd (Nedvang, 2010).

De resultaten van dit onderzoek sluiten op hoofdlijnen aan bij de bevindingen uit de interviews. Betrokkenen hebben de indruk dat de preventieverplichtingen geen grote rol spelen in het ontwerp- en productieproces. Bedrijfseconomische afwegingen spelen een veel grotere rol. Het verpakkende bedrijfsleven benadrukt dat de markt zijn werk doet: producenten hebben een bedrijfseconomische prikkel om minder verpakkingsmateriaal te gebruiken. Het verpakkende bedrijfsleven stelt ook dat maatschappelijk verantwoord ondernemen voor steeds meer bedrijven een drijfveer is. *'Het bedrijfsleven zorgt dat zij voldoet aan de essentiële eisen en richt zich daarnaast op consumenten trends. Duurzaamheid is de laatste jaren een license to operate geworden, en in die zin staan ook verpakkingen hoog op de agenda'*, aldus een geïnterviewde persoon van het verpakkende bedrijfsleven.

De detailhandel plaatst de kanttekening dat een afnemer over te weinig invloed beschikt om de gehele keten te veranderen. Er moeten collectief maatregelen worden genomen. Nedvang geeft aan een stimulerende rol te willen vervullen om collectief maatregelen te nemen. Er zijn al activiteiten ontplooid om producenten/importeurs te ondersteunen, informeren en inspireren (Nedvang, 2010).

Een aantal geïnterviewde personen, voornamelijk van overheden, merkt op dat het Besluit verpakkingen geen resultaatverplichtingen voorschrijft voor preventie. Er worden vraagtekens geplaatst of de huidige preventieverplichtingen, die worden getypeerd als inspanningsverplichtingen, niet te vrijblijvend zijn. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het lastig is normen voor te schrijven, gelet op de hoeveelheid en diversiteit van verpakkingen en het moeten voldoen aan de essentiële eisen met betrekking tot de gebruiksfunctie van verpakkingen.

Naming and shaming noemen deze geïnterviewde personen als instrument om het verpakkende bedrijfsleven te prikkelen meer maatregelen te nemen ter bevordering van het verminderen van de gewichtshoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van verpakkingen of papier en karton.

Een aantal geïnterviewde personen is van mening dat wel resultaatverplichtingen kunnen worden voorgeschreven voor het percentage toe te passen hergebruikt materiaal. Kanttekening hierbij is dat het zoveel mogelijk toepassen van hergebruikt materiaal (artikel 3c) er soms toe leidt dat meer verpakkingsmateriaal wordt gebruikt, wat in strijd is met artikel 3a van het Besluit verpakkingen.

5 Bevindingen hergebruikdoelstellingen kunststof

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot het onderdeel hergebruikdoelstellingen kunststof van het Besluit verpakkingen.

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op dit onderdeel zijn:

- welke effecten heeft het integreren van de doelstellingen voor kunststof tot één doelstelling op de mate van materiaalhergebruik?
- wordt er effectief en efficiënt gestuurd op de inzameling ten behoeve van het bereiken van de hergebruikdoelstelling voor kunststof?
- welke resultaten worden voor de komende jaren ingeschat voor de inzameling van kunststof verpakkingen?

5.1 Hergebruikdoelstellingen kunststof in Besluit verpakkingen

Het Besluit verpakkingen is op 1 oktober 2010 gewijzigd en komt daardoor overeen met de afspraak in de Raamovereenkomst over het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof. Deze geïntegreerde hergebruikdoelstelling voor kunststof is in het Besluit verpakkingen geregeld in artikel 4, lid 2a (Staatsblad, 2010):

Artikel 4, lid 2a

2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:
 - a. van de kunststofverpakkingen, ten minste 45 gewichtsprocent nuttig wordt toegepast en ten minste 38 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt.

In het oorspronkelijke Besluit verpakkingen luidde artikel 4, lid 2a t/m 2c (Staatsblad, 2005):

Artikel 4, lid 2a t/m 2c (oorspronkelijk)

2. De producent of importeur draagt er zorg voor dat per kalenderjaar, van het totaal van de door hem in Nederland in het voorafgaande kalenderjaar aan een ander ter beschikking gestelde hoeveelheid verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan:
 - a. van de kunststof drankenverpakkingen met een inhoud van meer dan 5 deciliter, ten minste 95% gescheiden wordt ingenomen en als materiaal wordt hergebruikt
 - b. van de kunststof drankenverpakkingen van 5 deciliter of minder, ten minste 55% gescheiden wordt ingenomen en als materiaal wordt hergebruikt
 - c. van de overige kunststofverpakkingen, ten minste 45% nuttig wordt toegepast en ten minste 27 gewichtsprocent als materiaal wordt hergebruikt.

In de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit verpakkingen is het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof toegelicht: 'Eén van de uitgangspunten van de Raamovereenkomst was de constatering dat het bestaan van drie verschillende percentages uit het Besluit verpakkingen (...) een efficiënte gezamenlijke inzameling van alle soorten kunststof verpakkingafval in de weg staat. Daar komt bij dat de beide afzonderlijke stromen kunststof drankverpakkingen relatief klein zijn ten opzichte van de stroom overige kunststof verpakkingafval. In de Raamovereenkomst is derhalve de afspraak vastgelegd dat het onderscheid tussen de verschillende stromen kunststof verpakkingafval, zoals dat oorspronkelijk in het Besluit verpakkingen was opgenomen, komt te vervallen. Daar staat tegenover dat de taakstelling voor materiaalhergebruik van kunststof verpakkingafval omhoog is gegaan, tot 42% in 2012 op grond van de afspraken in de Raamovereenkomst' (Staatsblad, 2010: 2).

De geïntegreerde hergebruikdoelstelling voor kunststof is ongeveer 10 procentpunten hoger dan het gewogen gemiddelde van de drie afzonderlijke hergebruikdoelstellingen voor kunststof, blijkt uit een berekening van Agentschap NL¹⁹). In haar brief van 5 juni 2007 aan de Tweede Kamer schrijft de minister van VROM hierover: 'Ik ben van mening dat de hoeveelheid inzameling en recycling van kunststof verpakkingen gemiddeld nog aanmerkelijk hoger kan dan is weergegeven in het Besluit verpakkingen en papier en karton. (...) Omdat de hoeveelheid kunststof flessen en flesjes relatief klein is t.o.v. de hoeveelheid overige kunststof gaat het in het Besluit gemiddeld om een recyclingpercentage in de orde van grootte van ruim 30%. In ben van mening dat dit getal aanmerkelijk omhoog kan met ten minste 10 procentpunten naar voor consumenten- en bedrijfsverpakkingen gemiddeld een getal in de orde van grootte van ruim 40%. Omdat het nogal ingewikkeld is om te werken met drie verschillende percentages, in plaats van een gemiddeld percentage voor alle kunststof verpakkingen ben ik, als het bedrijfsleven definitief instemt met deze verhoging, bereid in het vervolg met één doelstelling voor alle kunststofverpakkingen te werken' (Tweede Kamer, 2006-2007: 1-2).

¹⁹) De totale hoeveelheid op de markt gebrachte kunststofverpakkingen in 2007 (614 kiloton) is, volgens gegevens van CE Delft, opgebouwd uit 27,4 kiloton grote kunststof drankverpakkingen waarvoor een hergebruikdoelstelling van 95% geldt, 10 kiloton kleine kunststof drankverpakkingen waarvoor een hergebruikdoelstelling van 55% geldt en 571 kiloton overige kunststofverpakkingen waarvoor een hergebruikdoelstelling van 27% geldt. Het gewogen gemiddelde hiervan komt uit op een hergebruikdoelstelling voor kunststof van 30,3% (Agentschap NL, 2010).

5.2 Hergebruikdoelstellingen kunststof in praktijk

5.2.1 *Effecten integreren hergebruikdoelstellingen kunststof op mate van materiaalhergebruik*

Anders dan de verhoging van de hergebruikdoelstelling voor kunststof tot 42% in 2012, blijkt het niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te geven van de effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof. Gegevens over het hergebruik van kunststofverpakkingen zijn alleen voor het totaal van de kunststofverpakkingen beschikbaar²⁰). Er zijn geen gegevens beschikbaar over het hergebruik van de verschillende stromen kunststofverpakkingen (kunststof drankenverpakkingen en overige kunststofverpakkingen), voor en na het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof²¹).

De kwalitatieve inschattingen van de effecten van het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof op de mate van materiaalhergebruik verschillen. Een deel van de geïnterviewde personen, voornamelijk van overheden, schat in dat het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof een negatief effect heeft op de mate van materiaalhergebruik. Argument is de veronderstelling dat de afzonderlijke hergebruikdoelstellingen voor kunststof meer inspanningen vergen van producenten/importeurs, met als resultaat een hogere mate van materiaalhergebruik.

Een ander deel van de geïnterviewde personen, voornamelijk van het verpakende bedrijfsleven, schat in dat het integreren van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof een positief effect heeft op de mate van materiaalhergebruik. Argument is dat geïntegreerde hergebruikdoelstelling voor kunststof is verhoogd met ongeveer 10 procentpunten tot 42% in 2012. Ander argument is dat de inspanningen van producenten/importeurs kunnen worden gebundeld, met als resultaat een hogere mate van materiaalhergebruik.

5.2.2 *Sturing op inname ten behoeve van hergebruikdoelstelling kunststof*

Sturing op inname kunststofverpakkingen uit huishoudens

Gemeenten dragen zorg voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. De manier van inname verschilt per gemeente. Er zijn in essentie drie variabelen waarop gemeenten elk hun eigen afweging maken:

²⁰) De formule voor het berekenen van de hergebruikdoelstelling voor kunststof is: (de hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen uit huishoudens minus vervuild) plus (de hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen uit bedrijven minus vervuild) afgezet tegen de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststofverpakkingen (VROM-Inspectie, 2010).

²¹) Met uitzondering van enkele gegevens over grote PET-flessen die via het statiegeldsysteem worden ingenomen (vergelijk hoofdstuk 7).

- bronscheiding of nascheiding (vergelijk ook hoofdstuk 2)
- haalsysteem of brengsysteem; bij een haalsysteem worden kunststofverpakkingen huis-aan-huis ingenomen, al dan niet in combinatie met ander verpakkingsafval. Bij een brengsysteem worden voorzieningen gecreëerd waar consumenten kunststofverpakkingen gescheiden kunnen aanbieden
- tariefstelling; gemeenten innen zelf een afvalstoffenheffing (maximaal kostendekkend). Verschillend is of gemeenten wel of niet gedifferentieerde tarieven hanteren. Bij het hanteren van gedifferentieerde tarieven (diftar) is de afvalstoffenheffing afhankelijk van het soort en/of de aangeboden hoeveelheid verpakkingsafval.

Over het wel of niet hanteren van gedifferentieerde tarieven geeft het Landelijk afvalbeheerplan 2009-2011 aan: 'Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt ook in dit tweede LAP geen algemeen advies over de introductie van diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen' (ministerie van VROM, 2010: 103).

Uit onderzoek blijkt dat de systeemkeuze bepalend is voor de ingenomen hoeveelheid kunststof verpakkingen uit huishoudens. Zo bleek uit een onderzoek naar praktijkproeven in 2008 dat 'bij een haalsysteem gemiddeld gezien 2 à 3 keer zo veel kunststof verpakkingen worden opgehaald dan bij een brengsysteem. Wordt er ook nog gedifferentieerd naar het al dan niet hebben van een diftarsysteem, dan worden de verschillen (...) nog groter' (KplusV, 2008: 85).

De praktijk van de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens is inmiddels echter sterk gewijzigd. Daarom worden apart meerdere onderzoeken gedaan naar de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens; de resultaten van deze onderzoeken waren tijdens de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen nog niet bekend.

Gemeenten maken dus elk hun eigen afwegingen in relatie tot de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. Geïnterviewde personen van gemeenten zijn van mening dat ze effectief en efficiënt sturen op de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens in relatie tot de lokale omstandigheden. Het verpakkende bedrijfsleven stelt – behalve de vastgestelde vergoedingen voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens – eigenlijk geen instrumenten te hebben om de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens te sturen. Wel ondersteunt Nedvang gemeenten bij inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens door middel van benchmark onderzoek en de Plastic Heroes campagne. Producenten/importeurs zijn echter voor het behalen van de hergebruikdoelstellingen voor kunststof mede afhankelijk van (de inname van huishoudelijk afval door) gemeenten. Als een gemeente weigert om kunststof verpakkingen uit huishoudens gescheiden in te nemen, zoals de gemeenten Gulpen en Rotterdam, heeft het verpakkende bedrijfsleven eigenlijk geen instrumenten om de desbetreffende gemeente hiertoe te verplichten.

Geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven stellen voor om ook gemeenten een verplichting op te leggen ten aanzien van de gescheiden inname van verpakkingsafval. Een aantal geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven stelt dat het verpakkende bedrijfsleven gemeenten betaalt voor de inname van huishoudelijk afval, en daarom de inname van huishoudelijk afval ook (mede) zou moeten kunnen bepalen. Dit laatste staat echter op gespannen voet met de autonomie van gemeenten (vergelijk hoofdstuk 3.2).

Sturing op inname kunststofverpakkingen uit bedrijven

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de inname van kunststof verpakkingen uit bedrijven. Bedrijven selecteren en contracteren zelf een gecertificeerde inzamelaar voor de inname van het bedrijfsafval. De kosten komen ook voor rekening van bedrijven.

Daarnaast vindt sturing op de inname van kunststofverpakkingen uit bedrijven plaats via de certificering van een inzamelaar. De implementatie van deze certificeringssystematiek is nog in ontwikkeling.

In bijlage D van het Uitvoerings- en monitoringprotocol zijn de eisen voor certificering die in ieder geval belangrijk zijn beschreven (Nedvang & VNG, 2009).

5.2.3 *Ingeschatte resultaten voor inname kunststofverpakkingen*

Inname en hergebruik kunststofverpakkingen afgelopen jaren

Op het moment van inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen beschikt Nederland over een werkende infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit bedrijven, maar nog niet voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens. In feite is er voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens pas sinds ongeveer anderhalf jaar een werkende infrastructuur. Dit komt terug in de verslaglegging over de inname en het hergebruik van kunststofverpakkingen in de afgelopen jaren:

- *Kunststofverpakkingen uit huishoudens*

Het jaar 2008 was een overgangsjaar, waarin de infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens werd opgezet. Om voor dit jaar een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen, is de verslaglegging gebaseerd op een onderscheid naar drie groepen (Nedvang, 2010):

- . gemeenten die in 2007 en 2008 kunststofverpakkingen hebben ingenomen
- . gemeenten die buiten de pilots in 2008 zijn gestart met de inname van kunststofverpakkingen
- . gemeenten die in 2008 ingenomen kunststofverpakkingen hebben geleverd aan Nedvang (onder andere de pilots).

De in 2008 opgezette infrastructuur voor de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens is in 2009 verder uitgebouwd. De verslaglegging is gebaseerd op de goedgekeurde jaaropgaven van gemeenten. Om de vervuiling te bepalen is verder in de keten gemeten (Nedvang, 2010).

- *Kunststofverpakkingen uit bedrijven*

Het Uitvoerings- en monitoringprotocol gaat uit van een certificeringsregeling, waarbij een inzamelaar zich laat certificeren, zich aanmeldt bij Nedvang en vervolgens een opgave doet van de door hem verwerkte hoeveelheid bedrijfsafval (Nedvang & VNG, 2009). De implementatie van deze certificeringssystematiek blijkt complex. Gevolg hiervan is dat inzamelaars nog geen opgave doen bij Nedvang. De verslaglegging is daarom gebaseerd op een enquête, uitgevoerd onder de leden van de Vereniging van Kunststofrecyclers (VKR) (Nedvang, 2010).

Zie tabel 1 voor de hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen uit huishoudens en bedrijven.

Tabel 1. Ingenomen kunststofverpakkingen in 2008 en 2009 (kiloton)²²⁾

Ingenomen kunststofverpakkingen	2008	2009
Uit huishoudens	8	25,2
Via het statiegeldsysteem	27	(minstens) 26
Uit bedrijven	128	122
Uit overige nuttige toepassing	79	87

In hoofdstuk 2.4 is het gewichtspercentage hergebruik voor de verschillende materiaalsoorten weergegeven, zowel berekend volgens de methode van de Europese Commissie als volgens de methode van het Besluit verpakkingen. In tabel 2 is hiervan een uitsnede gemaakt voor kunststofverpakkingen.

²²⁾ De hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen uit huishoudens en bedrijven is gebaseerd op de verslaglegging door Nedvang (2010; 2010).

Tabel 2. Hergebruik kunststofverpakkingsafval (kiloton en gewichtspercent)²³⁾

	Hergebruikte kunststofverpakkingen	Percentage, berekend volgens methode Europese Commissie	Percentage berekend volgens methode Besluit verpakkingen
2003	107	19,9%	
2004	106	19,3%	19,7%
2005	131	22,1%	23,9%
2006	145	23,8%	24,4%
2007	157	25,9%	25,8%
2008	161	36,4%	26,6%
2009	164	39,0%	37,1%

Bij de berekening van het percentage hergebruikte kunststofverpakkingen is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Uit een onderzoek van de VROM-Inspectie (2010) komt een aantal factoren naar voren dat van invloed is op het berekende percentage hergebruikte kunststofverpakkingen in 2008²⁴⁾. Op basis hiervan komt de VROM-Inspectie tot de volgende conclusie: ‘Het is niet mogelijk op basis van deze constatering een betrouwbaar beeld te geven van het werkelijk hergebruikpercentage. Dit omdat het niet mogelijk is de diverse fouten in kwantitatieve getallen uit te drukken. De fouten door vervuiling en het uitgaan van 100% hergebruik, liggen mogelijk in de orde van grootte van 10 tot 15%. Rekening houdend met al deze genoemde effecten, geeft het genoemde hergebruikpercentage van 27% (in 2008) mogelijk een te optimistisch beeld’ (VROM-Inspectie, 2010: 39). Deze conclusie is door de VROM-Inspectie onder de aandacht gebracht bij het verpakkende bedrijfsleven en deels door Nedvang al opgepakt bij het opstellen van de recyclinggegevens over 2009.

²³⁾ De hoeveelheid hergebruikte kunststofverpakkingen en de percentages hergebruik voor de jaren 2003 tot en met 2008 zijn gebaseerd op aan de Europese Unie gerapporteerde gegevens (Agentschap NL, 2010) en voor het jaar 2009 op de verslaglegging door Nedvang (2010).

²⁴⁾ Een verlagend effect hebben de factoren: ‘Niet VKR bedrijven hebben voor een deel geen opgave gedaan waarvoor geen correctie gemaakt is; directe export naar buitenland wordt mogelijk (gedeeltelijk) gemist in opgave’ (VROM-Inspectie, 2010: 39). Een verhogend effect hebben de factoren: In verwerking wordt alles, ook partijen naar China, voor 100% meegerekend; dubbeltellingen van partijen de meerdere bedrijven langs gaan; procesafval dat meegerekend wordt als kunststof verpakkingsafval; niet verpakkingskunststof dat als verpakkingsafval meegerekend wordt; vervuiling met niet kunststof delen, die wordt meegerekend; partijen uit het buitenland die meegerekend worden’ (VROM-Inspectie, 2010: 39).

Daarnaast wijst een aantal geïnterviewde personen op de substantiële afname van de op de markt gebrachte kunststofverpakkingen als gevolg van een geheel herziene methode van marktmonitoring naar aanleiding van de invoering van de verpakkingenbelasting (zie hoofdstuk 2.4). De hoeveelheid op de markt gebrachte kunststofverpakkingen neemt af van gemiddeld 579 kiloton in de jaren 2003 tot en met 2007 naar 442 kiloton in 2008 (Agentschap NL, 2010 (gebaseerd op gegevens Nedvang)). Deze geïnterviewde personen vragen zich af als gevolg hiervan ook de hergebruikdoelstelling voor kunststof niet zou moeten worden herzien.

Ook plaatst een aantal geïnterviewde personen vraagtekens bij de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststofverpakkingen op basis van samenstelling van het huishoudelijk restafval (vergelijk Agentschap NL, 2010) in relatie tot de totale hoeveelheid huishoudelijk restafval.

Schatting inname en hergebruik kunststofverpakkingen komende jaren

Op basis van de resultaten van de ingenomen en hergebruikte kunststofverpakkingen in de afgelopen jaren en de interviews, is de inschatting dat de hergebruikdoelstelling voor kunststof van 38% in 2010 en 42% in 2012 haalbaar is. Het belangrijkste argument is dat de inname en het hergebruik van kunststofverpakkingen uit huishoudens een sterke groei laat zien. In 2008 werd 8 kiloton ingenomen, in 2009 werd al 23,7 kiloton ingenomen (bronscheiding, plus 1,5 kiloton uit nascheiding) en in 2010 werd tot en met september al 62 kiloton ingenomen (Nedvang, 2010).

Een onzekere factor na 2012 is het aflopen van de Raamovereenkomst (de afspraken zijn overeengekomen voor de jaren 2008 tot en met 2012).

Er worden meerdere onderzoeken gedaan naar de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens, die de inschatting dat de hergebruikdoelstelling voor kunststof haalbaar is mogelijk kunnen onderbouwen; de resultaten van deze onderzoeken waren tijdens de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen nog niet bekend.

NB. Tegelijkertijd betekent de sterke groei die de inname en het hergebruik van kunststofverpakkingen uit huishoudens laat zien, dat het behalen van de hergebruikdoelstelling voor kunststof tot op heden vooral is gebaseerd op de hergebruikte kunststofverpakkingen uit bedrijven. In 2009 was van de 164 kiloton hergebruikte kunststofverpakkingen 16 kiloton (10%) afkomstig uit huishoudens en 148 kiloton (90%) uit bedrijven (Nedvang, 2010). Van de 148 kton is echter 26 kton afkomstig uit het statiegeldsysteem (grote PET-flessen die feitelijk ook afkomstig zijn van huishoudens). Het aandeel kunststofverpakkingen afkomstig uit huishoudens bedraagt in 2009 daarom 26%.

6 Bevindingen handhavingmogelijkheden

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot het onderdeel handhavingmogelijkheden van het Besluit verpakkingen.

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op dit onderdeel zijn:

- hoe wordt toezicht gehouden op het nakomen van de verplichtingen door de producenten/importeurs? Biedt het Besluit verpakkingen voldoende handhavinginstrumenten?
- welke mogelijkheden voor toezicht en handhaving zijn er op grond van monitoring en verslaglegging?

6.1 Handhavingmogelijkheden in Besluit verpakkingen

De handhavingmogelijkheden zijn niet in het Besluit verpakkingen zelf geregeld. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat handhaving zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan plaatsvinden. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, zoals bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Krachtens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van het Besluit verpakkingen strafbaar. Op grond van die wet kunnen bijvoorbeeld geldboetes worden opgelegd of kan een onderneming worden stilgelegd (Staatsblad, 2005).

Toezicht op de naleving van het Besluit verpakkingen en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de minister van VROM. De uitvoering geschiedt door de VROM-Inspectie. Bij de bestuursrechtelijke handhaving kan inzage worden gevraagd in boeken en andere bescheiden. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie (Staatsblad, 2005).

In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is verder aangegeven dat de handhaving zich voornamelijk zal concentreren op de mededelingsverplichting (en de verplichting tot het heffen van statiegeld). Na de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen zal worden nagegaan of producenten en importeurs mededeling hebben gedaan. Het niet of het niet tijdig doen van mededeling is een overtreding van het Besluit verpakkingen. Indien de minister van VROM niet kan instemmen met de mededeling, wordt dit beschouwd als het niet doen van mededeling en is de producent of importeur in overtreding. De VROM-Inspectie zal ook dan handhavend optreden. Indien wel wordt ingestemd met de mededeling wordt erop toegezien dat de uitvoering geschiedt conform wat is medegedeeld.

In geval producenten/importeurs ervoor kiezen collectief uitvoering te geven aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen, zal de handhaving worden gericht op de naleving van het Besluit verpakkingen door het collectief. Zolang het collectief als totaal de in het Besluit verpakkingen beschreven doelstellingen behaalt, zal de handhaving niet worden gericht op de individuele deelnemers. Indien het collectief deze doelstellingen niet haalt, zal de handhaving zich uiteraard wel weer richten op de individuele deelnemers en dan in het bijzonder op die deelnemers die de voor hen geldende doelstellingen niet behalen. Voorts zal de handhaving zich uiteraard ook richten op de producenten/importeurs die niet bij een collectief zijn aangesloten (Staatsblad, 2005).

6.2 Handhaving in praktijk

6.2.1 Toezicht op nakomen verplichtingen producenten en importeurs

Toezicht op mededeling

Zoals ook in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven, concentreerde de VROM-Inspectie zich de eerste jaren op het toezicht op de mededelingsverplichting. Volgens artikel 6 van het Besluit verpakkingen doet de producent of importeur binnen dertien weken nadat het Besluit verpakkingen op hem van toepassing is geworden, aan de minister van VROM door middel van een daartoe vastgesteld formulier mededeling over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de artikelen 2 tot en met 5 (Staatsblad, 2005) (deze mededelingsplicht is per 1 oktober 2010 komen te vervallen).

De VROM-Inspectie heeft toezicht gehouden of een mededeling is ingediend²⁵). De mededelingen zijn in opdracht van de minister door SenterNovem/Agentschap NL inhoudelijk gecontroleerd. Waar nodig zijn door SenterNovem/Agentschap NL aanbevelingen gedaan, blijkt uit de interviews.

Omdat begin 2007, een jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verpakkingen, slechts 10% van de producenten/importeurs mededeling had gedaan is, mede op verzoek van de Tweede Kamer, handhavend opgetreden. In de periode april tot en met juli 2007 is een handhavingactie uitgevoerd: 5.000 grotere bedrijven zijn aangeschreven en op hun verantwoordelijkheid gewezen. Wanneer bedrijven na een begunstigingstermijn niet voldeden is hier bestuursrechtelijk en in een enkel geval strafrechtelijk tegen opgetreden²⁶).

²⁵) Tegen de goedkeuring van de door Nedvang ingediende mededeling is door Recycling Netwerk Nederland en de Stichting Natuur en Milieu bezwaar gemaakt (zie hoofdstuk 3).

²⁶) Bestuursrechtelijk houdt in dat een bedrijf een vooraankondiging van een dwangsom beschikking ontvangt met daarin een te verbeuren bedrag dat wordt geïnd op het moment dat na een gestelde termijn nog steeds niet is voldaan aan de mededelingsplicht. Strafrechtelijk houdt in dat bij het constateren van een overtreding na een gestelde termijn een procesverbaal wordt aangezegd. Na inzending van het procesverbaal bepaalt de Officier van Justitie daarop de hoogte van de straf.

Daarnaast zijn 250 brancheorganisaties aangeschreven om voor hun leden, vaak kleinere producenten van verpakkingsmaterialen, een collectieve regeling te treffen met een uitvoeringsorganisatie. Samenwerking met Agentschap NL en verschillende uitvoeringsorganisaties werkte positief in de handhavingactie, evenals de inzet van diverse communicatiemiddelen. Het resultaat van de handhavingactie was dat per 1 augustus 2007 75% van de producenten/importeurs mededeling had gedaan. De VROM-Inspectie concludeert dan ook dat met de handhavingactie een forse impuls aan de handhaving van het Besluit verpakkingen is geleverd. Ook concludeert de VROM-Inspectie dat het geven van voorlichting en het actief verstrekken van informatie via onder andere brancheorganisaties naast klassieke handhavingmethoden als bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving een goed instrument is gebleken om de naleving te bevorderen (VROM-Inspectie, 2007).

Toezicht op hergebruikdoelstellingen

De VROM-Inspectie is bezig stappen te zetten om ook toezicht te houden op het behalen van de hergebruikdoelstellingen, blijkt uit de interviews. De keten van bedrijfsafval is in kaart gebracht en beschreven, en de keten van huishoudelijk afval wordt in kaart gebracht. Op basis hiervan moet de VROM-Inspectie beter in staat zijn om de verslaglegging door Nedvang te beoordelen. De inzet is om meer inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van de gegevens en de berekening van de hergebruikpercentages.

Een aantal geïnterviewde personen is van mening dat het Besluit verpakkingen onvoldoende handhavinginstrumenten biedt voor het handhaven van het behalen van de hergebruikdoelstellingen. In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat indien het collectief de hergebruikdoelstellingen niet behaalt de handhaving zich weer zal richten op de individuele deelnemers en dan in het bijzonder op die producenten/importeurs die de voor hen geldende doelstellingen niet halen, maar in de praktijk is dit niet goed uitvoerbaar. Dit zou namelijk betekenen dat de VROM-Inspectie alle individuele producenten/importeurs zou moeten aanschrijven, en vervolgens indien nodig bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet optreden. En de vraag is ook wat de voor individuele producenten/importeurs geldende doelstellingen zijn waarover in de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen wordt gesproken, als in de praktijk aan de verplichtingen van het Besluit verpakkingen feitelijk alleen als collectief kan worden voldaan (wat betreft de hergebruikdoelstellingen). Het collectief is in het Besluit verpakkingen echter niet als normadressant aangewezen. Dit is volgens geïnterviewde personen de crux van het probleem van de handhaving van het behalen van de hergebruikdoelstellingen.

Een aantal geïnterviewde personen van het verpakkende bedrijfsleven vraagt aandacht voor het toezicht op de inname van kunststofverpakkingen uit huishoudens door gemeenten.

Toezicht op preventieverplichtingen

Omdat de preventieverplichtingen moeilijk meetbaar zijn is toezicht houden op de preventieverplichtingen ook moeilijk. Wanneer neemt een producent of importeur voldoende maatregelen? De VROM-Inspectie is bezig uit te werken welke handhavingmogelijkheden c.q. -instrumenten ze heeft. Geconstateerd is al dat het werken met een benchmark onderzoek lastig is, omdat er veel variabelen zijn (denk bijvoorbeeld aan verpakkingen die groter zijn vanwege het voorkomen van diefstal of het beschermen van de inhoud, of aan verpakkingen die op een bepaalde manier zijn vormgegeven vanwege het imago, zoals parfum).

De VROM-Inspectie ontwikkelt daarom, in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, een handhavinguitvoeringsmethode. Een checklist wordt daar onderdeel van.

Wel handhaaft de VROM-Inspectie op de aanwezigheid van zware metalen in verpakkingen.

6.2.2 *Mogelijkheden toezicht en handhaving op grond van monitoring en verslaglegging*

Naast de mededelingsplicht, zendt een producent of importeur volgens artikel 7 van het Besluit verpakkingen elk jaar voor 1 augustus aan de minister van VROM op een daartoe vastgesteld formulier een verslag over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar. In de praktijk draagt Nedvang zorg voor de monitoring van de hergebruikdoelstellingen en combineert Nedvang de gegevens tot een jaarlijkse rapportage voor de verslaglegging (ook over de preventieverplichtingen). In de rapportage is aangegeven namens welke andere uitvoeringsorganisaties Nedvang ook rapporteert (voor de gegevens van de bij de uitvoeringsorganisaties aangesloten deelnemers, wordt verwezen naar de Belastingdienst, aan wie de gegevens zijn doorgegeven ten behoeve van het opzetten van de verpakkingenbelasting). In de rapportage wordt ingegaan op (Nedvang, 2010):

- verpakkingen waarop het verslag betrekking heeft²⁷⁾
- genomen maatregelen ter bevordering van preventie en het resultaat van deze maatregelen
- hoeveelheid op markt gebrachte verpakkingen, hoeveelheid gescheiden ingenomen en ingenomen en nagescheiden verpakkingen
- hoe de gescheiden ingenomen en ingenomen en nagescheiden verpakkingen zijn verwerkt.

²⁷⁾ Het formulier maakt onderscheid naar: het verstrekken van blanco last-minute-verpakkingen, het verstrekken van producten in andere verpakkingen dan blanco last-minuteverpakkingen, het zich ontdoen van verpakkingen van geïmporteerde producten, en de productie van last-minuteverpakkingen.

De gegevens zijn in de rapportage op geaggregeerd niveau voor het collectief weergegeven.

Een aantal geïnterviewde personen stelt dat hierdoor de monitoring en verslaglegging geen mogelijkheden biedt voor handhaving van de individuele deelnemers, indien het collectief de hergebruikdoelstellingen niet behaalt (vergelijk paragraaf 6.2.1). Hetzelfde geldt volgens deze geïnterviewde personen voor handhaving van de preventieverplichtingen, waarvan de verslaglegging zich beperkt tot door Nedvang ontplooide activiteiten, door producenten/importeurs bij Nedvang ingeleverde voorbeelden, en een beeld van ontwikkelingen in de verpakkingsindustrie (Nedvang, 2010)²⁸).

²⁸) Agenschap NL constateert na lezing van het door Nedvang ingediende verslag over 2009 dat een aantal punten onduidelijk of onvolledig is en verzoekt de informatie in het verslag op deze punten te verduidelijken, aan te vullen of aan te passen (Agenschap NL, 2010). Nedvang heeft op deze punten gereageerd en heeft deze verwerkt in het definitieve verslag.

7 Bevindingen inzameling grote PET-flessen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot het onderdeel inzameling grote PET-flessen van het Besluit verpakkingen.

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op dit onderdeel zijn:

- welke gevolgen zijn – op basis van de gerealiseerde inzamelresultaten voor kunststofverpakkingen – te verwachten van een inzameling van grote flessen via het integrale systeem (bronscheiding of nascheiding) in plaats van de huidige situatie met een (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen?
- welke gevolgen zijn te verwachten voor het zwerfafval als er geen statiegeld meer wordt geheven op grote PET-flessen?

7.1 Inzameling grote PET-flessen in Besluit verpakkingen

Grote PET-flessen worden in de huidige situatie gescheiden ingenomen via een statiegeldsysteem. Dit (vrijwillig) statiegeldsysteem op grote PET-flessen is gebaseerd op een statiegeldverordening van het Productschap Dranken. De voorzitter van dit productschap heeft in zijn brief van 2 oktober 2007 bevestigd dat 'het schap zich gebonden acht aan de afspraken die tussen rijksoverheid, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven zijn gemaakt op het gebied van verpakkingen' en dat 'het bestaande statiegeldsysteem voor de grote PET-flessen de komende jaren blijft gehandhaafd' (Productschap Dranken, 2007).

De artikelen in het Besluit verpakkingen die statiegeld op drankverpakkingen regelen (artikel 8 t/m 11) zijn tot op heden niet in werking getreden. Kort samengevat regelen deze artikelen dat 'een ieder die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een drank in een verpakking aan een ander ter beschikking stelt, op die verpakking statiegeld (heft)'. Deze verpakking wordt 'na gebruik met terugbetaling van het statiegeld in ieder geval ingenomen door de degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een verpakking van dezelfde materiaalsoort aan een ander ter beschikking stelt' (Staatsblad, 2010).

In de nota van toelichting bij het Besluit verpakkingen is aangegeven dat deze artikelen in het Besluit verpakkingen zijn opgenomen om te waarborgen dat de statiegeldplicht in stand blijft (Staatsblad, 2005).

In de Raamovereenkomst is overeengekomen dat 'tijdig vóór 1-1- 2010 een evaluatie plaats(vindt) van de werking van het Besluit. Dan zal worden bezien of het noodzakelijk is dat de inzameling van grote PET-flessen gescheiden van het overige kunststof moet worden gecontinueerd. Daarbij wordt ook gekeken welke gevolgen dit zal hebben voor het zwerfafval' (2007: 11).

Volgens het verpakkende bedrijfsleven houdt dit artikel in dat, zoals verwoord door een geïnterviewde persoon van het verpakkende bedrijfsleven, *‘als het verpakkende bedrijfsleven de hogere doelstelling zou halen, de afzonderlijke inzameling afgeschafd zou kunnen worden en daarmee ook het heffen van statiegeld op deze grote PET-flessen, tenzij zwaarwegende argumenten zich daartegen verzetten’*.

Een andere geïnterviewde persoon benadrukt dat het artikel destijds is opgenomen, om aan te geven dat het statiegeldsysteem op grote PET-flessen vooralsnog gehandhaafd zou worden.

7.2 Verwachte gevolgen inzameling grote PET-flessen via integrale systeem

Inname grote PET-flessen met statiegeldsysteem

Gegevens over de inname en het hergebruik van grote PET-flessen in de huidige situatie met een statiegeldsysteem zijn slechts beperkt beschikbaar. Nedvang schrijft in een toelichting op het formulier verslaglegging: ‘Voor het in kaart brengen van de gegevens van hergebruik van verpakkingen, ingezameld middels statiegeldsystemen, is een uitvraag gedaan bij een aantal bij Nedvang bekende beheerders van statiegeldsystemen, zoals Aldi, de Stichting Retourverpakking Nederland en Lidl. Er zijn geen criteria bekend op basis waarvan een eventuele dekkinggraad zou kunnen worden vastgesteld. Ten behoeve van de monitoringrapportage zijn gegevens die zijn ontvangen niet opgeschaald’ (Nedvang, 2010: 5).

De Nederlandse vereniging Frisdranken, Waters, Sappen – de brancheorganisatie voor de frisdranken-, water-, sappen- en siroopenindustrie – rapporteert dat 95% van de grote PET-flessen wordt hergebruikt (www.fws.nl/siroopen/milieu-en-duurzaamheid/recycling).

Dit hergebruikpercentage komt ongeveer overeen met de gegevens uit Recycling kunststofverpakkingen. De VROM-Inspectie rapporteert in dit onderzoek, mede op basis van gegevens van Nedvang, voor 2008 dat van de ongeveer 28 kiloton op de markt gebrachte grote PET-flessen 27 kiloton is hergebruikt (VROM-Inspectie, 2010). Dit komt neer op een hergebruikpercentage van ruim 96%. Nedvang zelf rapporteert in de Monitoring verpakkingen resultaten 2008 een hergebruikpercentage van ongeveer 95% (Nedvang, 2010).

Voor 2009 rapporteert Nedvang in de Monitoring verpakkingen resultaten 2009 dat minstens 26 kiloton grote PET-flessen is hergebruikt (Nedvang, 2010). Betrouwbare gegevens over de hoeveelheid op de markt gebrachte grote PET-flessen zijn niet beschikbaar gesteld, waardoor het hergebruikpercentage voor 2009 niet kan worden berekend.

Ter vergelijking: de totale hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen in 2008 is 242 kiloton (Nedvang, 2010). Het aandeel ingenomen grote PET-flessen (27 kiloton) vormt dus ruim 11% van de totale hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen.

Van de totale hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen wordt in 2008 161 kiloton hergebruikt (67%) (Nedvang, 2010). Het aandeel hergebruikte PET-flessen (27 kiloton) vormt dus bijna 17% van de totale hoeveelheid hergebruikte kunststofverpakkingen. De verklaring voor dit relatief hogere aandeel is dat bijna alle ingenomen grote PET-flessen worden hergebruikt²⁹).

Verwachte gevolgen inname grote PET-flessen via het integrale systeem

De verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem, zijn mede in een expertsessie in kaart gebracht. Op basis van een afweging van de hierna beschreven argumenten, is de verwachting dat de gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem negatief zijn. De deelnemende experts schatten de daling van het hergebruik van grote PET-flessen evenwel verschillend in. Het hergebruik van grote PET-flessen daalt naar verwachting van ongeveer 95% naar een hergebruikpercentage tussen de 50 en 85%. In 2008 zou dit betekenen dat in plaats van 27 kiloton tussen de 14 en bijna 24 kiloton grote PET-flessen zou zijn hergebruikt.

Als gevolg hiervan zou het hergebruikpercentage voor kunststof in 2008, berekend volgens de methode van het Besluit verpakkingen, dalen van 27% (Nedvang, 2010) naar 24 tot 26%³⁰).

De hierna beschreven argumenten laten echter ook zien dat er sprake is van een complex systeem, waarbij de uiteindelijke gevolgen op het milieu (milieuwinst of milieuverlies van het gehele systeem) op basis van dit onderzoek niet zijn te bepalen (de milieuwinst van het gehele systeem behoort ook niet tot de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen).

²⁹) In 2009 is de totale hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen 261 kiloton (Nedvang, 2010). Van de totale hoeveelheid ingenomen kunststofverpakkingen wordt 164 kiloton hergebruikt (63%) (Nedvang, 2010). Het aandeel hergebruikte PET-flessen (minstens 26 kiloton) vormt dus minstens bijna 16% van de totale hoeveelheid hergebruikte kunststofverpakkingen.

³⁰) Omdat betrouwbare gegevens over de hoeveelheid op de markt gebrachte grote PET-flessen in 2009 niet beschikbaar zijn gesteld, kan het gevolg voor het hergebruikpercentage voor kunststof in 2009 niet precies worden berekend. Ervan uitgaande dat in 2009 in plaats van 26 kiloton ook tussen de 14 en 24 kiloton grote PET-flessen zou zijn hergebruikt, zou het hergebruikpercentage voor kunststof in 2009, berekend volgens de methode van het Besluit verpakkingen, dalen van 37% (Nedvang, 2010) naar 34 tot 36%, nog altijd boven de hergebruikdoelstelling van 32% in 2009.

In de argumenten met betrekking tot de verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem, moet wat betreft het integrale systeem onderscheid worden gemaakt naar bronscheiding en nascheiding. Bij de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem van bronscheiding:

- valt de prijsprikkel voor de consumenten (statiegeld) weg, vooral in gemeenten die geen gedifferentieerde tarieven hanteren (diftar) hanteren. Als gevolg van het wegvallen van de prijsprikkel is de verwachting dat de hoeveelheid ingenomen grote PET-flessen daalt. Daar staat tegenover dat er voor glas ook geen prijsprikkel is, maar het innamepercentage voor glas ruim 85% is (Nedvang, 2010)
- is de hoeveelheid ingenomen grote PET-flessen ook afhankelijk van de keuze voor een haalsysteem of brengsysteem (vergelijk hoofdstuk 5)
- zorgt de herkenbaarheid van grote PET-flessen ervoor dat consumenten meer geneigd zijn grote PET-flessen gescheiden te blijven aanbieden (onderzoek laat een relatief hoge response voor gemakkelijk hanteerbare flessen en flacons zien (KplusV, 2008))
- nemen, bij een inname van kunststofverpakkingen via zakken, grote PET-flessen relatief veel ruimte in beslag, waardoor consumenten minder geneigd zijn grote PET-flessen aan te bieden. Het comprimeren van grote PET-flessen kan het ruimtebeslag enigszins beperken
- doet een gedeelte van de Nederlandse huishoudens niet mee aan de gescheiden inname van kunststofverpakkingen. Dat is nu al het geval (geen kwantitatieve gegevens over welk gedeelte beschikbaar). Betere communicatie en voorlichting, bijvoorbeeld via de Plastic Heroes campagne, kan hier mogelijk verandering in brengen. Tegelijkertijd is er waarschijnlijk meer winst te behalen bij huishoudens die al meedoen aan de gescheiden inname van kunststofverpakkingen
- maakt een klein deel van de op de markt gebrachte grote PET-flessen, namelijk het deel dat buitenshuis voor consumptie wordt gebruikt (ongeveer 1%, aldus één van de deelnemende experts), minder kans gescheiden te worden aangeboden. Nedvang is bezig met initiatieven te ontwikkelen om ook in de publieke ruimte verpakkingsafval gescheiden in te zamelen, die dit verwachte gevolg mogelijk kunnen beperken.

Bij de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem van nascheiding is de verwachting ook dat de hoeveelheid ingenomen grote PET-flessen daalt, omdat niet alle grote PET-flessen met de huidige technieken nagescheiden kunnen worden. PriceWaterhouseCoopers (2005) verwacht voor grote PET-flessen bij nascheiding een hergebruikpercentage van 76% en een overige nuttige toepassing van 6% (totaal 82%).

Overige mogelijk te verwachten gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem, zijn:

- (de bereidheid tot) materiaalhergebruik neemt mogelijk af als gevolg van vervuiling met andere soorten kunststoffen. Het via het integrale systeem ingenomen materiaal brengt bijvoorbeeld financieel 9-13% minder op dan het via het statiegeldsysteem ingenomen materiaal (Container Recycling Institute, 2009: 29). Aanpassingen in het proces van verwerking kan dit te verwachten gevolg mogelijk beperken (kwalitatief beter materiaal)
- de efficiëntie van de inname van kunststofverpakkingen neemt mogelijk toe bij één integraal systeem ten opzichte van twee aparte systemen. Financieel zijn de kosten van het in stand houden van twee aparte systemen hoger (naar schatting drie keer zohoog per container (Roland Berger & Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt, 2007)³¹). Daar tegenover staat een investering in het integrale systeem om ook de grote PET-flessen in te kunnen nemen
- de kosten van de inname van grote PET-flessen verschuiven van de retailers/consumenten naar voor een deel de huishoudens. Een kleine hoeveelheid van de op de markt gebrachte grote PET-flessen zal in het huishoudelijke restafval terecht komen, waarvoor de inwoners via de afvalstoffenheffing betalen³²). Consumenten zijn hier niet gelijk aan huishoudens, omdat ongeveer 20% van de huishoudens is vrijgesteld van de afvalstoffenheffing
- de grootte van de kleine PET-flessen neemt mogelijk toe, omdat er geen 'statiegeld drempel' meer is bij het bepalen van de grootte van PET-flessen. Of deze 'statiegeld drempel' daadwerkelijk van invloed is op het bepalen van de grootte van PET-flessen is overigens onduidelijk
- de efficiëntie van de inname van kunststofverpakkingen neemt mogelijk af, omdat het soortelijk gewicht van de ingenomen kunststofverpakkingen daalt (volume van grote PET-flessen is relatief groot), mede afhankelijk van de comprimeerbaarheid na inname. Dit geldt overigens ook voor de grote PET-flessen die in het huishoudelijke restafval terecht komen. Er zijn initiatieven ontwikkeld voor ondergrondse containers met verdichtingmogelijkheden, die dit verwachte gevolg mogelijk kunnen beperken.

³¹) De objectiviteit van de schatting dat de kosten van het in stand houden van twee aparte systemen drie keer zohoog zijn per container wordt door overheden betwist. Daarnaast is deze inschatting gebaseerd op Duits voorbeeld (niet hetzelfde als de Nederlandse situatie).

³²) Voor de grootste hoeveelheid van de op de markt gebracht grote PET-flessen die de gemeenten innemen, ontvangen gemeenten een vergoeding uit het Afvalfonds.

7.3 Verwachte gevolgen zwerfafval bij inzameling grote PET-flessen via integrale systeem

Gegevens over de hoeveelheid zwerfafval zijn niet beschikbaar. Het zwerfafval is niet gekwantificeerd in volume en/of gewicht. In plaats daarvan wordt zwerfafval gemeten door op meer dan 1.000 locaties in Nederland de eenheden zwerfafval per gebiedstype geteld. Het zo gemeten zwerfafval wordt uitgedrukt in een schoonheidsscore.

Nederland scoort in 2008 gemiddeld een 3,7 en in 2009 een 3,8 (op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 zeer vuil en een 5 zeer schoon is). Het percentage drankverpakkingen in het zwerfafval bedraagt 17% inclusief kauwgum en peuken en 23% exclusief kauwgum en peuken (NL en Leefomgeving, 2010). Daarnaast wordt de beleving van zwerfafval door de burger in kaart gebracht.

De verwachte gevolgen van de inname van grote PET-flessen via het integrale systeem in plaats van de huidige situatie met een statiegeldsysteem op het zwerfafval zijn beperkt. De deelnemende experts schatten in dat de grote PET-flessen eenvoudig via het integrale systeem van bronscheiding of nascheiding kunnen worden aangeboden (vergelijk paragraaf 7.2).

Drankverpakkingen in zwerfafval is vooral een neveneffect van de consumptie buitenshuis. Een klein deel van de op de markt gebrachte grote PET-flessen wordt voor consumptie buitenshuis gebruikt (ongeveer 1%, aldus één van de deelnemende experts, wat overeenkomt met ongeveer 6,5 miljoen flessen per jaar). En de verwachting is dat grote PET-flessen minder snel in het zwerfafval terecht komen dan overige drankverpakkingen. Ook is Nedvang bezig met initiatieven te ontwikkelen om ook in de publieke ruimte verpakkingsafval gescheiden in te zamelen, die het verwachte gevolg mogelijk kunnen beperken. Als grote PET-flessen in het zwerfafval terecht komen, dan zal dat vooral in recreatiegebieden zijn waar (groepen) recreanten de grote PET-flessen niet in de daarvoor bestemde prullenbakken achterlaten.

Literatuurlijst

- Addendum Raamovereenkomst* (2008)
- Afspraken over vergoedingen gescheiden inzameling kunststof verpakkingsafval* (2009)
- Agentschap NL, (2010, 29 november), *E-mail betreft onderwerp 'Berekening verhoging recyclingsnorm'*
- Agentschap NL (2010, 25 augustus), *Brief betreft onderwerp 'Rapportage 2009 Nedvang van 30 juli 2009'*
- Agentschap NL (2010), *Samenstelling van het huishoudelijk restafval; resultaten sorteeranalyses 2009*
- Agentschap NL (2010), *Tables pursuant to Commission Decision 2005/270/EC*
- Centrum voor Studies in Technologie en Duurzame Ontwikkeling (2010), *Evaluatie Impulsprogramma zwerfafval 2007-2009*
- Container Recycling Institute (2009), *Understanding economic and environmental impacts of single-stream collection systems*
- KplusV (2008), *Onderzoek gemeentelijke inzameling kunststof verpakkingen*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), *Landelijk afvalbeheerplan 2009-2011; naar een materiaalketenbeleid*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), *Projectplan Directie Duurzaam Produceren; evaluatie werking Besluit verpakkingen*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008, 11 december), *Oprichting Stichting Afvalfonds*
- Nedvang (2010), *Brief betreft onderwerp 'Rapportage 2009 Nedvang van 30 juli 2009'*
- Nedvang (2010), *Hergebruik verpakkingsmateriaal 2009 (veelgestelde vragen)*
- Nedvang (2010), *Monitoring verpakkingen resultaten 2009 (versie 28 oktober 2010)*
- Nedvang (2010), *Monitoring verpakkingen resultaten 2008 (versie 22 juni 2010)*
- Nedvang (2010), *Formulier verslaglegging*
- Nedvang (2010), *Preventie 2009 (versie 30 juli 2010)*
- Nedvang (2010, 8 september), *SDV en Nedvang pakken de samenwerking weer op*
- Nedvang & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009), *Uitvoerings- en monitoringprotocol; gescheiden inzameling verpakkingsafval (versie 2.0)*
- NL Milieu en Leefomgeving (2010), *Een boekje open over zwerfafval; Nederland steeds schoner*
- PriceWaterhouseCoopers (2005), *Onderzoek naar de invulling verpakkingenbeleid op lange termijn*

- Productschap Dranken (2007, 2 oktober), *Statiegeld op grote PET-flessen niet in gevaar*
- Raad van State (2008, 200706377/1), *Uitspraak in het geding tussen Recycling Netwerk, gevestigd te Emst, gemeente Epe en de Stichting Natuur en Milieu, gevestigd te Utrecht, appellanten, en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder*
- Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers* (2007)
- Roland Berger & Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt (2007), *Europees verpakkingsbeleid; de gevolgen van een statiegeldsysteem voor eenmalige verpakkingen naar Duits voorbeeld*
- Staatsblad (2010, 324), *Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in verband met de verbetering van de regels inzake verpakkingen*
- Staatsblad (2005, 318), *Besluit van 10 juni 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton*
- Staatsblad (2005, 183), *Besluit van 24 maart 2005, houdende regels voor verpakkingen, verpakkingsafval, papier en karton (Besluit beheer verpakkingen en papier en karton)*
- Tweede Kamer (2008-2009, 24 april 2009), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
- Tweede Kamer (2008-2009, 11 december 2008), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
- Tweede Kamer (2006-2007, 5 juni 2007), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
- Tweede Kamer (2006-2007, 15 januari 2007), *Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
- Twynstra Gudde (2011), *Eindrapport evaluatie werking Besluit verpakkingen en papier en karton*
- VROM-Inspectie (2010), *Recycling kunststoffen; op weg naar een volwaardige kunststofrecycling*
- VROM-Inspectie (2007), *Handhaving van producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingsmaterialen*

Lijst geïnterviewde personen

Agentschap NL (7 september 2010)

- adviseur team programma's
- adviseur team EVOA.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Delatter, coördinator Interafval/stafmedewerker milieu VVSG.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Dobbelaere, algemeen directeur IVAGO.

Ervaringsdeskundige België (23 september 2010)

- de heer Martens, voorzitter Commissie Leefmilieu Vlaams Parlement.

Gemeenten – ambtelijk midden/zuid (21 september 2010)

- de heer Broekhuizen, medewerker taakveld milieu gemeente Oude IJsselstreek
- de heer Dillingh, adjunct afdelingshoofd/beleidsadviseur milieu & afval gemeente Soest
- de heer Van Maaren, senior projectleider Roteb
- de heer Oehlen, beleidsmedewerker gemeente Weert/ambtelijk secretaris Vereniging Afvalsamenwerking Limburg.

Gemeenten – ambtelijk noord (15 september 2010)

- de heer Boer, beleidsmedewerker gemeente Leeuwarden
- de heer Roersma, beleidsmedewerker openbare werken gemeente Leek
- de heer Wits, lid directie Milieudienst Groningen, tevens loco-secretaris Afvalbeheer Regio Centraal Groningen (ARCG).

Gemeenten - bestuurlijk (28 oktober 2010, telefonisch)

- de heer Hazeu, bestuurder Wonen Limburg, oud wethouder Milieu, Mobiliteit, Stadsbeheer en Monumenten gemeente Maastricht.

Gemeenten – bestuurlijk (30 september 2010)

- de heer Weber, oud wethouder gemeente Hengelo, tevens lid bestuur Stichting Afvalfonds.

Koninklijke vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD) (28 september 2010)

- de heer De Baedts, directeur
- de heer Goorhuis, senior beleidsadviseur.

Twynstra Gudde

Materiaalorganisaties (29 september 2010)

- de heer De Jong, directeur Stichting Bedrijfsverpakkingen Nederland (BVNL)
- de heer Lucas, directeur Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (VMK)
- de heer Van der Meulen, manager inzameling en recycling Stichting Nedvang
- de heer Van Notten, directeur Stichting Duurzaam Verpakkingsglas (SDV)
- de heer Van Oosterum, directeur Stichting Papier Recycling Nederland (PRN) en directeur Stichting Verpakkingen Recycling Nederland (VRN)
- de heer Zwaveling, manager financiën en organisatie Stichting Nedvang.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (16 september 2010)

- medewerker directie duurzaam produceren.

Producenten/importeurs (1 oktober 2010)

- de heer Den Ouden, directeur Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), tevens penningmeester Stichting Afvalfonds
- de heer Roos, adviseur bestuur, tevens oud directeur Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- de heer Reekmans, managing director Friesland Campina Benelux.

Producenten/importeurs (27 september 2010)

- de heer Bakker, unit manager houdbaar semivers C1000
- de heer Ten Feld, beleidsmedewerker logistiek/supply chain Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- de heer Krol, projectmanager logistiek Super de Boer.

Producenten/importeurs (17 september 2010)

- de heer Ter Braak, manager duurzaamheid Heineken
- de heer Seegers, director public affairs & communications Coca Cola.

Recyclingnetwerk (17 september 2010)

- de heer Van Duijn, voorzitter.

Stichting Nedvang (29 september 2010)

- de heer Storm, algemeen directeur³³).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (30 september 2010)

- mevrouw De Jonge, senior beleidsmedewerker (plaatsvervanger mevrouw Korthuis, lid directieraad).

³³) Tijdens het interview heeft de heer Zwaveling, manager financiën en organisatie, een toelichting gegeven op de verslaglegging van Nedvang.

Twynstra Gudde

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (15 september 2010)

- de heer Aalderink, voorzitter VNG-commissie Milieu en Mobiliteit, tevens burgemeester gemeente Bronckhorst.

VROM-Inspectie (8 september 2010)

- medewerker.

Lijst deelnemers expertsessie

Deelnemers

- de heer Bakker, unit manager houdbaar semivers C1000
- de heer Van Duin, voorzitter Recyclingnetwerk
- de heer Goorhuis, senior beleidsadviseur Koninklijke vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD)
- de heer Van t Hooft, issue manager duurzaamheid Nederlandse vereniging Frisdranken, Waters, Sappen (FWS)
- de heer Krol, projectmanager Super de Boer
- de heer Lucas, directeur Vereniging Kunststofverpakkingen Nederland (VMK)
- de heer Van der Meulen, manager inzameling en recycling Stichting Nedvang
- adviseur team programma's Agentschap NL
- de heer Thoden van Velzen, senior packaging scientist Wageningen UR Food & Biobased Research.

Begeleiding

- de heer Ter Avest, opdrachtleader Twynstra Gudde
- de heer Blokland, adviseur Twynstra Gudde.