

Tussenevaluatie Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022

OPZET, CONCLUSIES EN VERVOLGAFSPRAKEN ZOALS
VASTGELEGD DOOR DE DRIE RAAMOVEREENKOMSTPARTIJEN

FEBRUARI 2018

Inhoud

1.	Opzet tussenevaluatie Raamovereenkomst Verpakkingen	2
2.	Aansturing van de Raamovereenkomst	4
3.	Kunststofverpakkingsketen.....	6
3.1	Knelpunten	6
3.2	Toekomstvisie periode 2018 - 2022	7
3.3	Vergoedingen.....	7
3.4	Inzameling, sortering en recycling beter op elkaar aansluiten.....	7
3.5	Samenstelling ingezameld en te recyclen kunststofverpakkingsafval	8
3.6	Nascheiding	8
3.7	Het verbeteren van de kwaliteit van de op de markt gebrachte kunststofverpakkingen.....	9
3.8	Stimuleren marktvraag.....	10
4.	Verduurzaming verpakkingen	11
4.1	Het KIDV en de brancheverduurzamingsplannen.....	11
4.2	Essentiele eisen.....	12
5.	Recyclingsdoelstellingen.....	14
6.	Drankenkartons	16
7.	Aanpak zwerfafval	17
8.	Overzicht onderzoeken en bijlagen	18

1. Opzet tussenevaluatie Raamovereenkomst Verpakkingen

In juni 2012 hebben Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat, hierna IenW) de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 afgesloten. In artikel 14 lid 1 van deze overeenkomst is afgesproken dat de Raamovereenkomst tijdig geëvalueerd wordt, zodat de uitkomsten in 2018 hun beslag kunnen krijgen.¹ Afgesproken is ook dat deze tussenevaluatie binnen de hoofdlijnen en de doelstellingen van deze overeenkomst zal gebeuren.

Het doel van deze evaluatie is om, op basis van de ervaringen die opgedaan zijn in de eerste helft van de Raamovereenkomstperiode, te inventariseren welke afspraken een nadere uitwerking nodig hebben en welke afspraken om een wijziging vragen.

De evaluatie is opgebouwd uit drie onderdelen:

1. Onafhankelijk feitenonderzoek²

- In opdracht van IenW is onderzoek gedaan naar de governancestructuur van de Raamovereenkomst en de ervaringen van de verschillende actoren in met name de kunststofketen.
- Het Learning Center Kunststofverpakkingenafval heeft onderzoek gedaan naar de samenstelling van ingezamelde kunststof en PMD-stromen (plastic, metaal en drankenkartons).
- Het Kennis Instituut Duurzaam Verpakken (KIDV) heeft onderzoek gedaan naar de gehele kunststofketen.
- Conform afspraken uit de Raamovereenkomst worden in opdracht van StAV de kosten en milieueffecten van inzameling en recycling van drankenkartons geëvalueerd en wordt onderzoek gedaan naar de kosten van bron- en nascheiding. VNG neemt deel aan de klankbordgroep, waarvan IenW agendalid is. Deze onderzoeken worden in het voorjaar 2018 afgerond.

2. Stakeholders visie op de Raamovereenkomst

Het Overlegorgaan IenM (OIM) heeft onder leiding van een onafhankelijke voorzitter een viertal bijeenkomsten georganiseerd met als doel input te krijgen van stakeholders op de werking van de Raamovereenkomst. Op aangeven van de stakeholders is tijdens deze bijeenkomsten de kunststofketen besproken. De conclusies zijn betrokken bij de afspraken over de kunststofketen.

3. Conclusies van de evaluatie

¹ Partijen zetten zich tijdig aan het ontwerpen en plannen van een evaluatie van deze overeenkomst, zodanig dat de uitkomsten van die evaluatie in 2017, indien door partijen nodig geacht in 2018 hun beslag kunnen krijgen. Dit zal gebeuren binnen de hoofdlijnen en doelstellingen van deze overeenkomst.

² In hoofdstuk acht van deze tussenevaluatie is een overzicht gegeven van de vindplaats van deze onderzoeken.

De resultaten van de bijeenkomsten en de verschillende onderzoeken zijn door de drie Raamovereenkomstpartijen besproken. Het vervolg van deze rapportage gaat in op conclusies zoals door de drie partijen zijn getrokken en de afspraken die hierover door de partijen zijn gemaakt.

2. Aansturing van de Raamovereenkomst

De drie Raamovereenkomstpartijen delen het uitgangspunt dat afspraken in de Raamovereenkomst moeten bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. Doel is een zo goed mogelijk gesloten verpakkingsketen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Bij het opstellen van de Raamovereenkomst is door partijen gezamenlijk ingezet op het sluiten van de kunststofverpakkingsketen, het halen van gestelde recyclingsdoelstellingen, het verduurzamen van verpakkingen en de aanpak van zwerfafval. Halverwege de looptijd wordt geconstateerd dat de Raamovereenkomst op onderdelen om een betere aansturing en het expliciet beschrijven van de rolverdeling vraagt.

Uitgangspunt bij het verpakkingenbeleid is de producentenverantwoordelijkheid. In de praktijk betekent dit dat het verpakkende bedrijfsleven aan de voorkant van de keten verantwoordelijk is voor het ontwerp en de productie van de verpakkingen. Aan de achterkant van de keten is het verpakkende bedrijfsleven verantwoordelijk voor het halen van de recyclingsdoelstellingen en vergoedt de kosten die gemeenten maken. Deze verantwoordelijkheid voor de achterkant van de keten heeft het bedrijfsleven collectief georganiseerd. Bij producentenverantwoordelijkheid is het enerzijds van belang dat het verpakkende bedrijfsleven wordt gehouden aan de verantwoordelijkheid die ze heeft. Anderzijds is het van belang dat ze de mogelijkheden krijgt om aan haar rol invulling te geven en de producentenverantwoordelijkheid goed te laten werken.

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht als het gaat om de inzameling en passende verwerking van huishoudelijk afval. Naast verpakkingen gaat dit bijvoorbeeld om stromen als papier, gft, textiel en elektronische apparaten. Voor de gemeenten is het van belang dat zij hun publieke taak zo goed mogelijk kunnen uitvoeren met zo min mogelijk financiële risico's.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders en de daarin vastgelegde eisen, verantwoordelijkheden en doelen en verantwoordelijk voor het toezicht hierop.

Om de hierboven beschreven rolverdeling goed te beleggen heeft de Rebel Group in opdracht van IenW onderzocht *welke verbeteringen mogelijk zijn in de governance van de Raamovereenkomst Verpakkingen om knelpunten in de uitvoering op te lossen*. Uit dit onderzoek is gebleken dat wijzigingen in de aansturing nodig zijn. Om die reden hebben de Raamovereenkomstpartijen besloten een governancestructuur te ontwikkelen en deze vast te leggen in de Raamovereenkomst. De structuur bestaat uit drie niveaus: bestuurlijk niveau, strategisch niveau en operationeel niveau. Deze worden hierna uitgewerkt.

Bestuurlijk niveau: In het bestuurlijk overleg wordt de voortgang van de afspraken besproken. Eventuele besluitvorming over aanpassing van de afspraken vindt op dit niveau plaats. Op basis van dit gesprek wordt aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang van de Raamovereenkomst. Aan dit overleg wordt deelgenomen door:

- de Staatssecretaris van IenW;
- een bestuurder van STAV;
- een bestuurder van de VNG.

Dit overleg vindt één maal per jaar plaats op initiatief van IenW.

Strategisch niveau: In de Begeleidingscommissie Raamovereenkomst Verpakkingen vindt de monitoring van de voortgang van de uitvoering van de Raamovereenkomst plaats en het voorbereiden van het bestuurlijk overleg en eventuele besluitvorming. Aan dit overleg wordt deelgenomen door:

- de Directeur Duurzaamheid namens het Ministerie van IenW;
- de Directeur van de STAV namens het verpakkende bedrijfsleven;
- de Directeur van de VNG namens de Gemeenten.

Deze commissie komt vier keer per jaar bij elkaar en staat onder voorzitterschap van het Ministerie van IenW, dat tevens het secretariaat voert.

Operationeel niveau: een nog op te richten platform ketenoptimalisatie dient als eerste overlegorgaan voor operationele problemen die partijen in de kunststofketen ervaren (op dit platform wordt in de conclusies over kunststofketen in paragraaf 3.3 nader ingegaan, het betreft een werktitel).

3. Kunststofverpakkingsketen

De afspraken uit de Raamovereenkomst en de inzet van de betrokken partijen hebben de afgelopen periode bijgedragen aan meer (bron- en na-)gescheiden kunststof verpakkingsafval en aan meer gerecycled materiaal. In 2008 is begonnen met de inzameling van kunststof verpakkingen bij huishoudens. In 2013 werd er per inwoner bijna 7 kg kunststof verpakkingsafval ingezameld en dat is toegenomen tot 10 kg per inwoner in 2016. Van de in 2016 op de markt gebrachte kunststof verpakkingen, werd dat jaar in totaal 51% gerecycled. Daar hebben burgers, gemeenten en bedrijven een grote bijdrage aan geleverd.

Het systeem van kunststofinzameling bij huishoudens bestaat pas sinds 2008. De keten van kunststof verpakkingen is daarom in deze tussenevaluatie uitgebreid onderzocht en besproken.

3.1 Knelpunten

De Raamovereenkomstpartijen zien de volgende knelpunten die in gezamenlijkheid verdere optimalisatie van de kunststofketen bemoeilijken. De basis daarvoor wordt gevormd door de uitgevoerde onderzoeken en de stakeholderbijeenkomsten:

1. Er wordt een groot aantal kunststofsoorten op de markt gebracht. Dit maakt sortering complex en niet iedere kunststofsoort is goed recyclebaar.
2. Er zijn onvoldoende prikkels voor producenten van verpakkingen om verpakkingen op de markt te brengen die goed recyclebaar zijn. Hierdoor worden verpakkingen op de markt gebracht en ingezameld die uiteindelijk moeilijk of niet recyclebaar zijn.
3. De ketenstappen sluiten onvoldoende op elkaar aan, de focus van ketenspelers ligt eerder op het optimaliseren van specifieke ketenstappen. Hierdoor is de output van de verschillende ketenstappen suboptimaal voor het sluiten van de gehele keten.
4. Er is een diversiteit aan inzamelmethoden en daarmee een grote diversiteit aan samenstelling van de ingezamelde stroom. Dit bemoeilijkt het bewerkstelligen van uniformiteit, efficiëntie en schaalvoordelen binnen de keten.
5. Er is onvoldoende sorteer- en recyclecapaciteit binnen Nederland om het totaal ingezamelde volume te sorteren en te recyclen.
6. Er is sprake van gedateerde kwaliteitseisen, waardoor stromen wel kunnen voldoen aan gestelde eisen, zonder dat goede afzet in de markt mogelijk is.
7. Er zijn onvoldoende lange termijn garanties om investeringen en innovaties te stimuleren die continuïteit van sortering en recycling garanderen.
8. De huidige afspraken in de Raamovereenkomst bevatten voorschriften ten aanzien van mono/mix verhoudingen die niet meer actueel zijn.
9. Er is onvoldoende marktvraag naar de voor recycling aangeboden stromen. Hierdoor zijn gerecyclede stromen moeilijk afzetbaar en kennen zij vaak een negatieve prijs.
10. Gemeenten ervaren in de praktijk financiële en administratieve risico's, zonder dat ze mogelijkheden hebben om deze te beheersen.

3.2 Toekomstvisie periode 2018 - 2022

Op basis van deze geïdentificeerde knelpunten, hebben de Raamovereenkomstpartijen gezamenlijk de volgende toekomstvisie voor de resterende looptijd van de ROV (2018 – 2022) geformuleerd:

De kunststofketen moet worden omgevormd tot een keten die vraaggestuurd is, met focus op de recyclebaarheid van het materiaal dat op de markt wordt gebracht tot aan de samenstelling van de stroom die voor recycling wordt aangeboden. Voor het realiseren van een optimaal samenspel tussen de verschillende ketenstappen is het verbeteren van de regie daarop noodzakelijk. Zowel de Europees brede ambitie om meer verpakkingen te recyclen, als het beperken van de import van kunststofafval door China, zorgen voor extra druk op de bestaande capaciteit voor sortering en recycling in Nederland en Europa. De markt voor zowel sortering als voor recycling maakt een professionaliseringsslag door. Om deze op gang te houden zijn innovatie en financiële zekerheid op de lange termijn belangrijke voorwaarden. Om rust en financiële zekerheid te bereiken en innovatie te stimuleren wordt gezocht naar methoden om langere termijn zekerheid te bieden. Waar nodig worden nieuwe initiatieven voor recycling (bijvoorbeeld chemische recycling) ondersteund. Tevens wordt er ingezet op het opstellen van nieuwe kwaliteitseisen en het optimaliseren van de mono/mix verhouding van de uitgesorteerde stroom.

3.3 Vergoedingen

Voor 1 juli 2018 maken de VNG en StAV afspraken over de inzamel- en ketenvergoeding bij bronscheiding en over de ketenvergoeding van nascheiding, voor de resterende periode van de Raamovereenkomst tot en met 2022. De in hoofdstuk 1 genoemde onafhankelijke feitenonderzoeken naar de kosten vormen hiervoor de basis. Tijdig voor het aflopen van de Raamovereenkomst in 2022 maken VNG en StAV aanvullende afspraken over de inzameling en recycling van kunststof verpakkingen na 2022.

3.4 Inzameling, sortering en recycling beter op elkaar aansluiten

Om de ketenstappen inzameling, sortering en recycling beter op elkaar aan te laten sluiten onderzoeken de Raamovereenkomstpartijen de oprichting van een publiek-private Platform Ketenoptimalisatie (werktitel). De Raamovereenkomstpartijen verwachten met een platform meer transparantie, schaalvoordelen en lange termijn zekerheid tussen de ketenstappen te kunnen bereiken, zodat recycling toeneemt en de maatschappelijke kosten kunnen worden verlaagd. Voordeel van een publiek-privaat platform is dat de opgedane kennis en ervaring aan zowel de publieke als de private zijde gecombineerd wordt. Daarmee kunnen op korte termijn initiatieven worden genomen. Beoogde deelnemers zijn Stichting Afvalfonds Verpakkingen namens het verpakkende bedrijfsleven en publieke partijen die de inzameling en verwerking bij gemeenten organiseren – te weten de zogenaamde collectieven³. Conform geldende afspraken in de Raamovereenkomst blijven gemeenten formeel de regie voeren over de keten.

³ Collectieven is een verzamelnaam van publieke uitvoeringsorganisaties die eigendom zijn van gemeenten.

Cruciaal voor het slagen van het Platform Ketenoptimalisatie is dat er heldere afspraken worden gemaakt over de doelen, de materiaalstromen, de organisatie, de deelnemende partijen, de taken, de verantwoordelijkheden, en de positie van gemeenten die niet zijn aangesloten bij één van de deelnemende collectieven. Wanneer dit volledig is afgerond en de inrichting van deze organisatie vaststaat, kunnen gemeenten bepalen welke rol en positie zij willen gaan innemen ten opzichte van de organisatie. Daarna bespreken de raamovereenkomstpartijen of en hoe een eventuele nieuwe werkwijze vertaald dient te worden naar aanpassing van de Raamovereenkomst. Indien nodig worden hier in 2018 afspraken over gemaakt en als addendum bij de Raamovereenkomst gevoegd.

3.5 Samenstelling ingezameld en te recyclen kunststofverpakkingsafval

Het door de gemeente gescheiden kunststof verpakkingsafval is de input voor de verdere keten. Beheersing van de samenstelling van de ingezamelde en voor sortering aangeboden stroom materiaal c.q. het vermijden van de vervuiling is van belang voor het verbeteren van de kwaliteit in de keten. De Raamovereenkomst partijen streven ernaar te komen tot uniforme afspraken over de samenstelling van het ingezamelde en te recyclen kunststofverpakkingsafval.

3.6 Nascheiding

Gemeenten zijn vrij in het kiezen van een inzamelmethode en kunnen kiezen voor inzet op bronscheiding en/of nascheiding. Hierbij geldt dat de stromen dienen te voldoen aan de afgesproken eisen met betrekking tot samenstelling om voor een vergoeding in aanmerking te komen en dat gemaakte contractuele afspraken tussen gemeenten en afvalverwerker nagekomen moeten worden.

In de Raamovereenkomst is vastgelegd dat nascheiding is toegestaan als recycling via nascheiding (van kunststof verpakkingsafval) zowel kwantitatief als kwalitatief gelijkwaardig of zelfs beter is dan bronscheiding. Voor nascheiding geldt dat de technologische mogelijkheden de afgelopen 5 jaar zijn toegenomen. Bijvoorbeeld in stedelijk gebied, maar ook in minder stedelijke gebieden, kan nascheiding een oplossing zijn bij het streven naar een zo goed mogelijk gesloten verpakkingsketen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Wel is het nodig te blijven benadrukken dat het nascheiding van kunststofverpakkingsafval betreft, voor de stromen GFT, glas, papier en textiel blijft bronscheiding noodzakelijk om goede recycling mogelijk te maken.

Indien een gemeente kiest voor nascheiding heeft de gemeente recht op een vergoeding voor inzameling en voor nascheiding/sortering en (indien gewenst) het vermarkten. Dit is de bestaande systematiek.

Het is ook mogelijk dat een afvalverwerker het initiatief neemt tot het nascheiden van kunststofverpakkingen uit het door gemeenten aangeleverde restafval. Die vrijheid heeft de afvalverwerker. De (financiële) relatie tussen afvalwerker en gemeenten is contractueel geregeld tussen beide partijen.

Bepalingen in het Besluit beheer verpakkingen Artikel 5

1. De producent of importeur draagt zorg voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen en van de door hem ingevoerde verpakkingen waarvan hij zich in dat kalenderjaar heeft ontdaan, ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de artikelen 6 en 7.
2. De kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van verpakkingen 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 voor rekening van degene die zich van de desbetreffende afvalstoffen ontdoet.

Toelichting tweede en derde lid:

De producent of importeur is verantwoordelijk voor de gescheiden inname of inname en nascheiding en recycling van als bedrijfsafval en huishoudelijk afval vrijkomend verpakkingsafval voor zover dat nodig is om de in artikel 6 aangegeven percentages te bereiken. Voor verpakkingen die als huishoudelijk afval vrijkomen is de producent of importeur niet alleen financieel verantwoordelijk voor de verwerking maar ook voor de gescheiden inname of nascheiding van verpakkingen. Voor verpakkingen die als bedrijfsafvalstoffen vrijkomen, geldt, in tegenstelling tot het als huishoudelijk vrijkomend verpakkingsafval, dat de kosten van het gescheiden innemen en voor het innemen en nascheiden voor rekening komen van degene die zich ervan ontdoet.

3.7 Het verbeteren van de kwaliteit van de op de markt gebrachte kunststofverpakkingen

Het verbeteren van de kwaliteit en recyclebaarheid van de op de markt gebrachte kunststofverpakkingen is de verantwoordelijkheid van de producent. Een keuze van een individuele producent voor een slecht ontworpen en moeilijk recyclebare verpakking leidt tot lage kwaliteit, moeizame recycling en hoge kosten in de afvalfase. De industrie die verpakkingen maakt voor de producenten en importeurs, die deze verpakkingen vervolgens op de markt brengen, moet zich daarom verder specialiseren in het verduurzamen van die verpakkingen (minder materiaal gebruik, beter recyclebaar) en het verhogen van het gebruik van gerecycled materiaal in nieuwe verpakkingen of producten. Het verpakkende bedrijfsleven maakt hier werk van en investeert hierin door het KIDV opdracht te geven producenten en importeurs te ondersteunen bij het verduurzamen en beter recyclebaar maken van verpakkingen. In de conclusies aangaande het verduurzamen van verpakkingen (hoofdstuk 4) wordt nader ingegaan op de rol van het KIDV. Verduurzaming en verbetering van de recyclebaarheid van verpakkingen is tevens als speerpunt opgenomen in enkele transitieagenda's, voortvloeiend uit het Rijksbrede Programma 'Nederland Circulair in 2050'. Ook wordt er vanuit Europa meer aandacht besteed aan de verduurzaming van kunststofverpakkingen, zoals in de *European Strategy for Plastics*.

Een belangrijk doel van de producentenverantwoordelijkheid is om de producenten en importeurs een direct belang te geven bij het reduceren van de hoeveelheid verpakkingen en het recyclebaar ontwerpen van verpakkingen. Tariefdifferentiatie is een mogelijkheid om individuele producenten en importeurs extra te stimuleren. Hierbij betalen individuele producenten en importeurs van moeilijk recyclebare verpakkingen een hogere bijdrage aan de afvalbeheersstructuur dan producenten en importeurs van goed recyclebare verpakkingen. Hiervoor is de basis gelegd in de nieuwe afvalbeheersbijdrageovereenkomst die per 1 januari 2018 is ingegaan en algemeen verbindend is verklaard.

3.8 Stimuleren marktvraag

Om marktvraag voor gerecycled kunststof te stimuleren is het nodig dat publieke en private marktpartijen producten en verpakkingen van gerecycled kunststof inkopen. Alle partijen moeten daarin hun verantwoordelijkheid nemen door duurzaam en circulair in te kopen. Vanuit de keten is er innovatie nodig om meer producten en verpakkingen met gerecycled kunststof op de markt te brengen. Tevens dienen de marktpartijen duidelijker aan te geven waar zij innovatiekansen zien.

De Raamovereenkomstpartijen stimuleren producenten en importeurs om zoveel mogelijk secundaire grondstoffen toe te passen in hun producten. De Rijksoverheid heeft als doelstelling om 10% circulair in te kopen. Vanuit de transitieagenda's wordt er ingezet op een Green Deal Circulair Inkopen. Begin 2018 is er vanuit Rijkswaterstaat een programma gestart met als doel de toepassing van gescheiden ingezameld kunststof verpakkingsafval in producten te stimuleren en het gebruik van primaire grondstoffen te verminderen. Rijkswaterstaat werkt met producenten en inkopende organisaties samen om (in)directe inkoop door producenten en gebruikers gericht op toepassing van secundair kunststof te stimuleren. Dit wordt gedaan door het stimuleren van innovatieve ontwikkelingen en door belemmeringen in de markt op te lossen. Daarnaast wordt er via de transitieagenda's en het Rijksbrede programma Circulaire Economie, ingezet op het intensiveren van maatschappelijk verantwoord inkopen door publieke en private organisaties.

4. Verduurzaming verpakkingen

In de Raamovereenkomst is aan verduurzaming van de verpakkingsketen een belangrijke plaats toegekend. Daartoe hebben partijen het KIDV opgericht dat o.a. als taak heeft om een verduurzamingsagenda op te stellen. Ook heeft dit instituut de taak om de door de branches opgestelde verduurzamingsplannen te toetsen, vast te stellen en te monitoren.

4.1 Het KIDV en de brancheverduurzamingsplannen

Het KIDV heeft de afgelopen vijf jaar veel kennis opgebouwd en een waardevolle bijdrage geleverd aan het verduurzamen van verpakkingen en met de brancheverduurzamingsplannen is er de afgelopen periode een waardevolle ontwikkeling op gang gekomen. Voor bijna 90% van de hoeveelheid verpakkingen is een brancheverduurzamingsplan opgesteld. De Raamovereenkomst partijen hebben waardering voor de branches die een plan hebben gemaakt en dit uitvoeren. Ook hebben zij waardering voor de bijdrage die het KIDV de afgelopen jaren heeft geleverd aan het verduurzamen van verpakkingen. Dit geldt in het bijzonder voor de opgestelde brancheverduurzamingsplannen, omdat deze veel bewustwording hebben gecreëerd bij bedrijven en een stimulans zijn voor verdere verduurzaming. Er zijn vele doelen afgesproken die milieuwinst opleveren, zoals het toepassen van gerecycled PET in PET-flessen, het verminderen van het gewicht van de wijnflessen met 5%, het verminderen van kunststof in de levensmiddelenindustrie met 10%, het verminderen van gebruik van verpakkingsmateriaal in de farmacie en het verhogen van het gebruik van mono-materialen zodat recycling beter mogelijk is. Het KIDV heeft een prognose laten maken van de kwantitatieve milieu-impact van de doelen uit de brancheverduurzamingplannen⁴. Als de doelen uit de plannen gerealiseerd worden leveren deze een aanzienlijke bijdrage aan de milieuwinst door de Raamovereenkomst Verpakkingen. Het realiseren van doelstellingen is de verantwoordelijkheid van de branches en betrokken bedrijven. Zoals eerder aan de Kamer gemeld heeft het opstellen van de brancheverduurzamingsplannen wel langer geduurd dan voorzien.⁵ In praktijk bleek het complex doelen vast te stellen en te kwantificeren.

Vanuit de in deze evaluatie omschreven rolverdeling tussen de drie Raamovereenkomstpartijen, heeft een herbezinning plaatsgevonden op samenstelling van het bestuur van het KIDV. Het ministerie van IenW heeft geconcludeerd dat het niet passend is dat vertegenwoordigers van de Rijksoverheid zitting nemen in het bestuur van het KIDV. Per 1 januari 2018 is deze vertegenwoordiging om die reden beëindigd. Dit was voor de gemeenten aanleiding om hun vertegenwoordiging in het bestuur van het KIDV in heroverweging te nemen. De VNG heeft besloten om eveneens haar vertegenwoordiging te beëindigen. Het KIDV is in de nieuwe situatie een instituut van het verpakkende bedrijfsleven met als primaire taak producenten en importeurs van verpakkingen te ondersteunen bij hun keuze voor duurzame en goed recyclebare verpakkingen.

⁴ www.KIDV.nl

⁵ Kamerstuk nummer 30872-202

Feitelijke kennis is voor bedrijven onontbeerlijk om weloverwogen keuzes te kunnen maken bij het zetten van verdere stappen bij het verduurzamen verpakkingen. Daarom heeft het Afvalfonds Verpakkingen besloten dat het KIDV wordt voortgezet als instituut van en voor het verpakkende bedrijfsleven. Het KIDV denkt mee met het verpakkende bedrijfsleven en adviseert over de ontwikkeling van optimale, duurzame verpakkingscombinaties. De aanpak van het KIDV is gebaseerd op kennis en zicht op de gehele verpakkingsketen. De werkzaamheden van het KIDV zijn gericht op onderzoek en opleidingen, het ontwikkelen en delen van wetenschappelijke en toegepaste kennis, het uitvoeren van projecten, het ontwikkelen van praktische handreikingen en het geven van advies aan bedrijven. De werkzaamheden zullen dus concreter zijn en meer toegepast zijn op individuele bedrijven. Ook zal het KIDV een monitoringsrapportage van de resultaten van de eerste ronde brancheverduurzamingsplannen opstellen en branches uitnodigen en ondersteunen om brancheverduurzamingsplannen op te stellen voor de periode 2018 – 2022. Het KIDV wordt gefinancierd door het verpakkende bedrijfsleven.

4.2 Essentiële eisen

In de Raamovereenkomst zijn specifieke afspraken gemaakt voor het verduurzamen van specifieke verpakkingsstromen (o.a. over PET-flessen, PVC-verpakkingen en kunststof draagtassen).⁶ Stichting Afvalfonds Verpakkingen is normadressant en verantwoordelijk voor het behalen van gestelde recyclingsdoelstellingen namens het collectief van het verpakkende bedrijven. De stichting is echter niet in de positie om het nakomen van dergelijke afspraken over specifieke verpakkingsstromen af te dwingen bij individuele producenten. De verantwoordelijkheid voor het verduurzamen van verpakkingen ligt bij de individuele producent of importeur, deze dienen daarbij te voldoen aan de in de Richtlijn verpakkingen gestelde Essentiële Eisen.

Het voornemen was verplichtingen uit de verduurzamingsagenda's op te nemen in een ministeriële regeling, om daarmee invulling te geven aan de essentiële eisen. In het kader van de evaluatie is vastgesteld dat het niet mogelijk is een ministeriële regeling op te stellen met doelen voor specifieke product-verpakkingscombinaties. Het blijkt niet haalbaar om voor iedere specifieke product-verpakkingscombinatie apart een dergelijke eis op te stellen zoals aanvankelijk was beoogd, dit zijn er te veel. De vastgestelde hoogst haalbare doelen zijn (om die reden) niet geformuleerd op het niveau van productverpakkingscombinaties geformuleerd, maar gelden als een gemiddelde voor een branche.

Geharmoniseerde Europese normen (NEN-EN 13427 tot en met NEN-EN 13432) voorzien in beoordelingsprocedures die het voor een producent of importeur mogelijk maken te beoordelen of aan de essentiële eisen is voldaan. Deze normen geven producenten en importeurs een handvat om aan de essentiële eisen te voldoen. Het ministerie van IenW heeft in deze evaluatie aan de andere Raamovereenkomstpartijen kenbaar gemaakt dat deze normen worden opgenomen in de Regeling beheer verpakkingen. Voor het verpakkende bedrijfsleven blijft het mogelijk om naast deze normen een eigen methodiek te ontwikkelen waarmee aan de eisen kan worden voldaan. De opgestelde

⁶ Een aantal van deze afspraken waren als prestatiegarantie gekoppeld aan het vrijgeven van statiegeld op grote kunststof flessen. Zes van de zeven prestatiegaranties zijn gerealiseerd door het verpakkende bedrijfsleven. In 2015 is op grond hiervan besloten statiegeld op grote flessen op dit moment niet vrij te geven.

brancheverduurzamingsplannen kunnen hiertoe door het verpakkende bedrijfsleven in samenwerking met het KIDV worden doorontwikkeld.

Producenten en importeurs rapporteren jaarlijks over de manier waarop zij beoordelen of hun verpakkingen voldoen aan de essentiële eisen. Het is aan de ILT om toe te zien of bedrijven aan de verplichtingen voldoen. Door de Europese essentiële eisen en de daarbij horende geharmoniseerde normen als basis te kiezen, sluit de Nederlandse inzet aan op de Europese kaders en draagt het bij aan een Europees gelijk speelveld voor verpakkingen.

5. Recyclingsdoelstellingen

In de tabel hieronder zijn de nationale en Europese doelen voor het recycelen van verschillende stromen verpakkingsafval en de gerapporteerde resultaten weergegeven.

	EU doelstelling	Nederlandse doelstelling	Resultaat 2016
Kunststof	22,5%	46%	51%
Hout	15%	33%	51%
Glas	60%	90%	84%
Papier en karton	60%	75%	85%
Metaal	50%	85%	95%
Totaal	55%	70%	73%

Alle Europese recyclingsdoelstellingen voor verpakkingsafval worden gehaald. Nederland loopt hiermee voorop in het sluiten van de verpakkingsketen. Ook de nationale doelen voor kunststof, papier en karton, hout en metaal worden gehaald. Alleen de nationale doelstelling voor glas van 90% wordt niet gehaald. Het verpakkende bedrijfsleven heeft een plan van aanpak opgesteld om in 2018 alsnog de glasdoelstelling van 90% te realiseren.⁷ Op dit moment wordt 84% van het verpakkingsglas gerecycled en daarmee wordt het Europese doel van 60% ruim gehaald.

De Raamovereenkomstpartijen hebben naar aanleiding van de evaluatie op dit moment geen gezamenlijke inzet voor nieuwe recyclingsdoelstellingen. De VNG heeft aangegeven in te willen zetten op een verhoging van het recyclingdoel voor kunststofverpakkingen.

Daarnaast is het Europese Afvalpakket afgerond waarbij zowel aanpassing van recyclingsdoelstellingen voor verpakkingen als het aanpassen van de meetmethodiek is voorgesteld. Nederland is verplicht eventuele wijzigingen in de Richtlijn verpakkingen op deze punten te implementeren. Naar verwachting volgt uiteindelijke publicatie voor de zomer.

Monitoring

In 2016 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de cycleresultaten voor verpakkingen van metaal, papier en karton, over 2015 beoordeeld. De hoofdconclusie is dat de gerapporteerde recyclingspercentages voor verpakkingsafval van metalen en voor verpakkingsafval van papier en karton met respectievelijk 95% en 85% ruim voldoen aan de recyclingsdoelstellingen. De wijze waarop de monitoringsgegevens tot stand zijn gekomen beoordeelt de ILT als betrouwbaar en juist.

De ILT heeft wel een aantal opmerkingen over onder andere de volledigheid en actualiteit van rekenmodellen. De ILT oordeelt echter dat de realisatie van de recyclingdoelstellingen hierdoor niet in het geding komt.

⁷ https://afvalfondsverpakkingen.nl/a/i/AFV_actieplan_glas_web.pdf

De Raamovereenkomstpartijen streven ernaar de administratieve lasten voor het verpakkende bedrijfsleven betreffende de monitoringsrapportage te verminderen. In 2018 wordt hiertoe gezien of het Basisdocument Monitoring Verpakkingen aangepast kan worden.

6. Drankenkartons

In 2013 en 2014 is een pilot uitgevoerd naar de kosten en milieueffecten van de inzameling en recycling van de drankenkartons. Op basis van de uitkomsten van de pilot hebben de Raamovereenkomstpartijen afgesproken om drankenkartons gedurende drie jaar in te zamelen voor recycling. Het verpakkende bedrijfsleven vergoedt de kosten die gemeenten maken voor het inzamelen van deze stroom. Op dit moment zamelen bijna alle gemeenten drankenkartons in en wordt bijna 37% van de drankenkartons gerecycled. In deze evaluatie worden de kosten en de milieueffecten van de inzameling en recycling van drankenkartons nader in kaart gebracht. In de in hoofdstuk 1 genoemde onderzoek de kosten en milieueffecten van inzameling en recycling van drankenkartons geëvalueerd, dit onderzoek wordt in het voorjaar van 2018 afgerond. Op basis hiervan maken de Raamovereenkomstpartijen voor 1 juli 2018 afspraken over hoe verder te gaan met de recycling van drankenkartons. Tot die tijd wordt de inzameling en recycling gecontinueerd op basis van huidige afspraken.

7. Aanpak zwerfafval

Een schone omgeving heeft een positief effect op de leefbaarheid, de beleving van veiligheid en op de natuur. In een schone leefomgeving is er geen plek voor zwerfafval. Circa de helft het zwerfafval bestaat uit afval van verpakkingen. Daarom zijn er in de Raamovereenkomst afspraken gemaakt over de bijdrage die het verpakkende bedrijfsleven levert aan de aanpak van zwerfafval. Het verpakkende bedrijfsleven stelt op dit moment 20 miljoen euro per jaar ter beschikking aan gemeenten voor de extra aanpak van zwerfafval. Daarnaast zet het verpakkende bedrijfsleven zich onder de vlag van Nederland Schoon in voor het reduceren van de hoeveelheid zwerfafval. In deze evaluatie zijn de afspraken over de aanpak van zwerfafval bekeken.

Tussen de NVRD, RWS en Nederland Schoon is in de Landelijke Aanpak Zwerfafval een gestructureerde samenwerking ontstaan voor de aanpak van zwerfafval. Deze partijen werken toe naar het wensbeeld dat eerder met de Kamer is gedeeld: een schoon Nederland zonder zwerfafval in 2025. De Raamovereenkomstpartijen concluderen in het kader van de evaluatie van de Raamovereenkomst dat het wenselijk is de inzet vanuit de Raamovereenkomst op het bestrijden van zwerfafval onder de Landelijke Aanpak Zwerfafval te brengen. Om de Landelijke Aanpak voldoende financiële slagkracht te kunnen bieden, hebben de Raamovereenkomstpartijen afgesproken dat:

- Stichting Afvalfonds Verpakkingen ook de komende vijf jaar vanaf januari 2018 jaarlijks € 20 miljoen voor de zwerfafvalbestrijding aan gemeenten ter beschikking stelt, totaal € 100 miljoen.
- De tot en met 2018 ingediende zwerfafval plannen van de gemeenten gerespecteerd worden.
- Het deel van het aan de gemeenten ter beschikking gestelde budget voor de periode 2013 – 2017 dat vóór 1 augustus 2018 niet door de gemeenten is aangevraagd, besteed zal worden aan gemeentelijke activiteiten in het Programmakader van de Landelijke Aanpak Zwerfafval.

8. Overzicht onderzoeken

- In opdracht van IenW is onderzoek gedaan naar de governancestructuur van de Raamovereenkomst en de ervaringen van de verschillende actoren in met name de kunststofketen. Dit onderzoek *Evaluatie governance Raamovereenkomst Verpakkingen* opgesteld door de Rebel Group, is als bijlage van de Kamerbrief 'Naar een circulaire verpakkingketen', naar de Tweede Kamer gestuurd.
- Het Learning Center Kunststofverpakkingsafval heeft onderzoek gedaan naar de samenstelling van ingezamelde kunststof en PMD-stromen (plastic, metaal en drankenkartons). Dit onderzoek *Samenstelling ingezameld kunststof/PMD verpakkingen – het effect van inzamelsystemen*, is te vinden op de website van het Learning Center, via <https://www.lckva.nl/@169500/samenstelling/>
- Het Kennis Instituut Duurzaam Verpakken (KIDV) heeft onderzoek gedaan naar de gehele kunststofketen. Dit onderzoek *Rapportage kunststofketenproject - Interventies om de kunststofketen verder te sluiten*, is te vinden op de website van het KIDV, via <https://www.kidv.nl/6072/onderzoek.html?ch=DEF>
- Conform afspraken uit de Raamovereenkomst worden in opdracht van StAV de kosten en milieueffecten van inzameling en recycling van drankenkartons geëvalueerd en wordt onderzoek gedaan naar de kosten van bron- en nascheiding. VNG neemt deel aan de klankbordgroep, waarvan IenW agendalid is. Deze onderzoeken worden in het voorjaar 2018 afgerond.
- Het verslag van het Overlegorgaan IenM (OIM) van het viertal bijeenkomsten is te vinden op de website van het OIM, via <https://www.overlegienm.nl/publicaties/default.aspx#folder=728193>