

10b. Onderhandelingsresultaat nieuwe afspraken verpakkingafval

Bijlage bij ledenbrief 21 mei 2025: “Nazending ALV 18 juni 2025”

Inleiding

Jaarlijks brengen producenten miljarden voedsel- en drankverpakkingen op de Nederlandse markt. Om ervoor te zorgen dat deze verpakkingen zo goed mogelijk worden ingezameld en verwerkt, is er een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) vastgelegd in de wet. Dit betekent dat producenten aan de lat staan om de specifiek voor verpakkingen geldende wettelijke doelstellingen te realiseren en de hiervoor benodigde inspanningen te bekostigen.

Na consumptie worden de verpakkingen zo goed en zo veel als mogelijk ingezameld door gemeenten of gemeentelijke afvalinzamelaars. Gemeenten dragen namelijk zorg voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Producenten en gemeenten maken afspraken over de inrichting van de samenwerking op het gebied van inzameling.

De omgang met afval neemt inmiddels een belangrijke plaats in binnen de ontwikkeling van een (meer) circulaire economie. Nederland heeft als doel geformuleerd toe te werken naar een volledig circulaire economie in 2050. Dat is een economie waarin zoveel mogelijk duurzame hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt, producten en grondstoffen worden hergebruikt, en nauwelijks afval bestaat. Ofwel: van afval naar grondstof.

De afgelopen jaren hebben de eerdere afspraken geleid tot knelpunten en discussies over de benodigde inspanningen van betrokken partijen, de vergoedingen en de bijbehorende voorwaarden waaronder deze vanuit producenten werden verstrekt.

Het was aanleiding om de afspraken binnen de Ketenovereenkomst Verpakkingen 2020-2029 te herzien en toe te werken naar nieuwe en betere gezamenlijke afspraken.

Aanleiding voor een nieuwe overeenkomst

Vanaf de inwerkingtreding van de ‘UPV Verpakkingen’ heeft de VNG voor alle gemeenten afspraken gemaakt en vastgelegd in opvolgende raamovereenkomsten. In 2019 hebben de VNG en Verpact (de vertegenwoordiger van alle bedrijven die producten met een verpakking op de markt brengen; voorheen Stichting Afvalfonds Verpakkingen) afspraken gemaakt voor de duur van 10 jaar. In een ALV [motie van de gemeente Losser](#) in 2023, werd opgeroepen om de afspraken in de Ketenovereenkomst Verpakkingen 2020-2029 te herzien en tot nieuwe afspraken te komen met Verpact.

De nieuwe afspraken zouden primair gericht moeten zijn op maximale recycling van verpakkingafval, objectieve beoordeling van de samenstelling van het ingezamelde verpakkingafval en meer transparantie rondom de totstandkoming van de kostenvergoedingen. Daarnaast werd gevraagd om afspraken die duidelijkheid verschaffen voor de langere termijn en voorspelbaar zijn. Tot slot werd opgeroepen om nauw samen te werken met de Nederlandse Vereniging voor afval- en reinigingsdiensten (NVRD) en in te zetten op een deugdelijker governance (met betrokkenheid van het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat), waarin

voorzien is in een escalatiemogelijkheid wanneer gemeenten en producenten er onderling niet uitkomen.

Om uitvoering te geven aan de motie heeft het bestuur van de VNG de Ketenovereenkomst Verpakkingen niet verlengd per 1 januari 2025. De overeenkomst zou daarmee in zijn huidige vorm eindigen per 31 december 2024. Voor het realiseren van gezamenlijk gedragen nieuwe afspraken, heeft het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat een procesbegeleider (in de persoon van Dick Benschop) aangesteld om de onderhandelingen tussen Verpact en de VNG/NVRD te begeleiden.

Omdat het niet haalbaar bleek om nieuwe afspraken per 1 januari 2025 van start te laten gaan, is de overeenkomst nog voor één jaar verlengd. Inmiddels is het onderhandelingstraject zo goed als afgerond en ligt er een resultaat dat de partijen nu ter goedkeuring voorleggen aan hun achterbannen.

De voorstellen dienen het systeem voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk verpakkingsafval te vereenvoudigen, te verduidelijken én bovenal meer circulair te maken.

Samenvatting van de resultaten

De voorgestelde afspraken zijn het resultaat van een intensief onderhandelingstraject, waarin de procesbegeleider (ambtelijk ondersteund door het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat) rekening heeft gehouden met de belangen en inzet van zowel de gemeenten als de producenten. Het resultaat is geformuleerd in een aanbiedingsbrief (*zie bijlage*) van de procesbegeleider en ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

1) Recycling en circulariteit als gezamenlijk doel

In het overleg tussen de partijen is uitgebreid gesproken over de gezamenlijke ambitie om bij te dragen aan een circulaire economie. Naast afspraken over het verbeteren van de inzameling en recycling van verpakkingsafval, worden producenten richting 2030 via de nieuwe Europese verordening gedwongen om actie te ondernemen rondom de productie van verpakkingen. Zo worden lidstaten verplicht om in 2030 de hoeveelheid verpakkingsafval te hebben gereduceerd, komen er nieuwe regels om volume en gewicht te beperken, dienen verpakkingen in 2030 voor minimaal 70% recyclebaar te zijn en wordt het gebruik van gerecycled materiaal in de productie van nieuwe verpakkingen verplicht gesteld.

2) Verbetering van de kwaliteit van inzameling

Partijen hebben afgesproken de gezamenlijke inzet op kwaliteit (zoveel mogelijk gescheiden inzamelen van uitsluitend verpakkingsafval) drastisch te versterken. Uitgangspunt is om bronscheiding toe te passen waar dit kan en nascheiding toe te passen waar dit nodig is. Ook is de afspraak gemaakt in te zetten op het uitfasen van slecht functionerende brengsystemen, te beginnen met de gemeenten (gebieden) waar de vermenging met andere afvalstromen het grootst is. Gemeenten worden gestimuleerd aan de slag te gaan om de gewenste kwaliteitsverbetering vorm te geven, waarbij nader zal worden gesproken over eventueel benodigde compensatie en het tijdsbestek voor uitfasering

3) Robuuste en toekomstbestendige governance

Het vergroten van de transparantie is een belangrijke pijler in de hernieuwde samenwerking. Zo zal er in de werkwijze meer aandacht zijn voor het gezamenlijk vormgeven en vaststellen van onderzoeken en andere opdrachten, om te borgen dat de uitkomsten door alle partijen gedragen worden. Hiermee ontstaat er een gemeenschappelijke set aan data en inzichten die verder sturing zullen geven aan de gemeenschappelijke inspanningen op weg naar meer circulariteit. Waar partijen toch in een verschil van mening geraken wordt er een onafhankelijke commissie van arbitrage in het leven geroepen, die met bindende uitspraken zal komen.

4) Een faire en voorspelbare kostenvergoeding

De huidige systematiek van vergoedingen heeft tot grote onvrede geleid. Partijen zijn daarom een nieuwe systematiek overeengekomen waarin de visuele inspectie van materiaal verdwijnt en de afkeur van materiaal (met als gevolg onnodige verbranding van PMD-verpakkingen en hogere kosten) niet meer voorkomt. Dat komt tegemoet aan het grote bezwaar van gemeenten in de huidige afspraken.

Een belangrijk verschil met de huidige vergoedingensystematiek is dat er in de nieuwe afspraken een vergoeding wordt verstrekt voor de inspanningen die worden verricht en dat deze voorspelbaar is. Dit geldt voor zowel gemeenten die PMD inzamelen via bron- als nascheiding. Daarnaast is er een financiële prikkel ingebouwd in de vorm van vergoedingscategorieën (staffels). Hierbij speelt de mate van vervuiling en de inzamelmethodiek een betekenisvolle rol. Gemeenten zijn ook zelf verantwoordelijk om bij te dragen aan de verbetering van hun inzamelsysteem.

De belangrijkste uitkomsten en verschillen met de huidige afspraken kort samengevat:

Knelpunten huidige afspraken	Oplossingen voorgestelde nieuwe afspraken
Afspraken gericht op kwaliteit (na afkeur volgt verbranding i.p.v. sortering)	Gedifferentieerde afspraken gericht op kwaliteit én kwantiteit (na afkeur volgt alsnog sortering en voor zover mogelijk recycling)
Wel of niet verstrekken kostenvergoeding afhankelijk van visuele beoordeling samenstelling ingezameld afval (bij afkeur geen vergoeding)	Beoordeling op basis van het meten van het aandeel PMD-verpakkingen. Hierbij is een ruimere specificatie voor PMD-verpakkingen vastgesteld.
Discussie over 'goede' en 'slechte' gemeentelijke inzamelsystemen	Gezamenlijke aanpak ter bevordering van kwaliteit samenstelling ingezameld afval en beter inzicht in prestatie eigen systemen.
Hoogte kostenvergoeding gebaseerd op gemiddelde kosten inzameling verpakkingsafval en gemiddelde kwaliteit	Hoogte kostenvergoeding gebaseerd op gemiddelde kosten type inzamelsysteem én vastgestelde kwaliteit
Vergoedingensysteem onvoorspelbaar en onduidelijk	Vergoedingensysteem voorspelbaar, fair en objectief
Gemankeerde governancestructuur i.v.m. beperkte betrokkenheid/positionering uitvoeringspraktijk (NVRD) en afwezigheid van escalatiemogelijkheid	Verbeterde governance en escalatiemogelijkheid via arbitrage bij onderlinge onoverkomelijke discussie
Beperkte toegang en transparantie tot (kosten)onderzoeken	Gelijke toegang en gezamenlijk gegevensbeleid.

Conclusie

Aan de kaders en invulling van nieuwe afspraken hebben we sinds het voorjaar van 2024 gesprekken gevoerd. Vanuit zowel Verpact als de gemeentelijke delegatie waren er uiteenlopende inzetten voor een nieuwe overeenkomst. De gesprekken gedurende het onderhandelingstraject zijn echter wel gevoerd met de intentie om een nieuw afsprakenkader zo eenvoudig mogelijk en fair te maken, gericht op circulariteit en voorspelbaarheid voor zowel gemeenten als producenten. Kijkend naar het voorliggende onderhandelingsresultaat concludeert de VNG-delegatie dat de gemeentelijke uitgangspunten (zoals grotendeels verwoord in de aangenomen ALV motie) terugkomen in het voorliggende resultaat.

Vanuit de onderhandelende partijen (VNG/NVRD en Verpact) is aangegeven pas volledig akkoord te kunnen gaan met de nieuwe afspraken, wanneer de achterbannen hebben ingestemd. Tegelijkertijd moet helder zijn dat dit nog geen eindtekst is.

De ALV wordt daarom gevraagd het bestuur van de VNG mandaat te geven voor de verdere uitwerking van het onderhandelingsresultaat in een (juridische) overeenkomst met Verpact. Gemeenten kunnen zich hier vervolgens aan verbinden door het individueel afsluiten van een deelnemersovereenkomst met Verpact, die per 1 januari 2026 in werking moet gaan treden.

Voorstel

Wij stellen u op basis van bovenstaande uitkomsten en bijbehorende bijlage het volgende voor:

- I) Akkoord te gaan met het voorliggende onderhandelingsresultaat voor de inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval
- II) Akkoord te gaan het bestuur van de VNG te mandateren voor de verdere uitwerking van de afspraken in een juridische raamovereenkomst, inclusief bijlagen en het aangaan van de overeenkomst