

Toezicht recyclenormen Besluit beheer verpakkingen

Onderdeel glazen en bedrijfsmatig kunststof verpakkingen 2014

Datum	15 maart 2016
Status	definitief



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Colofon

ILT

Afval, Industrie en Bedrijven

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht

T 088 489 00 00

Samenvatting

De ILT heeft een inspectie uitgevoerd naar de door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) over 2014 gerapporteerde recyclingpercentages van 79% voor glazen verpakingsafval en 50% voor kunststof verpakingsafval. De inspectie richtte zich op de realisatie van de recyclenormen zoals die zijn opgenomen in artikel 4, lid 2 van het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton en op de wijze van monitoring in overeenstemming is met de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen. Daarbij is bepaald of de wijze van monitoring leidt tot gegevens die transparant, volledig, betrouwbaar en juist zijn. Uit eerdere inspecties kwam naar voren dat de monitoringsgegevens voor zowel glas als bedrijfsmatig kunststof voor een deel niet onderbouwd, niet volledig en niet voldoende betrouwbaar waren. Voor kunststof is bij deze inspectie uitsluitend de hoeveelheid bedrijfsmatig kunststof beoordeeld. De ILT heeft eerder dit jaar al de hoeveelheid gerecyclede huishoudelijk kunststof verpakingsafval beoordeeld.

De ILT concludeert dat het over 2014 gerapporteerd recyclingpercentage van 79% voor glazen verpakkingen te laag is om te voldoen aan de recyclingnorm van 90% zoals die voor glazen verpakkingen gesteld is in artikel 4 lid 2 onder b van het Besluit beheer verpakkingen papier en karton (zoals dat in 2014 geldig was). Daarentegen is voor kunststof verpakingsafval met 50% wel voldaan aan de norm van 42%.

Voor wat betreft de wijze van monitoring constateert de ILT dat de monitoringsgegevens anders tot stand zijn gekomen dan in voorgaande jaren. Dit geldt zowel voor de cijfers ten aanzien van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als de hoeveelheid gerecyclede verpakkingen van glas en kunststof. De kwaliteit van de gegevens is daardoor verbeterd.

Voor de op de markt gebrachte hoeveelheden geldt dat de aangiften van bovendrempelige bedrijven aan de hand van een daartoe opgesteld accountantsprotocol steekproefsgewijs worden beoordeeld op juistheid en volledigheid. Ook op andere wijzen besteedt de StAV aandacht aan de juistheid en volledigheid van de aangiften. Om een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van de hoeveelheid verpakkingen die onderdrempelige bedrijven op de markt brengen, is een onderzoeksmethode ontwikkeld en gehanteerd. De manier waarop de hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen worden bepaald, is niet in lijn met de Regeling. De StAV erkent dit zelf ook en is doende een verbeterde meetmethode te ontwikkelen. De ILT heeft al met al geen reden aan te nemen dat de gerapporteerde hoeveelheden "op de markt" een onvoldoende betrouwbaar beeld zouden geven van de werkelijkheid.

Bij de gerecyclede hoeveelheden is ondermeer vastgesteld dat de gerapporteerde hoeveelheden meer gebaseerd zijn op feitelijke metingen dan in voorgaande jaren. Dit komt omdat steeds meer afvalbedrijven rapporteren in de applicatie Wastetool. Bovendien hebben de meeste bedrijven de wijze waarop de rapportage in Wastetool tot stand komt, geborgd en vastgelegd in een procesbeschrijving. Naast procesaudits worden in opdracht van StAV de gemelde hoeveelheden steekproefsgewijs gecontroleerd. Voor zover er aannames worden gedaan, zijn deze over het algemeen onderbouwd en voldoen ze aan de voorwaarden zoals genoemd

in de Regeling.

Al met al zijn er diverse stappen gezet die leiden tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens en is de wijze van monitoring op belangrijke onderdelen in overeenstemming met de in de bijlage van de Regeling opgenomen bepalingen.

Bij kunststof heeft de ILT heeft nog enkele feitelijke onjuistheden aangetroffen in de gegevens. Deze onjuistheden leiden niet tot de conclusie dat de realisatie van de recyclenorm van 42% in het geding is.

Bij glas is vastgesteld dat over de hoeveelheid ingezameld glas van bedrijfsmatige ontdoeners nog geen volledig onderbouwde en geverifieerde gegevens beschikbaar zijn en dat niet is uitgesloten dat in de geregistreerde hoeveelheden verpakkingsglas ook niet verpakkingsglas is ingesloten. Voor het overige zijn er bij glas geen feitelijke onjuistheden aangetroffen.

Colofon—3

Samenvatting—4

- 1 Gegevens van de inspectie—7**
- 1.1 Inleiding—7
 - 1.2 Doel van de inspectie—7
 - 1.3 Toetsingskader—8
 - 1.4 Reikwijdte—8
 - 1.5 Inspectieprogramma—9
- 2 Op de markt gebrachte hoeveelheden—11**
- 2.1 Inleiding—11
 - 2.2 Bovendrempelige bedrijven—11
 - 2.3 Onderdrempelige bedrijven—13
 - 2.4 Logistieke hulpmiddelen—14
 - 2.5 Conclusies—14
- 3 Hoeveelheden gerecycled—15**
- 3.1 Algemeen—15
 - 3.2 Hoeveelheid gerecycled bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval—15
 - 3.2.1 Bevindingen—15
 - 3.2.1 Conclusies—18
 - 3.3 Hoeveelheid recycling glazen verpakkingsafval—19
 - 3.3.1 Bevindingen—19
 - 3.3.2 Conclusies—21
- 4 Conclusies—23**

1 Gegevens van de inspectie

1.1 Inleiding

Het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton, verder aangeduid als het Verpakkingenbesluit, legt verplichtingen op aan producenten en importeurs die verpakte producten op de Nederlandse markt brengen¹. Het Verpakkingenbesluit stelt onder meer dat van de in een jaar op de Nederlandse markt gebrachte verpakkingen ten minste een bepaald percentage in het afvalstadium als materiaal moet worden hergebruikt. Met materiaalhergebruik wordt hier recycling bedoeld. In dit rapport hanteren we de termen recycling en recyclingpercentage. Voor kunststof verpakkingen bedraagt dit percentage ten minste 42% en voor glazen verpakkingen is dat ten minste 90%. Voor kunststof zal dit wettelijk voorgeschreven percentage in de komende jaren nog stijgen tot 51% in 2021.

Het Verpakkingenbesluit is gebaseerd op producentenverantwoordelijkheid. Sinds 1 januari 2013 geeft de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (in het vervolg StAV) collectief uitvoering aan bepaalde verplichtingen die producenten en importeurs op grond van het Verpakkingenbesluit hebben. Een van deze verplichtingen betreft het voldoen aan de recyclenormen. Een andere verplichting betreft de verslagleggingplicht. Voor de verschillende soorten verpakkingsmateriaal moet jaarlijks het gerealiseerde recyclingpercentage worden gerapporteerd. StAV rapporteert met het Verslagleggingsformulier Verpakkingen 2014 en het rapport "Monitoring verpakkingen- resultaten inzameling en recycling 2014". Dit rapport is in opdracht van de StAV opgesteld door Nedvang en vormt een toelichting op het Verslagleggingsformulier. Dit rapport wordt aangeduid als Monitoringsrapport 2014.

Het Verpakkingenbesluit heeft betrekking op alle producenten en importeurs. De verplichting tot verslaglegging geldt echter alleen voor producenten en importeurs die binnen één kalenderjaar meer dan 50.000 kg verpakkingen in Nederland op de markt brengen. Om een correct beeld te krijgen van de recyclingpercentages is in het Monitoringsrapport 2014 ook verslag gedaan over de onderdrempelige bedrijven.

De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthoudende instantie voor het Verpakkingenbesluit en controleert aan de hand van het Verslagleggingsformulier en het Monitoringsrapport of aan de recyclenormen van het Verpakkingenbesluit is voldaan. Er gelden recyclenormen voor verschillende verpakkingsmaterialen (kunststof, glas, hout, metaal, papier en karton). Jaarlijks wordt de recycling van één of enkele van deze stromen door de ILT onderzocht.

1.2 Doel van de inspectie

Deze inspectie heeft betrekking op de realisatie van de wettelijke doelstelling voor recycling van glazen en kunststof verpakkingen, welke in 2014 respectievelijk 90% en 42% dienden te bedragen. De inspectie richt zich op de realisatie en de onderbouwing van de gerapporteerde recyclingpercentages en dan vooral op de vraag of deze onderbouwing transparant, volledig, betrouwbaar en juist is. De ILT beoordeelt of de wijze van monitoring voldoet aan wat bepaald is in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen, verder aangeduid als de Regeling. In deze Regeling zijn de hoofdlijnen van het Basisdocument monitoring verpakkingen 2013-2022 verankerd. In het Basisdocument is de wenselijke monitoringssystematiek

¹ Op 1 januari 2015 is het nieuwe Besluit beheer verpakkingen 2014 in werking getreden. Omdat dit ILT onderzoek betrekking heeft op het rapportagejaar 2014, is nog aan het oude Besluit beheer verpakkingen en papier en karton getoetst.

beschreven met betrekking tot ondermeer de in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen en de (bij huishoudens en bedrijven) ingezamelde, gerecyclede en anderszins verwerkte hoeveelheden verpakkingen.

De ILT heeft al eerder inspecties uitgevoerd naar zowel glazen verpakkingsafval als naar kunststof verpakkingsafval afkomstig van bedrijven. Uit die voorgaande inspecties is gebleken dat de monitoringsgegevens voor zowel glas als bedrijfsmatig kunststof voor een deel niet voldoende betrouwbaar en/of niet juist en niet volledig zijn.

Voor glas is geconstateerd dat de over 2011 en 2012 gerapporteerde recycling van respectievelijk 83% en 71% niet voldoet aan de recyclingnorm van 90% zoals die gesteld is in artikel 4, lid 2, sub b van het Verpakkingenbesluit.

1.3 Toetsingskader

In artikel 4 lid 2 onder a van het Verpakkingenbesluit is bepaald dat voor 2014 ten minste 42 gewichtsprocent van de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststof verpakkingen in de afvalfase moet worden gerecycled. Overigens zal dit wettelijk percentage voor kunststof de komende jaren nog stijgen tot 51% in 2021.

In artikel 4 lid 2 onder b van het Verpakkingenbesluit is bepaald dat ten minste 90 gewichtsprocent van de hoeveelheid op de markt gebrachte glazen verpakkingen in de afvalfase moet worden gerecycled.

Het recyclingpercentage wordt voor kunststof en glazen verpakkingen als volgt bepaald:

$$\% \text{ recycling} = \frac{\text{hoeveelheid gerecycled (bedrijfsmatig en huishoudelijk)} \\ \text{verpakkingsafval}}{\text{Totaal in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen}} \times 100$$

In artikel 1 van de Regeling is bepaald dat bij de verslaglegging gebruik dient te worden gemaakt van het in de bijlage opgenomen formulier en dat dat formulier overeenkomstig de in die bijlage opgenomen toelichting ingevuld dient te worden. In die bijlage wordt ondermeer gesteld dat de gerapporteerde gegevens zo onafhankelijk, betrouwbaar, transparant en verifieerbaar mogelijk moeten zijn. Ook moeten waarborgen worden gegeven voor de gerapporteerde gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een assurancerapport of door gecertificeerde documenten van bijvoorbeeld onafhankelijke, deskundige keuringsinstanties of onderzoeksinstellingen.

In de verslaglegging moet de hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval worden opgenomen. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt in de hoeveelheid verpakkingsafval die gescheiden is ingenomen en de hoeveelheid verkregen door inname en nascheiding.

1.4 Reikwijdte

Om de gemelde recyclingpercentages te controleren, toetst de ILT zowel de wijze waarop het totaal aan ingezamelde en gerecyclede glazen en kunststof verpakkingen tot stand is gekomen als de wijze waarop de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen is bepaald. Daarbij controleert de ILT op onderdelen steekproefsgewijs de kwaliteit van de gegevens. De ILT legt jaarlijks andere accenten.

In het kader van haar onderzoek naar de prestatiegaranties, heeft de ILT eerder in 2015 al de hoeveelheid gerecyclede huishoudelijk kunststof verpakkingafval beoordeeld². Daarom wordt bij de huidige inspectie uitsluitend de hoeveelheid gerecyclede bedrijfsmatig kunststof verpakkingafval beoordeeld. Bij glas wordt zowel de hoeveelheid gerecyclede bedrijfsmatig als huishoudelijk glazen verpakkingafval beoordeeld.

Voor wat betreft de hoeveelheid gerecyclede verpakkingen heeft de ILT de wijze beoordeeld waarop de StAV geborgd heeft dat transparante, betrouwbare, juiste en volledige gegevens worden geleverd. Om de juistheid en volledigheid van de gerapporteerde gegevens te beoordelen, heeft de ILT realitychecks uitgevoerd in de verwerkingsketen van het verpakkingafval.

Bij de hoeveelheid in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen, heeft de ILT uitsluitend de wijze beoordeeld waarop de StAV geborgd heeft dat hiervoor betrouwbare, juiste en volledige gegevens worden geleverd. De ILT heeft hier geen controles bij producenten en importeurs uitgevoerd op de juistheid en volledigheid van de opgegeven hoeveelheden "op de markt gebracht".

In de Bijlage behorend bij artikel 1 van de Regeling is aangegeven dat de betrouwbaarheid van de gegevens in het verslag geborgd kan worden door dit verslag te voorzien van een Assurance-verklaring. In de bijlage worden ook nog andere mogelijkheden geschetst om de betrouwbaarheid te borgen. De ILT stelt vast dat de monitoringsrapportage is voorzien van een verklaring van een accountantsbureau. De ILT heeft de accountantsverklaring niet meegenomen in haar inhoudelijke beoordeling.

1.5 Inspectieprogramma

Om de gemelde recyclingpercentages te toetsen op volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid controleert de ILT op onderdelen de kwaliteit van de gegevens.

Gecontroleerde onderwerpen:

- Gerapporteerde hoeveelheid ingezamelde en gerecyclede kunststof verpakkingen afkomstig van bedrijven.
- Gerapporteerde hoeveelheid ingezamelde en gerecyclede glazen verpakkingen afkomstig van huishoudens en bedrijven.
- Wijze waarop StAV de gerapporteerde hoeveelheid ingezamelde en gerecyclede verpakkingen controleert en toetst op juistheid en volledigheid.
- Wijze waarop StAV de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen toetst op juistheid en volledigheid.

Gecontroleerde documenten bij de on-deskinspectie:

- Onderliggende gegevens en data van Nedvang/StAV. Dit betreft ondermeer de onderliggende gegevens uit Wastetool, auditverslagen, dataverificaties en de rapportage handleiding Afvalbedrijven.
- Bij inzamelaars/recyclers van glazen en bedrijfsmatig kunststof verpakkingafval opgevraagde procedures, administratieve gegevens, procesbeschrijvingen en andere documenten.
- Documenten met betrekking tot de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen. Dit betreft ondermeer het accountprotocol aangifte afvalbeheersbijdrage verpakkingen, de handreiking bij dit accountantsprotocol, onderzoek monitoring gebruik verpakkingen bij onderdrempelige bedrijven.

Geïnspecteerd op locatie:

² Tweede Monitoring Prestatiegaranties Raamovereenkomst Verpakkingen (1 juni 2015)

Bij inzamelaars/recyclers van glazen en bedrijfsmatig kunststofverpakkingsafval zijn steekproefsgewijs controles uitgevoerd waarbij enerzijds procedures, weegbruggegevens en andere documenten zijn opgevraagd en beoordeeld en anderzijds fysieke inspecties zijn uitgevoerd. De ILT controleert of de aan de opgave in Wastetool verbonden gegevens juist zijn. Daarbij worden ondermeer de volgende aspecten beoordeeld:

- De omvang en kwaliteit van de inkomende stromen (weegbruggegevens, acceptatiecriteria etc.).
- Of het daadwerkelijk verpakkingsafval betreft.
- Welke bewerking op het verpakkingsafval plaatsvindt.
- De aard, omvang en bestemming van de uitgaande stromen.
- Of er mogelijk stromen bij zijn die niet meegerekend mogen worden (bijvoorbeeld verpakkingsafval van buitenlandse herkomst, productie-uitval).
- Of er sprake is van dubbeltellingen.

Voor het bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval zijn controles uitgevoerd bij acht bedrijven die in totaal 75% (87,8 kton) van de totale hoeveelheid (117 kton) gerecycled bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval hebben opgegeven.

Voor glazen verpakkingsafval zijn controles uitgevoerd bij vijf bedrijven die in totaal 92% (381,8kton) van de totale hoeveelheid (414 kton) gerecycled glazen verpakkingsafval hebben opgegeven.

De verkregen gegevens zijn beoordeeld op de aspecten volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid en er heeft een cijfermatige beoordeling plaatsgevonden. De bevindingen zijn vergeleken met de gegevens in het Verslagleggingformulier en het Monitoringsrapport 2014.

2 Op de markt gebrachte hoeveelheden

2.1 Inleiding

De StAV rapporteert in het Verslagleggingsformulier Verpakkingen dat voor kunststof verpakkingen een recyclingcijfer van 50% is gerealiseerd.

$$\begin{array}{rcl} 117 \text{ kton gerecycled} & & 118 \text{ kton gerecycled} \\ \text{bedrijfsmatig} & + & \text{huishoudelijk} \\ \text{verpakkingenafval} & & \text{verpakkingenafval} \\ \hline & & \text{-----} \times 100 = 50\% \\ & & 474 \text{ kton op de markt gebracht} \end{array}$$

Voor glazen verpakkingen rapporteert StAV een recyclingcijfer van 79%.

$$\begin{array}{rcl} 414 \text{ kton gerecycled (bedrijfsmatig en huishoudelijk verpakkingenafval)} & & \\ \hline & & \text{-----} \times 100 = 79\% \\ & & 526 \text{ kton op de markt gebracht} \end{array}$$

Van de 414 kton gerecyclede glazen verpakkingen is 338 kton gescheiden ingezameld bij huishoudens en 76 kton ingezameld glas afkomstig van bedrijven.

Bovendrempelige bedrijven moeten hiervan aangifte doen bij de StAV. Dit betreft circa 2.300 bedrijven voor alle soorten verpakkingen (glas, kunststof, hout etc.). Met twaalf branches heeft StAV afspraken gemaakt om op een vereenvoudigde manier de hoeveelheid en/of de materiaalsoort van de verpakkingen te kunnen bepalen (brancheovereenkomsten). Daarnaast zijn met een aantal doelgroepen aanvullende afspraken gemaakt (regelingen genaamd). Logistieke hulpmiddelen hoeven niet te worden aangegeven bij het StAV, omdat hierover geen beheersbijdrage hoeft te worden betaald. De hoeveelheid logistieke hulpmiddelen wordt bepaald door de materiaalorganisaties. De onderdrempelige bedrijven hoeven geen aangifte te doen bij de StAV. De StAV maakt een inschatting van de door onderdrempelige bedrijven op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen. Over 2013 en 2014 heeft de StAV daartoe een enquête laten uitvoeren bij onderdrempelige bedrijven. Voor de indirecte export heeft StAV een correctie toegepast.

2.2 Bovendrempelige bedrijven

In 2014 brachten bovendrempelige bedrijven 510 kton glazen verpakkingen en 350 kton kunststof verpakkingen op de markt.

Om de juistheid en volledigheid van de aangiften te beoordelen, worden de aangiften van bovendrempelige bedrijven in opdracht van de StAV door accountants onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van een door het StAV opgesteld accountantsprotocol. Hiermee is de StAV in 2013 begonnen en het was daarmee voor het eerst dat de aangiften door accountants zijn getoetst op juistheid en volledigheid.

De onderzoekswerkzaamheden worden uitgevoerd door een vaste pool van externe accountants aan de hand van het opgestelde accountantsprotocol. Zij worden daarbij ondersteund door medewerkers van de StAV. De externe accountants hebben een inhoudelijke cursus gehad over verpakkingen en verpakkingenregelgeving. Verder heeft StAV een nadere handreiking opgesteld waarin

een toelichting op het protocol is opgenomen. Voor de uitvoerende accountants is een software tool beschikbaar, waarin het proces van de accountcontrole is vastgelegd en waarin de resultaten kunnen worden ingevoerd. Tijdens het onderzoek wordt ondermeer aandacht gegeven aan de rekenkundige juistheid van de aangifte, de juiste toepassing van het onderscheid tussen verpakking of niet, het aansluiten van de verpakkingenadministratie en de financiële administratie, het vergelijken van cijfers over afgelopen 3 jaar qua verpakkingstromen in totaal en per materiaalsoort en het nawegen van verpakkingen.

De accountant stelt een rapport van bevindingen op en de StAV correspondeert met het bedrijf over de mogelijke heffingsconsequenties.

Bovenstaande is in overeenstemming met hetgeen in de bijlage van de Regeling is bepaald aangaande het uitvoeren van audits.

In 2013 zijn op deze wijze de aangiften van circa 125 bovendrempelige bedrijven onderzocht. In 2013 zijn vooral grote bedrijven onderzocht. De over 2013 onderzochte aangiften vertegenwoordigen 57% van de totale in 2013 aangegeven hoeveelheid (van alle materiaalsoorten). In 2014 zijn de aangiften van 60, veelal wat kleinere bedrijven onderzocht. De over 2014 onderzochte aangiften vertegenwoordigen 6% van het totaal aangegeven gewicht. Specifiek voor glas en kunststof is over 2014 5% van het aangegeven gewicht voor glazen verpakkingen en 6% van het aangegeven gewicht voor kunststof verpakkingen onderzocht door een accountant.

Bij de onderzoeken zijn afwijkingen geconstateerd, maar deze zijn beperkt van omvang (gemiddeld minder dan 1%).

Aanvullend op onderzoeken door externe accountants, voeren StAV medewerkers ook onderzoeken op de aangiften uit. Deze onderzoeken vinden grotendeels plaats op basis van risicosignalen. Over de aangiften van 2013 en 2014 hebben ruim 100 onderzoeken plaats gevonden.

Het controlebeleid van de StAV is er op gericht om over de periode 2013 tot en met 2015 driekwart van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte kilogrammen te hebben beoordeeld (door externe accountants en door StAV zelf). Voor de periode na 2015 is StAV voornemens de top 750 bedrijven (die gezamenlijk 90% van de hoeveelheid verpakkingen op de markt brengen) in een vijfjaarlijkse cyclus te onderzoeken. Bedrijven buiten de top 750 zullen met een lagere frequentie onderzocht worden tenzij op basis van risico-indicatoren sprake is van een verhoogd risico op onjuiste aangifte.

Naast het risico van een onvolledig en/of onjuiste aangifte, onderkent de StAV ook het risico dat bedrijven zich ten onrechte niet melden bij de StAV (de zogenaamde freeriders). De StAV tracht deze freeriders op een aantal manieren op te sporen. Enerzijds geeft StAV voorlichting ondermeer via haar site, op branchebijeenkomsten en verzorgt StAV publicaties. Anderzijds spoort StAV middels eigen (internet)onderzoek actief freeriders op. Dit gebeurt ondermeer via datamining (gebruik van openbare bronnen) en eigen leads. Dit heeft ertoe geleid dat in 2013 en 2014 in totaal 47 bovendrempelige bedrijven zijn opgespoord die gezamenlijk 10,8 kton verpakkingen op de markt hebben gezet. Dat is 0,58% van het totaalgewicht van door bovendrempelige bedrijven op de markt gebrachte verpakkingen.

De ILT concludeert dat de aangiften steekproefsgewijs worden beoordeeld op juistheid en volledigheid aan de hand van een accountantprotocol. Daarmee geeft StAV invulling aan het bepaalde hieromtrent in de bijlage van de Regeling welke

zegt dat aangegeven moet worden welke audits zijn uitgevoerd en wat de uitkomsten daarvan zijn. De aangetroffen afwijkingen zijn verwaarloosbaar. De ILT ziet in het bovenstaande geen reden om aan te nemen dat de gerapporteerde hoeveelheden een onvoldoende betrouwbaar beeld zouden geven van de werkelijkheid.

2.3 Onderdrempelige bedrijven

Onderdrempelige bedrijven hebben in 2014 in totaal 16 kton glazen verpakkingen en 39 kton kunststof verpakkingen op de markt gezet.

De hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven, is bepaald aan de hand van een representatief onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. In 2013 is een dergelijk onderzoek voor het eerst uitgevoerd. In 2014 is het onderzoek herhaald. Het onderzoek behelst een (internet)enquête. In 2013 heeft het onderzoeksbureau in overleg met een begeleidingscommissie een onderzoeksmethodiek ontwikkeld. In 2014 is de methodiek wat aangescherpt. Onderstaand is een summier beschrijving van de onderzoeksmethode weergegeven.

In eerste instantie is bepaald welke branches relevant zijn; met andere woorden binnen welke branches worden verpakkingen voor de eerste keer op de Nederlandse markt gebracht? Middels een internetenquête zijn 800 bedrijven uit zoveel mogelijke verschillende branches bevraagd of zij verpakkingen op de Nederlandse markt brengen. Criteria daarbij zijn dat het bedrijf verpakkingen toevoegt aan producten voor Nederlandse afnemers, verpakte producten importeert voor Nederlandse afnemers of voor eigen gebruik of verpakkingen verwijderd van geïmporteerde producten voor buitenlandse afnemers. Aan de hand van de uitkomsten daarvan is in samenspraak met een groep experts van de StAV bepaald welke branches/categorieën bedrijven relevant zijn.

Vervolgens is een vragenlijst ontwikkeld, waarin de bedrijven bevraagd worden over welke verpakkingen (kunststof, glas etc.) en hoeveel verpakkingen (gewicht) zij op de markt brengen. Dit is een vragenlijst waarin de gehanteerde begrippen zoals verpakkingen, importeren, logistieke hulpmiddelen worden uitgelegd (vaak met animaties) zodat bedrijf kan bepalen wat relevant is om in te vullen. Ook wordt in de vragenlijst een grote verscheidenheid aan mogelijke verpakkingen getoond en wordt per verpakking voor verschillende maten referentiegewichten genoemd. Dit is gedaan omdat bedrijven veelal niet de benodigde informatie over de gebruikte gewichten hebben. Dit is vooral het geval als verpakte producten geïmporteerd worden, want de bedrijven registreren dan niet in welke verpakkingen producten binnenkomen. Om toch tot een onderbouwde schatting te komen is gekozen te werken met referentiegewichten. Deze referentiegewichten zijn verkregen van de producenten van deze verpakkingen.

De vragenlijst is eerst in kleiner verband uitgetest (onder circa 800 bedrijven) en nog aangepast om vervolgens het hoofdonderzoek uit te voeren. Middels een steekproef zijn in 2013 en 2014 ruim 20.000 bedrijven uitgenodigd om aan de (internet)enquête deel te nemen. De steekproef is alleen getrokken uit de branches die relevant zijn. Binnen de steekproeftrekking is ook rekening gehouden met de grootteklaas. In 2013 bedroeg de netto respons 3.973 bedrijven en in 2014 4.328 bedrijven. In 2014 is de onderzoeksmethode verder ontwikkeld en aangevuld met controlevragen.

De verkregen gegevens zijn in detail geanalyseerd. Aandacht is besteed aan de betrouwbaarheid van de ingevulde enquêtes, waarbij onlogische of onwaarschijnlijke opgaven nader zijn beoordeeld en in sommige gevallen navraag is gedaan bij het bedrijf. Bedrijven met een hoge opgave of een grote impact op de uitkomsten zijn

opnieuw benaderd om hun opgave te verifiëren. Indien nodig zijn correcties toegepast. Met behulp van de respons is een onderbouwde schatting gemaakt van het totaal door onderdrempelige bedrijven op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen. Daarbij zijn bepaalde wegingen toegepast die onder andere verband hielden met de grootte. Ook zijn de resultaten van het onderzoek en de schatting vergeleken met een aantal externe bronnen, waaronder geaggregeerde gegevens van de Belastingdienst en data van Belgische organisaties Valipac en Fostplus. Tevens heeft een statistische review ervan plaatsgevonden door een extern accountantsbureau.

De ILT concludeert dat in lijn met het Basisdocument monitoring verpakking 2013-2022 de StAV een onderzoeksmethode heeft laten ontwikkelen die tot doel heeft een betrouwbaar beeld te krijgen van de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven op de markt zijn gezet. Met behulp van de methode zoals nu ontwikkeld, kunnen bedrijven een redelijk onderbouwde inschatting maken van de hoeveelheden verpakkingen die zij op de markt brengen. De ILT veronderstelt dat door herhaling van dit onderzoek over meerdere jaren, een steeds nauwkeuriger en onderbouwd beeld kan worden gegeven van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven.

2.4 Logistieke hulpmiddelen

In 2014 zijn 85 kton logistieke hulpmiddelen van kunststof op de markt gezet. Voorbeelden hiervan zijn kratten, vaten, big bags en IBC's. Er zijn geen glazen logistieke hulpmiddelen op de markt zijn gezet.

De hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen wordt gerapporteerd door de materiaalorganisaties. Voor kunststof is dat de NRK Verpakkingen (Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie Verpakkingen). Hierin zijn de producenten c.q. de makers van de verpakkingen vertegenwoordigd en dus niet de producenten en importeurs van verpakte goederen. De NRK-verpakkingen doet uitvraag bij diverse marktpartijen. De verkregen gegevens zijn een schatting op basis van aannames. Bovendien meten de materiaalorganisatie niet bij de normadressanten van het Besluit zijnde de bedrijven die voor het eerst verpakte producten op de Nederlandse markt zetten.

De wijze waarop de materiaalorganisaties rapporteren is niet in overeenstemming met de Regeling en het Basisdocument monitoring. StAV doet momenteel onderzoek naar een verbeterde meetmethode. Daarom wordt in deze inspectie niet dieper ingegaan op de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de gerapporteerde hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen.

2.5 Conclusies

In vorige ILT rapportages heeft de ILT meermalen opgemerkt dat de betrouwbaarheid van de gerapporteerde op de markt gebrachte hoeveelheden verpakkingen sterk te wensen overliet. De ILT constateert dat StAV in haar monitoring put op markt goede verbeteringen heeft doorgevoerd, zoals accountantscontroles bij een flink percentage bovendrempelige bedrijven. Ook bij onderdrempelige bedrijven wordt middels een onderzoek gekomen tot een meer onderbouwde inschatting. Daarmee is de betrouwbaarheid van de gerapporteerde cijfers aanzienlijk verbeterd. Dit geldt niet voor de hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen. De methodiek rond logistieke hulpmiddelen moet nog worden verbeterd. StAV is daar momenteel mee bezig.

3 Hoeveelheden gerecycled

3.1 Algemeen

Ten opzichte van eerdere inspecties van de ILT heeft de StAV in de monitoring een flink aantal veranderingen aangebracht. Een aantal belangrijke veranderingen zijn:

- Nedvang heeft in opdracht van StAV een Rapportagehandleiding afvalbedrijven opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor registratie van verpakkingsafval vastgelegd. Doel van de Rapportagehandleiding is duidelijkheid te verschaffen over wat er met betrekking tot verpakkingsafval gemeld moet worden en hoe bedrijven de opgave in Wastetool moeten doen. Hiermee wordt beoogd de afvalbedrijven op een meer eenduidige manier te laten rapporteren in Wastetool.
- Met behulp van de Rapportagehandleiding kunnen afvalbedrijven een bedrijfsspecifieke procesbeschrijving opstellen voor registratie en rapportage van verpakkingsafval. Nedvang ondersteunt bedrijven met het opstellen hiervan. Als een bedrijf beschikt over een procesbeschrijving en deze heeft geïmplementeerd, kan Nedvang overgaan tot erkenning van dit bedrijf. Hiertoe voert Nedvang bij het bedrijf een procesaudit uit. Eind 2015 waren zo'n 80 afvalbedrijven erkend. Dit betreffen zowel inzamelaars als recyclers. Met een erkenning wordt aangegeven dat de registratie en rapportage van verpakkingsafval binnen de bedrijfsvoering is geborgd. StAV geeft aan dat het aantal erkende bedrijven nog verder zal groeien.
- Nedvang voert jaarlijks procescontroles uit bij erkende bedrijven. Hiervoor wordt een checklist gebruikt.
- In samenwerking met externe accountants voert Nedvang steekproefsgewijs zogenaamde dataverificaties uit. Hierbij worden de in Wastetool gemelde gewichten geverifieerd aan de hand van de bedrijfsadministratie, de weegbonnen en wordt de onderbouwing bij het gehanteerde aandeel verpakking beoordeeld. De eventueel noodzakelijke correcties worden doorgevoerd in Wastetool. Over 2014 zijn bij 26 afvalbedrijven de opgaven op deze wijze inhoudelijk geverifieerd. Hierbij lag de nadruk op glas- en kunststof verwerkende bedrijven. Ten tijde van het opstellen van het monitoringsrapportage was over 22 dataverificaties gerapporteerd. Met de uitgevoerde en afgeronde dataverificaties is 52% van het gemelde gewicht glas en 40% van het gemelde gewicht kunststof geverifieerd.
- Het aantal afvalbedrijven dat rapporteert in Wastetool is gestegen. Voor bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval geldt dat 100% van de gerapporteerde hoeveelheid gerecycled afkomstig is uit Wastetool. Voor glas is dat 79% (één glasrecycler rapporteert niet in Wastetool).

3.2 Hoeveelheid gerecycled bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval

3.2.1 Bevindingen

Bij bedrijven wordt het kunststof verpakkingsafval ingezameld door inzamelaars, die het verder opbulken en grotendeels naar Azië exporteren. Kunststof verpakkingsafval van bedrijven kan volledig bestaan uit verpakkingsafval, maar ook met niet verpakkingsafval zijn gemengd, zoals bijvoorbeeld het geval is bij mengstromen van harde kunststoffen. Daarnaast kan sprake zijn van vervuiling van deze stromen. In de verdere inzamel- en recyclingketen wordt de vervuiling eruit gehaald en het materiaal gesorteerd op verschillende soorten en kwaliteiten

kunststoffen.

In totaal is in Wastetool over 2014 een hoeveelheid van 121 kton ingezameld bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval gemeld. Ten opzichte van 2013 (109 kton) is dat een stijging. Volgens Nedvang is dat vooral een gevolg van dat in 2014 meer bedrijven zijn gaan melden in Wastetool.

De gemelde hoeveelheid gerecycled bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval bedraagt 117 kton en is volledig afkomstig uit Wastetool.

Een belangrijk deel van de ingezamelde stroom bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval (121 kton) wordt geëxporteerd naar buiten Europa voor hergebruik (en dan vooral naar China). Deze stroom mag alleen voor hergebruik worden meegeteld als er bewijzen zijn dat de terugwinning en/of recycling heeft plaatsgevonden onder omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de in EU-regelgeving voorgeschreven omstandigheden. Deze bewijzen ontbreken (vooralsnog). De ILT heeft er in het verleden op gewezen dat het niet aannemelijk is dat deze stroom volledig voor hergebruik geschikt is. Dit omdat het deels mengstromen en deels stromen van minder hoogwaardige kwaliteit zijn. De ILT heeft eerder geadviseerd te komen tot een onderbouwde correctiefactor. Over 2014 heeft Nedvang een correctie toegepast van 4 kton. Deze correctie is gebaseerd op een expert guess van VKR leden³. De correctie is (nog) gebaseerd op een (onderbouwde) inschatting.

StAV wil komen tot een lijst met beoordeelde recyclers buiten Europa. Hiertoe is in overleg met NRK recycling een protocol opgesteld voor beoordeling van gelijkwaardige verwerking buiten Europa. Inmiddels zijn in de zomer van 2015 de eerste recyclers buiten de EU door een externe instantie beoordeeld. Daarbij wordt ook beoordeeld wat de capaciteit en het rendement van de installatie is. Geaudite bedrijven worden na twee jaar weer beoordeeld.

De opgave van de hoeveelheid ingezameld en gerecycled bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval is gebaseerd op de opgave in Wastetool van 17 bedrijven. Hieronder was ook de Stichting Retour Verpakkingen Nederland die rapporteert over de recycling van statiegeld flessen. De statiegeld flessen van de twee andere statiegeldsystemen worden verwerkt en gemeld door een aantal van de bovengenoemde 17 bedrijven. Drie bedrijven hebben over 2014 een nulopgave gedaan omdat zij over dat jaar geen kunststofactiviteiten hadden of omdat deze bedrijven alle kunststof voor verdere bewerking hebben afgegeven.

Mogelijk is er nog een aantal kleinere spelers die geen opgave hebben gedaan. Nedvang geeft aan dat jaarlijks in overleg met een expertgroep van de branchevereniging wordt vastgesteld welke bedrijven relevante stromen ontvangen en bewerken en dus zouden moeten melden. Hiermee wordt naar schatting van Nedvang het leeuwendeel van alle relevante stromen gemeld. Voor zover stromen/ontdoeners niet in beeld zijn, gaat het om kleine hoeveelheden. Vooral als het gaat om logistieke hulpmiddelen zou mogelijk nog niet alles in beeld zijn. De ILT heeft geen aanwijzingen dat omvangrijke stromen buiten de monitoring blijven.

³ In deze expert guess is eerst bepaald welke bedrijven bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval exporteren buiten Europa. Deze vier bedrijven zouden gezamenlijk circa 54 kton kunststof verpakkingsafval geëxporteerd hebben buiten Europa. Vervolgens wordt ingeschat dat 18 kton daarvan mengstromen betreffen. Op basis van een expert guess van VKR leden is een inschatting gemaakt van het percentage van de mengstromen dat na sortering en voor het recyclingproces uitvalt en daarom het meetpunt voor recycling niet passeert. Geschat wordt dat dit 20% betreft. Deze schatting is gerelateerd aan de maximale kwaliteit 80/20. VKR leden geven aan dat onder deze kwaliteit mengstromen niet geëxporteerd worden naar China.

Het overgrote deel van de bedrijven heeft de registratie van het verpakkingsafval geborgd in haar bedrijfsprocessen, 15 bedrijven zijn erkend door Nedvang. Bij zes van deze bedrijven heeft een verificatie op de gemelde hoeveelheden plaatsgevonden middels een dataverificatie. Geconstateerde correcties zijn doorgevoerd in Wastetool. Voor zover de correcties zijn doorgevoerd na verschijning van het Verslagleggingsformulier en het Monitoringsrapport 2014, worden de correcties meegenomen in het verslag over 2015.

De ILT heeft van de door haar bezochte bedrijven de resultaten van de dataverificaties ingezien. Dit betrof vijf bedrijven. Bij één bedrijf werd geen afwijking vastgesteld tijdens de dataverificatie. Bij één bedrijf werd geconstateerd dat de opgave 54% te hoog was (4,5 kton). Bij één bedrijf werd vastgesteld dat de transitostromen ten onrechte niet waren opgegeven. Dit betrof een aanzienlijke hoeveelheid van 17,4 kton. Deze 17,4 kton zijn echter wel meegenomen in de rapportage over 2014. Bij de overige twee bedrijven werden kleinere afwijkingen vastgesteld. De afwijkingen zal Nedvang meenemen in de rapportage over 2015 (met uitzondering dus van de genoemde transitostromen). Dit leidt tot een lagere hoeveelheid dan 117 kton. Naar aanleiding van deze vijf dataverificaties zal de hoeveelheid zal met circa 4 tot 5 kton naar beneden moeten worden bijgesteld.

Tijdens de uitgevoerde controles heeft de ILT het volgende geconstateerd:

- Gecontroleerde bedrijven maken in de acceptatie en registratie in het eigen administratieve systeem onderscheid tussen kunststof verpakkingsafval en niet verpakkingsafval. Het verpakkingsafval wordt in het weegsysteem gelabeld, bijvoorbeeld door het koppelen van een verpakkingscode aan bepaalde stromen of doordat in de procesbeschrijving en werkinstructie is aangegeven welke stromen verpakkingsstromen betreffen. Ook worden bijvoorbeeld productie-uitval en landbouwplastic onder aparte noemers, niet zijnde verpakkingscode geregistreerd. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van eerdere ILT-onderzoeken. De ILT heeft bij haar controles echter nog wel in een enkel geval geconstateerd dat partijen kunststof afval soms ten onrechte het label verpakkingsafval kregen.
- Er bestaat (nog) geen eenduidigheid in hoe mengstromen worden gemeld in Wastetool. Sommige bedrijven rapporteren deze mengstromen (nog) niet. Andere bedrijven rapporteren deze stromen wel en hebben het aandeel verpakkingen in deze stromen onderbouwd vastgesteld met steekproefsgewijze sorteerproeven. In de procesaudits die Nedvang uitvoert wordt het onderbouwd vaststellen van het aandeel verpakkingen meegenomen. Daarbij vindt de ILT het van belang dat de steekproeven op de samenstelling van de mengstromen periodiek herhaald worden en in ieder geval als de samenstelling van de mengstromen wijzigt. Dit is ook zo bepaald in de Regeling. Het aandeel niet onderbouwde mengstromen is ten opzichte van eerdere inspecties van de ILT afgenomen.
- Voor folies heeft Nedvang een correctiefactor bepaald die de bedrijven voor hun foliestromen moet hanteren. Deze correctiefactor is vastgesteld op basis van een aantal schouwen. Het aandeel verpakkingen in foliestromen bedraagt volgens deze schouwen in 2014 gemiddeld 97%. Tijdens de controles heeft de ILT vastgesteld dat niet alle bedrijven die foliestromen ontvangen/bewerken deze correctie hanteren. Zij melden hun foliestroom als een 100% verpakkingsstroom. Dit leidt tot een te hoge opgave. De ILT kan dit echter niet nader kwantificeren omdat zij niet alle daarvoor benodigde gegevens heeft ingezien. Overigens is dit ook in de dataverificaties vastgesteld.

- Over het begrip transitostromen bestaat bij bedrijven nog onduidelijkheid. Om er voor zorg te dragen dat alleen die stromen worden gemeld, die Nederlands verpakkingsafval betreffen, bepaalt Nedvang in overleg met de betrokken bedrijven of transitostromen gemeld worden. Het gaat dan om monostromen kunststofverpakkingsafval die worden doorverkocht zonder dat deze de eigen weegbrug passeren. Deze situatie is de ILT bij meerdere controles tegengekomen. Geconstateerd is dat volgens bovenstaande werkwijze gehandeld wordt. Volgens StAV worden transitostromen slechts gemeld indien er een onderbouwde schatting van het aandeel verpakkingen is gemaakt. Deze situatie is de ILT bij haar controles niet tegengekomen en zij heeft deze dan ook niet kunnen verifiëren.
- De ILT heeft bij enkele van de gecontroleerde bedrijven fouten in de Wastetoolopgave vastgesteld. Het betrof dan ondermeer dat bepaalde stromen ten onrechte zijn gerapporteerd in Wastetool (betrof geen verpakkingsafval) en dat een stroom dubbel was gemeld, in twee achtereenvolgende maanden. Bij één bedrijf ontbrak de maandopgave van december (betrof circa 2 kton).
- Bij een aantal bedrijven is vastgesteld dat voor het doen van de opgave in Wastetool handmatige handelingen (bijvoorbeeld de juiste selecties maken) en/of berekeningen nodig zijn (bijvoorbeeld om uit een mengstroom het verpakkingsdeel te melden). Deze handmatige handelingen maken het proces foutgevoelig. Bij twee bedrijven zijn ook daadwerkelijk fouten vastgesteld.
- Bij het juist vaststellen van de herkomst van het materiaal (is het materiaal dat op de Nederlandse markt is geweest) zijn in een enkel geval nog fouten aangetroffen. In die gevallen waren ten onrechte buitenlandse stromen gemeld die niet op de Nederlandse markt zijn geweest. Tevens heeft de ILT geconstateerd dat voor het meetellen van stromen alleen de Nederlandse leveranciers worden geselecteerd. Echter ook Nederlandse leveranciers kunnen materiaal aanleveren dat van het buitenland afkomstig is. De ILT heeft niet kunnen vaststellen hoe groot dat risico is.

3.2.1 Conclusies

De ILT concludeert dat de wijze waarop de monitoringsgegevens van bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval tot stand komt, ten opzichte van de voorgaande inspectie gewijzigd is en dat er diverse stappen zijn gezet die leiden tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens. Alle gerapporteerde stromen komen nu uit Wastetool en zijn gebaseerd op feitelijke metingen. Ruim 85% van de bedrijven heeft de wijze waarop de rapportage in Wastetool tot stand komt, geborgd en vastgelegd in een procesbeschrijving en is erkend door Nedvang. In hun registratie houden de bedrijven de verpakkingsstromen steeds beter gescheiden van de niet-verpakkingsstromen. Verdere verbetering op dit punt blijft echter mogelijk en nodig, mede omdat nog niet altijd duidelijk is dat het verpakkingsafval betreft dat op de Nederlandse markt is geweest. Bij mengstromen is meer onderbouwd vastgesteld wat het aandeel verpakkingen is. Voor zover geen onderbouwing van het aandeel verpakkingen aanwezig is, worden mengstromen veelal niet gemeld in Wastetool.

Verder verifieert Nedvang steekproefsgewijs de juistheid en volledigheid van de opgave middels dataverificaties. De hieruit volgende noodzakelijke correcties worden in Wastetool vastgelegd. Ook voert Nedvang procescontroles uit waarbij beoordeeld wordt of het bedrijf het proces van registratie en rapportage heeft

vastgelegd en juist toepast.

Al met al is de betrouwbaarheid van de monitoringsgegevens toegenomen. De ILT heeft nog wel een aantal onjuistheden en onvolledigheden aangetroffen in de gegevens. De geconstateerde onjuistheden geven de ILT echter geen aanleiding te veronderstellen dat de recyclingnorm niet wordt gehaald.

3.3 Hoeveelheid recycling glazen verpakkingsafval

3.3.1 Bevindingen

Glasafval uit huishoudens wordt door burgers ingeleverd bij de glasbakken. De glasbakken worden in opdracht van gemeenten door inzamelaars geleegd. Het glas wordt vervolgens door de inzamelaar aan de door de gemeente gecontracteerde bewerker aangeboden.

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het afvoeren van glazen verpakkingsafval. Ook bij bedrijven wordt het apart ingezameld door inzamelaars. Glasafval bij bedrijven kan volledig bestaan uit verpakkingsafval, maar kan ook met procesafval of productie-uitval zijn gemengd.

De glasafvalstromen worden na inzameling afgevoerd naar Nederlandse en buitenlandse bedrijven die gespecialiseerd zijn in verdere sortering van het glazen verpakkingsafval. Het materiaal bevat naast glas ook keramiek, steen en porselein (KSP), papier van etiketten, resten van levensmiddelen, deksels en andere materialen. De glasbewerker haalt de meeste vervuiling eruit en werkt het op tot grondstof voor de glasproducent. De glasproducenten stellen hoge eisen aan de kwaliteit c.q. verontreinigingsgraad (20gram/ton) van de glasscherven die weer als grondstof moeten dienen.

De hoeveelheid ingezameld glas

De hoeveelheid ingezameld glas afkomstig van huishoudens bedraagt over 2014 in totaal 338 kton. Ten opzichte van 2013 (345 kton) is dat een lichte daling. Eind 2014 is Nedvang gestart met de campagne "Glas in het Bakkie" teneinde het scheiden van glazen verpakkingen onder de aandacht te brengen bij een breed publiek en te verbeteren. Wellicht dat de effecten van deze actie over 2015 zichtbaar worden.

De gerapporteerde hoeveelheid ingezameld glas afkomstig van huishoudens is volledig afkomstig uit Wastetool. Alle Nederlandse gemeenten hebben de hoeveelheid ingezamelde glazen verpakkingsafval gemeld in Wastetool. De gemeenten rapporteren maandelijks in Wastetool het gewicht aan ingezamelde glazen verpakkingen. Dit betreft door bewerkers geaccepteerd materiaal en de gemelde hoeveelheden moeten middels weegbonnen onderbouwd kunnen worden.

Nedvang vraagt jaarlijks van circa 20% van de Nederlandse gemeenten een onafhankelijke controle door accountants. De accountants hanteren bij deze controle het audit- en controleprotocol zoals dat door Nedvang is opgesteld. 80 gemeenten zijn over 2014 gevraagd een dergelijke controle te laten uitvoeren. Ten tijde van het opstellen van de monitoringsrapportage was van 74 gemeenten een assurance-rapport ontvangen. De gemiddeld aangetroffen afwijkingen zijn minimaal (0,01%).

Al in haar vorige inspectie over 2011 heeft de ILT geconcludeerd dat Nedvang een goede structuur heeft opgezet om de betrouwbaarheid van de gegevens betreffende het ingezameld huishoudelijk glazen verpakkingsafval te waarborgen.

De hoeveelheid ingezameld glas afkomstig van bedrijven bedroeg in 2014 76 kton.

Deze hoeveelheid is niet (volledig) geregistreerd in Wastetool, maar net als voorgaande jaren berekend door uit te gaan van het totale gewicht van gerecycled glas (441 kton). Daarvan bestaat 338 kton uit bij huishoudens ingezameld verpakkingsglas. Beredeneerd wordt dat het resterende deel van 76 kton (414-338) afkomstig moet zijn van bij bedrijven ingezameld verpakkingsglas. Deze 76 kton is niet (volledig) geregistreerd in Wastetool.

De gerapporteerde hoeveelheid ingezameld glas afkomstig van bedrijven van 76 kton is dus een (berekende) aanname. Nedvang heeft middels een nadere uitvraag bij vier grote inzamelaars van glazen verpakkingsafval getracht een nadere onderbouwing te geven voor deze 76 kton. Nedvang heeft bij deze bedrijven opgevraagd hoeveel glas zij rechtstreeks hebben ontvangen van bedrijfsmatige ontdoeners. Deze gegevens zijn via de e-mail aangeleverd. Hieruit blijkt dat waarschijnlijk 52 kton ontvangen is van directe bedrijfsmatige ontdoeners. Een deel hiervan is geregistreerd in Wastetool, maar door de manier van registreren in Wastetool in 2014, nog niet zichtbaar als afkomstig van bedrijfsmatige ontdoeners.

De ILT merkt ten aanzien van deze door vier grote inzamelaars aangeleverde gegevens het volgende op. Onder andere door de manier van inzamelen en wegen en doordat bij de inname van het glazen verpakkingsafval geen onderscheid wordt gemaakt tussen verpakkingsglas afkomstig van huishoudens en verpakkingsglas afkomstig van bedrijven, is het voor inzamelaars moeilijk een exacte inschatting geven van de hoeveelheid "bedrijfsmatig glas". De bedrijven erkennen dit zelf ook. Zo geeft een bedrijf bij de opgegeven hoeveelheid "rechtstreeks ontvangen van bedrijfsmatige ontdoeners" aan dat zij niet kan garanderen dat deze stroom ook volledig bestaat uit bedrijfsmatig afvalglas. Ook geeft ditzelfde bedrijf aan dat bij de hoeveelheid die zij van inzamelaars ontvangen ook deels bedrijfsmatig glas kan zitten. Bovendien kan glas van bedrijfsmatige ontdoeners ook productie-uitval betreffen, dat niet als verpakking op de Nederlandse markt is geweest.

Resteert over 2014 24 kton glas (76-52 kton) dat wel is ingezameld maar dat niet geregistreerd is in Wastetool en waarvan ook niet op een andere wijze een onderbouwing is en waarop geen verificatie heeft plaatsgevonden.

Sinds 2015 is Wastetool anders ingericht en wordt gemeld naar type ontdoener (gemeente, bedrijfsmatige ontdoener of ander afvalbedrijf). Het gewicht van ingezameld verpakkingsmateriaal dat direct afkomstig is van bedrijfsmatige ontdoeners is dus vanaf 2015 direct herleidbaar uit Wastetool. De ILT merkt hierbij op dat het gewicht geaggregeerd dient te worden opgegeven, dus niet uitgesplitst per ontdoener. Voor glas is dit een gemiste kans om inzicht te krijgen in de ontdoener en daarmee de vraag of het afval van verpakkingsglas betreft, dan wel dat het productie-uitval betreft.

De hoeveelheid gerecycled glas

De opgave van 414 kton gerecycled glazen verpakkingsafval is gebaseerd op de opgave in Wastetool van tien glasrecyclingsbedrijven. Van één glasrecyclingsbedrijf zijn de gegevens ontvangen via een e-mail. Voor de rapportage in Wastetool hanteren de glasrecyclers de Rapportagehandleiding. Negen glasrecyclers zijn erkend door Nedvang en één is in ver gevorderd stadium om tot erkenning te komen. Bij zes van deze bedrijven heeft een dataverificatie plaatsgevonden over de opgave van 2014.

328 kton (79%) van de gemelde hoeveelheid gerecycled bedrijfsmatig glazen

verpakkingsafval is afkomstig uit Wastetool. Het overgrote deel van de bedrijven heeft de registratie van het verpakkingsafval geborgd in haar bedrijfsprocessen en bij zes van de bedrijven heeft een verificatie op de gemelde hoeveelheden plaatsgevonden.

De ILT heeft van de door haar bezochte bedrijven de resultaten van de dataverificaties ingezien. Dit betrof twee bedrijven. Bij een bedrijf werd geen afwijking vastgesteld tijdens de dataverificatie. Bij het andere bedrijf werd vastgesteld dat er nader onderzoek dient te worden gedaan naar de mogelijkheid dat in de Wastetoolopgave ook productie afval is meegenomen.

ILT heeft tijdens haar vorige inspectie signalen ontvangen dat de vervuiling in de glasscherven wellicht boven de norm uit het UMP zou liggen. Naar aanleiding hiervan heeft Nedvang een onderzoek laten uitvoeren naar de in het geaccepteerde glas aanwezige (productvreemde) vervuiling. Er zijn 15 monsters bont glas geanalyseerd op het aandeel en type vervuiling. De glasgebonden vervuiling bedroeg gemiddeld 0,96% en bestaat voor het grootste deel uit metalen doppen, deksels en capsules. De niet glasgebonden vervuiling (KSP, ander glas en andere materialen) bedroeg gemiddeld 0,54%. De totale vervuiling bedroeg gemiddeld 1,5%. Dit is ruim beneden de door Nedvang gestelde norm van 2,5%. Dit onderzoek zal de komende jaren worden herhaald.

Tijdens de controles is gebleken dat een aantal gecontroleerde glas recyclingbedrijven in hun registratie daar waar mogelijk een onderscheid maken tussen verpakkingsglas en procesuitval. Dit onderscheid wordt gemaakt als deze stroom procesuitval niet vermengd is met andere stromen zoals glas uit de glasbak. Indien inzamelaars zowel bij gemeenten als bij bedrijven glas inzamelen en dit glas niet gescheiden wordt gehouden, kunnen de glasrecyclingbedrijven bij binnenkomst deze stromen niet meer van elkaar onderscheiden en dus ook niet apart registreren. Dit betekent dat niet is uitgesloten dat een deel van het ontvangen glas bij de glasrecyclingbedrijven bestaat uit niet (op de markt gebracht) verpakkingsglas. Naar verwachting zal dit niet een omvangrijk deel zijn, maar de exacte omvang van de in het verpakkingsglas aanwezige niet verpakkingsglas kan de ILT niet vaststellen. Verder heeft de ILT bij de uitgevoerde controles geen onjuistheden vastgesteld in de (Wastetool)opgave van de glasrecyclingsbedrijven.

3.3.2 Conclusies

De ILT concludeert dat de wijze waarop de monitoringsgegevens van glazen verpakkingsafval tot stand komt, ten opzichte van de voorgaande inspectie veranderd is. Meer gegevens komen uit Wastetool. Dit gold al voor de hoeveelheid ingezameld huishoudelijk glas (100% uit Wastetool). Maar anno 2014 is ook het merendeel (79%) van de gerapporteerde hoeveelheid gerecycled glas afkomstig uit Wastetool. De ingezamelde glasscherven worden gesorteerd en verwerkt door elf bedrijven. Tien daarvan melden de hoeveelheid gerecycled in Wastetool en hebben de wijze waarop de rapportage in Wastetool tot stand komt, geborgd en vastgelegd in een procesbeschrijving en zijn erkend door Nedvang of worden dat op korte termijn. Verder verifieert Nedvang steekproefsgewijs de juistheid en volledigheid van de opgave middels dataverificaties. Ook voert Nedvang procescontroles uit waarbij beoordeeld wordt of het bedrijf het proces van registratie en rapportage heeft vastgelegd en juist toepast. Dit alles heeft geleid tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens.

Over de hoeveelheid ingezameld glas van bedrijfsmatige ontdoeners zijn echter nog geen volledig onderbouwde en geverifieerde gegevens beschikbaar.

Tenslotte kan niet worden uitgesloten dat in de geregistreerde hoeveelheden verpakkingsglas ook niet verpakkingsglas is ingesloten. Hoewel glasrecyclingbedrijven in de registratie vaker onderscheid maken in verpakkingsglas en niet verpakkingsglas (zijnde procesuitval en schone breuk), is het maken van dat onderscheid niet bij alle binnenkomende stromen mogelijk. Dit onderscheid kan bij gemengde stromen alleen eerder in de verwerkingsketen worden gemaakt.

4 Conclusies

De ILT heeft een inspectie uitgevoerd naar de door StAV over 2014 gerapporteerde recyclingpercentages van 79% voor glazen verpakkingsafval en 50% voor kunststof verpakkingsafval. Omdat de ILT eerder dit jaar al de hoeveelheid gerecyclede huishoudelijk kunststof verpakkingsafval heeft beoordeeld, is bij deze inspectie uitsluitend de hoeveelheid gerecyclede bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval beoordeeld. De inspectie richtte zich op de realisatie van de recyclenormen zoals die zijn opgenomen in artikel 4, lid 2 van het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton. De inspectie richtte zich ook op de vraag of de wijze van monitoring in overeenstemming is met de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen en dan vooral op de vraag of de wijze van monitoring leidt tot gegevens die volledig, transparant, betrouwbaar en juist zijn.

Realisatie van de normen:

Het over 2014 gerapporteerde recyclingpercentage van kunststof verpakkingsafval van 50% voldoet aan de norm van 42%, zoals gesteld in artikel 4, lid 2 onder a van het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton (zoals dat in 2014 geldig was).

Het over 2014 gerapporteerde recyclingpercentage van glazen verpakkingsafval van 79% voldoet **niet** aan de norm van 90%, zoals die gesteld is in artikel 4, lid 2, onder b van het Besluit.

Wijze van monitoring:

Voor zowel de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als de hoeveelheid gerecyclede verpakkingen van glas en kunststof geldt dat de cijfers wezenlijk anders tot stand zijn gekomen dan in voorgaande jaren. Er zijn diverse stappen gezet die leiden tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens. De wijze van monitoring is op belangrijke onderdelen in overeenstemming met de in de bijlage van de Regeling opgenomen bepalingen.

De StAV heeft in de monitoring van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen diverse verbeteringen doorgevoerd:

- de aangiften van bovendrempelige bedrijven worden vanaf 2013 steekproefsgewijs beoordeeld op volledigheid en juistheid aan de hand van een daartoe opgesteld accountantsprotocol. Deze systematiek voldoet aan hetgeen hierover is opgenomen in de Regeling. Die stelt namelijk dat aangegeven moet worden welke audits zijn uitgevoerd en wat de uitkomsten daarvan zijn.
- Er is een onderzoeksmethode ontwikkeld die als doel heeft een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven op de markt zijn gebracht. Met behulp van deze onderzoeksmethode wordt een meer nauwkeurig en onderbouwd beeld geschetst van de hoeveelheid put on market.

De ILT heeft geen reden aan te nemen dat de gerapporteerde hoeveelheden een onvoldoende betrouwbaar beeld zouden geven van de werkelijkheid.

De hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen komt nog tot stand middels schattingen en aannamen en zijn (nog)niet in overeenstemming met de Regeling. De StAV was ten tijde van deze inspectie bezig met een onderzoek naar

een verbeterde meetmethode.

Ook bij de monitoring van de hoeveelheid gerecyclede verpakkingen zijn diverse verbeteringen doorgevoerd. Dit geldt zowel voor de wijze waarop de afvalbedrijven hun opgave doen als de wijze waarop StAV deze opgave beoordeeld. Het gaat ondermeer om de volgende verbeteringen:

- De gerapporteerde hoeveelheid gerecycled kunststof komt nu volledig uit Wastetool. Voor glas geldt dat 79% uit Wastetool komt; dit zijn hoeveelheden gebaseerd op feitelijke wegingen.
- Een grote meerderheid van de bedrijven die rapporteren in Wastetool heeft de wijze waarop de rapportage in Wastetool tot stand komt, geborgd en vastgelegd in een procesbeschrijving en zijn erkend door Nedvang.
- Nedvang verifieert steekproefsgewijs de juistheid en volledigheid van de opgaven middels dataverificaties. Hieruit volgende correcties worden in Wastetool doorgevoerd.
- Nedvang voert ook procesaudits uit bij erkende bedrijven.
- In hun registratie houden de bedrijven, voor zover hen bekend, de verpakkingstromen gescheiden van de niet-verpakkingstromen (specifiek voor kunststof).
- Bij mengstromen is met behulp van sorteerproeven meer onderbouwd vastgesteld wat het aandeel verpakkingen is. Voor zover geen onderbouwing van het aandeel verpakkingen aanwezig is, worden mengstromen veelal niet gemeld in Wastetool (specifiek voor kunststof).
- Voor zover er aannames worden gedaan, zijn deze over het algemeen onderbouwd en voldoen ze aan de voorwaarden zoals genoemd in de Regeling.

Dit alles heeft geleid tot een verbetering van de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gerapporteerde gegevens.

Bij kunststof heeft de ILT heeft nog enkele onjuistheden aangetroffen in de gegevens. Deze onjuistheden leiden niet tot de conclusie dat de realisatie van de recyclenorm van 42% in het geding is.

Bij glas is vastgesteld dat over de hoeveelheid ingezameld glas van bedrijfsmatige ondoeners nog geen volledig onderbouwde en geverifieerde gegevens beschikbaar zijn. Ook is niet uitgesloten dat in de geregistreeerde hoeveelheden verpakkingsglas ook niet verpakkingsglas is ingesloten. Voor het overige zijn er bij glas geen feitelijke onjuistheden aangetroffen.

