

# Publiek Kader Huishoudelijk afval 2025

## Introductie

Grondstoffen worden schaarser. De druk op ons milieu neemt toe. We willen de effecten van klimaatverandering beheersen. Om ook in de toekomst welvarend en gezond te kunnen blijven leven, is het nodig dat bedrijven, burgers en overheden op een verantwoorde manier omgaan met natuurlijke hulpbronnen die ons grondstoffen, water en energie leveren.

Er is nog een enorme winst te halen in het gebruik van grondstoffen. We kunnen nog grote stappen maken bij het inzamelen en recyclen van huishoudelijk afval. De overgang naar een circulaire economie begint met andere woorden 'gewoon' thuis.

Het verantwoord omgaan en beter benutten van onze grondstoffen is goed voor de gezondheid en kwaliteit van onze leefomgeving van huidige en zeker toekomstige generaties. De overgang naar een circulaire economie zorgt ervoor dat we aan die voorwaarden van een gezonde en sterke toekomst kunnen voldoen. En behalve dat, we de druk op ons milieu verlichten, versterken we tegelijkertijd ons bedrijfsleven en besparen gemeenten en consumenten kosten. Het mes snijdt dus aan meerdere kanten. Echter, als we die kansen willen grijpen zullen alle partijen in de keten van huishoudelijk afval vooral meer en beter moeten samen werken.

Tegen deze achtergrond vinden wij - het Rijk, gemeenten en gemeentelijke afvaldiensten - het belangrijk om een publiek kader voor het afvalinzameling- en verwerking in Nederland te formuleren. Dit publiek kader geeft richting en ruimte aan de dynamiek tussen alle betrokkenen in de keten (producenten, retail, consumenten, burgers, recyclingbedrijven en overheden).

Uiteraard is dit publiek kader direct verbonden met de recente uitwerking van het programma Van Afval naar Grondstof' van staatssecretaris Mansveld. In dit brede programma staat de ambitie om de transitie naar een circulaire economie te versnellen centraal.

In dit document schetsen wij onze ambities voor huishoudelijk afval tot 2025, waarom dit een collectieve inzet vraagt, welke maatschappelijke opgaven daarbij horen. Ook maken we inzichtelijk hoe publieke partijen hier gezamenlijk mee omgaan. Doelstellingen hierbij zijn:

- minder afvalproductie door slim ontwerp van producten en verpakkingen;
- meer hergebruik van grondstoffen door betere scheiding en inzameling;
- geen hogere kosten voor de burger als inwoner en belastingbetaler;
- wel consequente toepassing van profijtbeginsel en vervuiler-betaalt-principe voor producenten en consumenten;
- en een transitiepad en -tempo dat voor alle betrokkenen haalbaar en betaalbaar is.

Met dit publiek kader willen wij publieke partijen een handelingsperspectief bieden en richting geven aan het middellange- en langetermijnbeleid van de publieke partijen. De komende maanden werken wij verder aan een Uitvoeringsprogramma, waarin voor de korte termijn voor alle partijen concrete en praktische acties staan; een routekaart naar 2025.

## **Wensbeeld 2025**

Om ook in de toekomst welvarend en gezond te kunnen blijven leven, gaan bedrijven, burgers en overheden op een verantwoorde manier om met natuurlijke hulpbronnen die ons grondstoffen, water en energie leveren. Om duurzaam omgaan met natuurlijk kapitaal op mondiaal niveau en de voorzieningszekerheid van grondstoffen in Nederland te garanderen, werken we samen aan een transitie naar een circulaire economie. Daarin sluiten ketens zich vanzelf, omdat dit rendabel is. Ongewenste externe effecten zoals vermijdbare schade bij grondstofwinning, verliezen van grondstoffen tijdens de productie, uitstoot tijdens productie en gebruik worden door de inrichting van de grondstoffenketens voorkomen. Deze structuur zorgt er ook voor dat de juiste stimulansen worden gegeven voor het sluiten van ketens.

Door de grondstoffen- en materiaalketens die leiden tot huishoudelijk afval te sluiten produceert een gemiddelde Nederlander steeds minder restafval, in 2020 maximaal 100 kg restafval per jaar (grof en fijn huishoudelijk afval, 75% gescheiden ingezameld), met een verdere afname naar maximaal 30 kg<sup>1</sup> in 2025. Materiaal wordt zo lang mogelijk in de keten gehouden waarbij de maatschappelijke lasten acceptabel zijn.

Consumenten zijn zich bewust van de keuzes die ze (kunnen) maken bij de aanschaf van producten. Daarvoor zijn ketens transparant en is er goede voorlichting wat helpt bij het maken van verantwoorde keuzes voor mens en maatschappij, en afval zoveel mogelijk wordt voorkomen. Gemeenten faciliteren en stimuleren burgers bij afvalscheiding.

In 2025 leven we in een wereld waarbij er, vanuit afvaloptiek bekeken, geen producten op de Nederlandse markt komen die de gezondheid schaden. Er worden bijna geen producten in de keten gebracht die moeilijk opnieuw zijn te gebruiken. Daardoor wordt de hoeveelheid restafval al aan het begin van de keten teruggebracht. Dit is het gevolg van de stimulering van eco-innovatie, eco-engineering en eco-design, waarbij het circulair ontwerpen van producten uitgangspunt is. De Europese vraag naar deze producten leidt tot mondiaal duurzaam ontwerp en productie van duurzame materialen en producten. Overheden geven het goede voorbeeld en stimuleren de markt door duurzaam in te kopen.

De doelstellingen zijn zo ingevuld dat ze uitvoerbaar en betaalbaar zijn voor de burger. Nederland is vooraanstaand in de technologie, organisatie en kennis op het gebied van recycling, de logistiek van afvalbeheer en recycling, en het vermarkten van recyclelaat.

## **Ambities 'Van Afval Naar Grondstof'**

De ambitie om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren heeft Staatssecretaris Mansveld naar voren gebracht in haar recente uitwerking van het programma 'Van Afval Naar Grondstof'<sup>2</sup>. Hierin stelt ze de doelstelling om samen met gemeenten tot 75% recycling van huishoudelijk afval te komen in 2020, met verdere groei daarna. Omgezet betekent dit percentage een ambitie om te komen tot 100 kg / inwoner per jaar. Al jarenlang schommelt het gemiddelde percentage recycling van huishoudelijk afval rond de 50%, terwijl de verschillen tussen gemeenten aantonen dat er nog veel onbenut potentieel is. Dit was ook reden voor het vorige kabinet om in de Kamerbrief 'Meer waarde uit Afval' van augustus 2011 de ambitie uit te spreken het aandeel recycling van huishoudelijk afval te laten stijgen van gemiddeld 50% naar 65% in 2015. De afvalsector heeft reeds voorstellen gedaan hoe deze ambitie te halen.

---

<sup>1</sup> 30 kg is het materiaal in het huishoudelijk restafval wat niet meer kan worden (na)gescheiden en gerecycled. Verbranding is de meest voor de handliggende toepassing voor dit materiaal.

<sup>2</sup> 'Invulling programma Van Afval Naar Grondstof', 28 januari 2014 (IENM/BSK-2014/12161).

## **Ambities en potentieel gemeenten**

Veel gemeenten hebben ambitieuze langjarige duurzaamheids- en klimaatdoelen geformuleerd en werken hard aan de lokale transitie-agenda. Nieuwe colleges zoeken naar duurzame oplossingen in de context van de grote decentralisaties. Daarbij is een belangrijke randvoorwaarde dat de lasten voor inwoners niet verder mogen stijgen voor het halen van de milieudoelen.

In de context van het Verpakkingenakkoord tussen bedrijfsleven en gemeenten heeft de VNG aan bureau Drift opdracht gegeven een transitie-agenda op het gebied van afvalbeheer uit te werken. Het onderzoek van Drift<sup>3</sup> toont aan dat verdergaande recycling de gemeente en de burger juist kosten bespaart in plaats van kosten verhoogt. Dit kan door de opbrengsten van diverse materiaalketens door te geven aan degenen die leverancier zijn van deze secundaire grondstoffen: de burgers.

De gemeenten en hun gemeentelijke afvalbedrijven zijn al hard op weg naar 65% gescheiden inzameling en willen daarna de vervolgstap maken op weg naar een bijna volledig circulaire economie die tegelijk lonend is voor wie daaraan bijdraagt.

## **Dynamiek in de samenleving**

Echt significante groei van minder restafval lukt alleen bij goede samenwerking tussen alle partijen in de keten. Het goede nieuws is dat de energie, kennis en motivatie al in grote mate aanwezig is. Kern is nu om de krachten te bundelen en ook met publieke partijen onderling - Rijk, gemeenten en hun afvalbedrijven - tot een gedeelde visie en uitvoering hiervan te komen. Vanzelfsprekend gebeurt dit in goede samenwerking met alle private ketenpartijen. Ook hun betrokkenheid is immers van belang, onder andere om de mate van preventie en efficiëntie van materiaalgebruik te vergroten. Rijk, gemeenten, producenten, retail, consumenten, inzamelaars, recyclers, inkopers van grondstoffen en distributeurs hebben allemaal een stuk van de puzzel in handen. Deze visie biedt handvatten voor die noodzakelijke samenwerking, zodat deze profijtelijk is voor alle partijen. Met als uiteindelijke winnaars zowel het milieu, de gezondheid van onze inwoners en de economie.

## **Maatschappelijke opgaven en de rol van de overheid**

Huishoudelijk restafval is een bedreiging voor de volksgezondheid en het milieu als het niet tijdig en zorgvuldig wordt verwijderd en verwerkt. Bovendien gaan mogelijke secundaire grondstoffen verloren wanneer restafval niet zo veel mogelijk wordt hergebruikt. Volksgezondheid, een schoon milieu en maatschappelijke welvaart zijn publieke belangen. Ze komen niet vanzelf tot stand en vragen derhalve een collectieve aanpak.

Bij de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval, zoals die nu is georganiseerd, gaat het goed met de bescherming van de volksgezondheid. Maar dat geldt niet voor de reductie van de milieudruk (het onnodig verspillen van grondstoffen en veroorzaken van ecologische schade) en de economische rentabiliteit. Deze zijn beiden nu beperkt, waardoor burgers de maatschappelijke lasten dragen (deels via de afvalstoffenheffing, deels via andere belastingen). Dit vraagt om nadere marktordening wat betreft de stromen die leiden tot huishoudelijk afval en de ketens die daar weer uit voortkomen.

Daartoe is het noodzakelijk om individueel gedrag van burgers of bedrijven, waarvoor onnodig de lasten voor rekening komen van het collectief, aan te pakken. Waar mogelijk zal de producentenverantwoordelijkheid worden uitgebreid en zal ook de consument directer worden aangesproken op en belast worden naar de geleverde hoeveelheid afval. Dit betekent dat de gemeenten zich zullen inspannen voor de toepassing van het profijtbeginsel en de kennis die daarvoor nodig is verzamelen en beschikbaar stellen, bijvoorbeeld over de omvang en samenstelling van materiaal stromen.

---

<sup>3</sup> 'Van Afval Af, Transitie-agenda voor gemeentelijk afvalbeheer' <http://www.drift.eur.nl/wp-content/uploads/2014/04/Transitie-agenda-Van-afval-af.pdf>.

Gemeenten en Rijk hebben als publieke partijen elk hun eigen rol bij het inrichten en uitvoeren van het afvalbeheer, waaronder het huishoudelijk afval. Het publieke kader geeft richting aan de wijze waarop de markt zich moet ontwikkelen. Daarbij stelt het Rijk de kaders, en handhaaft deze, gevoed door de leerervaringen van de gemeenten, en voeren de gemeenten en hun afvaldiensten het beleid uit. Met een nieuw publiek kader werken gemeenten en Rijk *samen* aan het verbeteren van (deel)markten voor secundaire grondstoffen uit huishoudelijk afval, aan acceptabele maatschappelijke kosten en aan het voorkomen van risico's voor de volksgezondheid.

### **Publiek kader voor de markt**

De taak die de overheid vervult dient het publieke belang<sup>4</sup>. Daarom zorgt de overheid voor afvalbeleid, voor regels en de handhaving ervan, en voor een vangnet van collectieve voorzieningen voor inzameling en verwerking van afval – dat samen vormt het publieke kader. Binnen dit publieke kader ontstaat een zogeheten 'hybride' markt. De gemeente is verantwoordelijk voor het gemeentelijk afvalbeheer als dienst van algemeen belang, en kan daarvoor marktpartijen inschakelen. Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor recycling van verschillende producten en materialen, en voor de inzameling en verwerking van het bedrijfsafval.

Deze markten vormen een optelsom van ketens: elke afvalstroom is het resultaat van een productieketen waarin de afvalstroom na de consumptiefase en de afvalinzameling weer een (her)bestemming krijgt. Het publieke kader dient ervoor te zorgen dat de markt bijdraagt aan de gewenste publieke doelen: volksgezondheid, een optimale milieukwaliteit en economische rentabiliteit.

Het oudste voorbeeld hiervan is glas. Door het faciliteren van inzameling door de overheid via glasbakken. Het meest pregnante voorbeeld is elektrische apparatuur: Nederland heeft in 1999 als eerste land in de wereld ingegrepen met producentenverantwoordelijkheid. Hierdoor is de keten een stap op weg geholpen en nu draait deze voor een deel rendabel met waardestromen. Het meest recente voorbeeld is de kunststofketen, die feitelijk op gang kwam met de introductie van de verpakkingenbelasting ter ondersteuning van de producentenverantwoordelijkheid.

### **Het publiek kader en de visie: de toekomst begint vandaag**

Het streven naar een circulaire economie is leidend, dat wil zeggen dat we grondstofketens gaan sluiten. Het uitgangspunt en het doel is dat *in 2025 alle ketens, in ieder geval in financiële zin, gesloten zijn*.

Het sluiten van ketens betekent dat lasten niet meer onnodig op de maatschappij (burger) worden afgewenteld en er geen externe effecten optreden (milieu). Sommige ketens, zoals papier, hebben potentie om ook echt gesloten te worden, de opbrengsten overstijgen de gemaakte kosten om de keten te sluiten. De grondstofstroom wordt bij deze ketens ook echt gerecycled en ingezet voor hergebruik. Andere ketens blijven geld kosten, de kosten zullen hoger zijn dan de opbrengsten. Deze ketens kunnen mogelijk alleen financieel worden gesloten. In principe kunnen de opbrengsten van een keten die wel winstgevend is, worden gebruikt om een andere keten te bekostigen. Bij producentenverantwoordelijkheid zal over de keten genomen geen sprake zijn van een opbrengst, omdat de vergoedingen uit producentenverantwoordelijkheid in beginsel kostendekkend zijn.

---

<sup>4</sup> Er is sprake van een publiek belang als de markt faalt, er sprake is van zeer hoge transactiekosten, of als er politieke motieven zijn om inkomen te herverdelen of burgers te behoeden voor individuele beslisfouten (bij (de)merit goederen). Overheidsingrijpen is volgens dit afwegingskader alleen in die gevallen aan de orde, waarbij wordt toegevoegd dat de overheid alleen dan zou moeten ingrijpen als de kosten van dat ingrijpen opwegen tegen de baten (in termen van welvaart). (SEO 2007 'Selectie Sturingsinstrumenten, Amsterdam).

In de transitie naar circulaire ketens zullen verschillende fases met bijbehorende stappen worden geïdentificeerd. Het is essentieel dat er stabiele markten komen met voldoende volume, waar partijen met hun beleid op kunnen anticiperen. Een historisch voorbeeld is de inzameling van glas, een uitdaging is de inzameling van kunststof verpakkingen.

### Uitgangspunten

Om bovenstaande te realiseren zijn onderstaande uitgangspunten de kern van de gezamenlijke agenda van het Rijk, de gemeenten en de gemeentelijke afvaldiensten:

- De vervuiler betaalt. De vervuiler bestaat uit zowel de producent als de consument. De burger wordt zo veel mogelijk ontzien<sup>5</sup>. Door het toepassen van dit principe worden de prikkels op de juiste plek gegeven en worden zo min mogelijk lasten voor de maatschappij bereikt. Hierdoor vindt er geen afwenteling plaats van milieukosten op anderen in de keten, op de samenleving en naar toekomstige generaties.

### Nieuwe ordening



Figuur 1. Weergave van vervuiler betaalt principe toegespitst op huishoudelijk afval

- Ruimte voor dynamiek van bedrijven en burgers om te innoveren en vernieuwen. Duurzame ambities van marktpartijen en burgerinitiatieven worden gefaciliteerd. Het beleid is erop ingericht om duurzame innovaties snel op te schalen.
- Marktfalen wordt aangepakt. De aanpak die publieke partijen kiezen is proportioneel en uitlegbaar. De juiste prijsprikkels worden gegeven waar de markt tekortschiet, en de overheid stelt partijen in de gelegenheid haar doelen te realiseren.

#### 1. De vervuiler betaalt (producent en consument)

In elke keten is het uitgangspunt, dat de vervuiler de rekening betaalt waar en wanneer vervuiling optreedt. Zo ontstaat de prikkel om de keten te sluiten.

Elke keten is anders. Er zijn ketens die nog niet rendabel zijn, maar die dat wel kunnen worden. Verkend zal worden welke ketens met bovenstaande stimulerende omstandigheden op afzienbare termijn gesloten kunnen worden. Om deze ketens te sluiten moet de markt per keten zo werken dat ze zich inderdaad gaan sluiten. Gemeenten zullen zich inspannen om 'markten te maken' door gezamenlijk per keten voldoende massa aan recyclebare grondstoffen aan te leveren. Een onderdeel van de aanpak is regulering die de prikkels op de juiste plaats legt (maatwerk), hetgeen het Rijk vanuit haar wetgevende taak gaat oppakken.

Ketens die na bovenstaande inspanningen nog steeds niet de potentie hebben om gesloten te worden vergen een andere aanpak. Voor deze permanent onrendabele ketens zal de verantwoordelijkheid volledig bij de producent liggen om in elk geval tot financiële

<sup>5</sup> Een consument onderscheidt zich van een burger doordat de consument een keuze heeft door bijvoorbeeld zijn of haar aankoopgedrag, dit in tegenstelling tot een burger, die de collectieve lasten moet opbrengen.

sluiting te komen en te voorkomen dat de lasten op de maatschappij worden afgewenteld. Het spreekt voor zich dat dit deels terugkomt in de prijs die consumenten betalen voor deze producten. Bij voorkeur worden deze prikkels ook zo veel mogelijk zichtbaar gemaakt voor de opvolgende schakels in de keten. Zodoende wordt iedereen zich bewust van (de effecten van) de eigen keuzes voor een product of materiaal.

Als de effecten niet in de prijs tot uitdrukking komen, dan gaan de publieke partijen op een andere manier bevorderen dat vervuilers betalen en duurzaam gebruik van grondstoffen worden bevorderd. Dat kan door een verschuiving van de belasting van arbeid naar grondstoffen, door het (bijvoorbeeld financieel) aantrekkelijk maken van het gebruik van gerecycled materiaal en het aanpassen van regelgeving (bijvoorbeeld in de eco-design richtlijn). Nieuwe of aangepaste regelgeving zal zo generiek mogelijk worden vormgegeven, zodat koplopers ruimte blijven ervaren om te innoveren.

Financiële prikkels zullen door overheden op die manier worden ingezet dat afwenteling op de maatschappij wordt beprijsd en diegene die zijn rol bij het sluiten van de keten niet oppakt wordt belast.

De overheid stelt kaders. Hier hoort bij dat de overheid zorg draagt dat gemaakte afspraken worden uitgevoerd en dat transparantie wordt bevorderd. Monitoring wordt structureel en consequent uitgevoerd, waardoor steeds ambitieuzere minimum standaarden voor recycling kunnen worden vastgesteld, die er tevens voor zorgen dat innovaties blijvend worden gestimuleerd en beloond.

## 2. Dynamiek de ruimte geven

Bestaande dynamiek bij bedrijven en burgers moet worden benut om een circulaire economie te realiseren. Vooral de energie bij koplopers van zowel gemeenten als bedrijven wordt gestimuleerd en gefaciliteerd. Dit gebeurt doordat prestaties van zowel de koplopers als de achterblijvers openbaar zijn. De prestaties worden structureel gebenchmarkt, waarbij goede prestaties worden geëtaleerd en gedeeld (*'naming & faming'*). Op basis van de prestaties behoort ook het stellen van een wettelijke norm tot de mogelijkheden, wanneer dat haalbaar en betaalbaar blijkt. De norm beweegt dus continu, maar wel consistent in een duidelijke richting. Daarin ligt voor ondernemers de zekerheid: de benchmark vandaag, bepaalt de norm voor morgen. Dat is geen ambivalentie, dat is ambitie!

Een voorbeeld is de Raamovereenkomst Verpakkingen. In de ROV worden de hoogst haalbare doelen onafhankelijk bepaald en vervolgens gebruikt IenM die om een norm te stellen. Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KiDV) stelt vast welke norm haalbaar is.
--

### Faciliteren, stimuleren en opschalen

Producenten en gemeenten die koplopers zijn bij het sluiten van ketens zullen een voorbeeldfunctie innemen. Het peloton wordt gestimuleerd zich hierbij aan te sluiten. Het duurzaam inkoopbeleid van overheden en bedrijven sluit hier ook op aan. Zo worden koplopende partijen beloond en het peloton uitgedaagd.

Om ketens te sluiten worden partijen gefaciliteerd. Ook worden afspraken gemaakt over het gebruik van recycelaat bij de productie, om de dynamiek aan de vraagzijde te stimuleren. Innovatie zal worden gestimuleerd. Partijen moeten vervolgens nadenken over hoe ze innovatie kunnen bevorderen en hoe innovatie het (gemeentelijk) afvalbeleid kan versterken. Van de overheid wordt verwacht dat ze vooruitkijkt, flexibel is en anticipeert op mogelijke innovatieve ontwikkelingen van bedrijven en burgers.

### Belemmeringen wegnemen

Om de dynamiek bij bedrijven en burgers optimaal de ruimte te geven worden onnodig belemmerende regels weggenomen zodat ketens zich beter kunnen sluiten. Regels die het gewenste hergebruik en de ontwikkeling van de circulaire economie onnodig in de

weg staan zullen tegen het licht van hun oorspronkelijke doel worden gehouden. Hierbij valt te denken aan regels over productveiligheid en gezondheid, maar ook aan regels die beperkend zijn bij de import op sorteerbaar restafval. Bedoeling is dat de regels en prikkels de toepassing van recycklaat<sup>6</sup> stimuleren. De zogeheten 'End of Waste' criteria zullen ruimte geven voor optimale recycling. Ondernemers die tegen remmende regels of botsende belangen aanlopen, worden uitgenodigd dit kenbaar te maken op het steunpunt Circulaire economie<sup>7</sup>.

#### Minder restafval en de verwerkingscapaciteit

In de transitie naar een circulaire economie wordt minder restafval verbrand en nauwelijks nog gestort. De voor een deel van het restafval onvermijdelijke stap naar eenmalige energierugwinning moet zo lang mogelijk worden uitgesteld, want het doel is om materialen zo lang mogelijk in de keten te houden. Dit duidelijke eindbeeld – geen of nauwelijks verbranding meer – leidt tot minder behoefte aan Nederlandse afvalverbrandingcentrales.

Vanuit zowel het economische als milieukundige motief is het importeren van afval binnen de bestaande kaders een werkbare tussenoplossing in de transitie naar minder Nederlands restafval in de verbrandingsovens. De huidige investeringen in verbrandingscapaciteit zijn deels gepleegd met publiek kapitaal, waardoor de burger zou worden benadeeld indien verbrandingscapaciteit versneld uit de markt wordt genomen. Een zorgvuldige afschrijvingstermijn is dus belangrijk. Naast dit economische motief speelt een milieukundige afweging: momenteel is in veel Europese landen storten of verbranden zonder energierugwinning nog de standaard. Het produceren van duurzame energie uit het buitenlands afval dat elders laagwaardiger wordt verwerkt, draagt dus op internationale schaal bij aan het hoogwaardiger gebruik. En kan dus worden ingezet totdat er in andere landen zicht is op goede recyclingmogelijkheden.

Uiteraard zullen de publieke partijen zich inspannen om een toename van de verbrandingscapaciteit te voorkomen. Bovendien mag de bestaande restcapaciteit niet tot gevolg hebben dat recycling belemmerd wordt. Gemeenten zullen deze richting vertalen in hun toekomstige afvalverwerkingscontracten.

### **3. Marktfalen tegengaan**

Er kan van marktfalen worden gesproken wanneer een van de volgende vijftal zaken optreedt: er is sprake van ongewenste externe effecten, er is sprake van onvoldoende zorg voor een publiek goed (zoals de basiskwaliteit van gezondheid, milieu, infrastructuur), er is sprake van monopoliemacht/beperking concurrentie, er is sprake van informatie asymmetrie of er is sprake van te hoge transactiekosten<sup>8</sup>.

#### Iedereen heeft toegang tot de relevante informatie / Transparantie

Marktfalen treedt op huishoudelijk afval terrein op doordat negatieve effecten op mens en maatschappij in een keten onvoldoende in de prijs tot uitdrukking komen. De lasten worden dan door de gemeenschap gedragen. Feitelijk wordt de inzameling en verwerking

---

<sup>6</sup> Recycling is het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie. Recycklaat is dus de verzamelnaam voor allerlei producten die het resultaat zijn van een afgerond recyclingproces en zonder verdere bewerkingen toegepast kunnen worden in een productieproces van halfproducten of eindproducten (*basisdocument monitoring verpakkingen 2013, pag 13, 18*) Niet alle afvalstromen die gescheiden zijn ingezameld, worden automatisch ook gerecycled. Er zal altijd een aandeel van de ingezamelde afvalstromen zijn die uitvalt in het proces om te komen naar recycklaat. Dit verklaart dat het % afvalscheiding huishoudelijk afval vaak wat hoger ligt dan het % recycling van huishoudelijk afval.

<sup>7</sup> Het kabinet wil duurzame koplopers in het bedrijfsleven stimuleren om nieuwe wegen in te slaan naar een circulaire economie. Deze ondernemers moeten daarbij geen onnodige belemmeringen ondervinden. Bij het steunpunt kunnen zij terecht kunnen voor het oplossen van knelpunten. Doel is om in 2015 verbeteringen in gang te hebben gezet voor alle gemelde belemmeringen. Bij het steunpunt betreft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het bedrijfsleven, inspecties en vergunningverleners zodat de informatie goed en snel te krijgen is.

<sup>8</sup> SEO 2007 'Selectie Sturingsinstrumenten', Amsterdam.

van al het materiaal dat niet wordt gerecycled, en dus terecht komt in het huishoudelijk afval, opgebracht door de maatschappij. De burger betaalt dit via de afvalstoffenheffing.

Het verwerken van wegwerp incontinentiemateriaal (inclusief luiers) is een voorbeeld waarbij de markt niet op eigen kracht kan ontstaan. De prijs van eindverwerking van restafval bleek dermate laag, dat nieuwe initiatieven voor inzameling en hergebruik van luiers niet konden concurreren. Als gemeenten collectief door gescheiden inzameling een continu aanbod met voldoende massa kunnen genereren, kan met een beperkte impuls een markt ontstaan die uitnodigt tot innoveren en investeren. Een soortgelijke situatie doet zich nu voor bij matrassen.

Om marktfalen aan te pakken moet transparantie over deze aspecten zo volledig mogelijk zijn. Overheden hebben de verantwoordelijkheid om transparantie over de door marktpartijen gebruikte grondstoffen en hun impact op mens en milieu samen met marktpartijen vorm te geven. Door inzicht in alle materiaal- en reststromen binnen ketens, ook in financiële zin, worden goede keuzes van consumenten en producenten gestimuleerd. De transparantie zet zo producenten aan tot duurzame productieprocessen, zoals te zien in de 'race to the top' door de succesvolle introductie van het energielabel. Voor grondstoffen zou eenzelfde dynamiek als rond het energielabel moeten ontstaan. Als de sector zichzelf goed heeft georganiseerd dan hebben overheden geen dominante rol, maar kan ze goede voorbeelden etaleren. Wanneer deze transparantie echter niet vanuit de markt plaatsvindt, hebben overheden verplichtende maatregelen tot haar beschikking. Deze maatregelen zullen tot zo min mogelijk administratieve lasten leiden en moeten controleerbaar zijn. Zo onderzoekt het Rijk momenteel de meerwaarde van invoering van een grondstoffenpaspoort en toepassing van methoden als *True Price*.

#### Toegankelijke markten

Ook wordt het marktfalen zichtbaar op huishoudelijk afvalterrein wanneer toetreding tot de markt ontoegankelijk is. Zo kunnen de benodigde volumes van bepaalde restafvalstromen voor een recyclingmarkt niet geleverd worden door het ontbreken van samenwerking en regie tussen partijen. Of door te kleine volumes kunnen schaalvoordelen niet worden benut. Marktpartijen kunnen hierdoor niet naar vol vermogen participeren. Samenwerking en goede organisatie van gemeenten is daarom van groot belang. Gemeenten kunnen door samenwerking 'markten maken', voldoende massa opbrengen om doorbraken in ketens te ontlokken. Gemeenten en hun gemeentelijke diensten zullen doelbewust deze samenwerking zoeken om zo businesscase na businesscase te ontwikkelen. Die ontwikkeling moet leiden tot gesloten ketens.

#### **Samenwerking is de sleutel**

De uitvoering van onze agenda en het behalen van goede resultaten kan alleen door middel van samenwerking. Zo betrekken de publieke partijen de producenten, retail, consumenten, inzamelaars, recyclaars, inkopers van grondstoffen en distributeurs erbij. Met erkenning van het gezamenlijke doel heeft elke partij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. De publieke partijen vervullen daarbij vanuit hun publieke verantwoordelijkheid een coördinerende rol in het kader van het programma Van Afval Naar Grondstof. Voor iedereen geldt: meedoen is winnen

Om optimaal samen te werken stellen partijen vast wat ze van andere partijen nodig hebben. Verschillende acties worden ook nu al in gang gezet:

- In de zomer verschijnt een uitvoeringsagenda huishoudelijk afval met meer concrete acties, actoren en planning (IenM/RWS, VNG, NVRD). Hierin komen de korte termijn acties zowel als de middellange termijn acties. Acties onder dit uitvoeringsprogramma zijn o.a.:
  - Per direct opzetten van een netwerk bestaande uit specialisten van gemeenten (NVRD) en RWS. Dit netwerk zorgt voor verspreiden en leveren van kennis die bijdragen aan het invullen van deze visie en het verbeteren van de praktijk in



- afvalinzameling, sortering en recycling.
- De groep koplopers en het peloton op verschillende stromen bijeen brengen voor kennisdeling en innovatie (o.a. via benchmarking, NVRD en RWS). De kennis en ervaringen die in dergelijke sessie(s) gedeeld worden kunnen aan de nieuwe raadsleden worden gecommuniceerd (VNG).
- Lijsten worden opgesteld met de verschillende kg/inwoner per stroom opgesteld (IenM/RWS) en actief verspreid (NVRD, VNG) met als gevolg meer transparantie. Dit is onderdeel van de benchmarking en learning met de gemeentelijke afvaldiensten (NVRD) met als doel om de gemeenten te stimuleren tot best practices
- Actie worden ondernomen om de ketens voor matrassen en luiers te sluiten. De gemeentelijke afvaldiensten (NVRD) nemen hiervoor het initiatief door gezamenlijk de omvang van de stromen in beeld te brengen, de markt te definiëren en gezamenlijk voldoende massa te genereren aan de aanbodkant, en een mogelijk ketendeficit te kwantificeren. Vanuit de VNG wordt gecommuniceerd wat de mogelijkheden zijn en de bijbehorende milieuopbrengsten. Dit hangt samen met de inspanning om kennis uit te wisselen zoals eerder genoemd.
- Voor de keten drankenkartons afspraken maken voor gescheiden inzameling en vergoeding aan gemeenten gemaakt met producenten. Dit gaat in overleg met het verpakkend bedrijfsleven en gemeenten (VNG en IenM).
- Samen met producentenorganisaties een eenduidige heldere campagne opzetten waarin burgers gestimuleerd worden hun afval beter te scheiden (actie Programma Duurzaam Doen/Ministerie van IenM).

Aldus overeengekomen en ondertekend

*Den Haag, 18 november 2014*

*De Staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu,  
W. Mansveld.*

*Apeldoorn, 18 november 2014*

*De voorzitter van de bestuurlijke commissie Milieu, Energie en Mobiliteit, VNG,  
O. Prinsen.*

*Dalfsen, 18 november 2014*

*De voorzitter van de NVRD,  
H. Noten.*