Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Monitoring Prestatiegaranties Raamovereenkomst Verpakkingen

Monitoring zeven prestaties ten behoeve van besluitvorming statiegeld grote PET-flessen

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Monitoring prestatiegaranties raamovereenkomst verpakkingen

Monitoring zeven prestaties ten behoeve van besluitvorming statiegeld grote PET-flessen

Datum 31 mei 2014

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/ Risicovolle Stoffen en Produkten

Koningskade 4, Den Haag
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

088 489 00 00
www.ilent.nl
@inspectieLenT

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—10
1.1 Aanleiding—10
1.2 Doel—10
1.3 Aanpak—11
1.4 Leeswijzer—11

2 De rapportage van het Afvalfonds—12
2.1 Ontvangst rapportage—12
2.2 Beschrijving rapportage—12
2.3 Beoordeling ontvangst rapportage—12

3 Prestatie: Groei recycling huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton—13
3.1 Beschrijving prestatie—13
3.2 Ontvangen stukken—13
3.3 Beoordelingswijze—14
3.4 Resultaat—15
Totaalgewicht—15
Kwaliteitaspecten—16
3.5 Conclusie—17

4 Prestatie: Plaatsing inzamelingsbak bij alle supermarkten—19
4.1 Beschrijving prestatie—19
4.2 Ontvangen stukken—19
4.3 Beoordelingswijze—20
4.4 Resultaat—20
4.5 Conclusie—21

5 Prestatie: Minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen—22
5.1 Beschrijving prestatie—22
5.2 Ontvangen stukken—22
5.3 Beoordelingswijze—23
5.4 Resultaat—24
5.5 Conclusie—26

6 Prestatie: Einde PVC als verpakking in supermarkten—27
6.1 Beschrijving prestatie—27
6.2 Ontvangen stukken—27
6.3 Beoordelingswijze—28
6.4 Resultaat—29
6.5 Conclusie—29

7 Prestatie: Afschaffen gratis plastic draagtassen supermarkten—31
7.1 Beschrijving prestatie—31
7.2 Ontvangen stukken—31
7.3 Beoordelingswijze—32
7.4 Resultaat—32
7.5 Conclusie—33

8 Prestatie: pilot rond inzameling drankenkartons—34
8.1 Beschrijving prestatie—34
8.2 Ontvangen stukken—34
8.3 Beoordelingswijze—35
8.4 Resultaat—35
8.5 Conclusie—36

9 Prestatie: Kennisinstituut Duurzaam Verpakken operationeel—37
9.1 Beschrijving prestatie—37
9.2 Ontvangen stukken—37
9.3 Beoordelingswijze—38
9.4 Resultaat—38
9.5 Conclusie—39

10 Conclusie—40
10.1 Algemeen—40
10.2 Conclusie per prestatiegarantie—40

Samenvatting

De rijksoverheid, het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten hebben afgesproken dat de keuze voor statiegeld kan worden vrijgegeven als het bedrijfsleven aan zeven eisen voldoet, zogenoemde prestatiegaranties. Deze afspraak staat in een raamovereenkomst uit 2012 over een aanpak voor verpakkingen en zwerfafval voor de periode 2013-2022.

Om een gefundeerd besluit te kunnen nemen heeft de staatssecretaris de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verzocht om onderzoek te doen naar de realisatie van deze prestatiegaranties. Dit document bevat de bevindingen en de verantwoording van de onderzoekmethodiek.

Prestatiegaranties
Dit zijn de zeven eisen/prestatiegaranties:

1. groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton, exclusief de statiegeldstroom;
2. plaatsing van een inzamelingsbak bij alle supermarkten in Nederland, in overleg met de gemeenten;
3. gebruik van minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen;
4. stoppen met het gebruik van PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij het niet anders mogelijk is;
5. geen gratis plastic draagtassen meer verstrekken als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij het niet anders kan;
6. het houden van een proef met het inzamelen en het hergebruik van drankenkartons uitgevoerd zowel in bronscheidende- als in zogenoemde nascheidende gemeenten;
7. een operationeel Kennisinstituut voor duurzaam verpakken dat werkt aan een verpakkingsagenda met concrete en heldere doelen.

Bevindingen
Het Afvalfonds concludeerde dat aan alle prestatiegaranties is voldaan. De ILT komt tot de slotsom dat er voor de prestatiegaranties 1, 2, 3, 6 en 7 geen reden is om te twijfelen aan dit oordeel van het Afvalfonds. Voor prestatiegarantie 4 (stoppen met PVC verpakkingen) deelt de ILT de conclusie van het Afvalfonds niet. Dit is omdat aan de prestatie om voor 31 december 2013 verklaringen af te leggen niet door 100% van de supermarktketens is voldaan. Bovendien is er in de verklaringen een voorbehoud opgenomen. Ook in de praktijk constateert de ILT met reality checks dat bij veel supermarktketens nog PVC verpakkingen in de schappen liggen. PVC wordt daarbij aangetroffen in een breed scala van producten. Bij prestatiegarantie 5 (geen gratis plastic draagtassen meer) blijkt dat, om de zelfde reden als bij prestatie 4, formeel ook niet is voldaan. In de praktijk is wel voldaan. De ILT constateert namelijk dat er nauwelijks nog gratis plastic tassen bij de kassa's worden aangeboden.

De methodiek
Het Afvalfonds (vertegenwoordiger verpakkende bedrijfsleven) rapporteerde over de behaalde resultaten. Het Afvalfonds concludeerde dat aan alle prestatiegaranties is voldaan. In verantwoordingsbrieven gaf het Afvalfonds een algemene beschrijving van de geleverde prestaties. Bij deze brieven waren assurance rapporten gevoegd. Volgens een van te voren overeengekomen protocol heeft de ILT de conclusies van het Afvalfonds tegen het licht gehouden en reality checks uitgevoerd. De ILT legde haar bevindingen voor een feitencheck voor aan de ondertekenaars van de raamovereenkomst.

Aanpak
De ILT heeft het volgende gedaan:

- objectinspecties uitgevoerd aan ruim 1300 kunststof verpakkingen;
- documenten en berekeningen bij het Afvalfonds opgevraagd en bestudeerd;
- documenten bij bedrijven, gemeenten en andere organisaties opgevraagd en bestudeerd;
- bezoeken afgelegd aan:
  - 133 supermarktlocaties en supermarkten;
  - producenten van frisdrank;
  - bedrijven die preforms produceren voor frisdrankproducenten en gerecycled PET maken voor preformproducenten;
  - bedrijven in Nederland en Duitsland die Nederlands kunststof verpakkingsafval inzamelen, sorteren en recyclen;
- lijn- en verbandcontroles uitgevoerd.

In de hoofdtekst staan de aanpak, resultaten en conclusies van het onderzoek per prestatiegarantie in detail beschreven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2012 is er een raamovereenkomst afgesloten tussen het Ministerie van I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de gemeenten over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 tot en met 2022. Partijen zijn daarbij onder andere overeen gekomen dat indien voldaan is aan een zevental prestatiegaranties, de keuze voor het inzamelen van grote PET-frisdrankflessen met een statiegeldsysteem wordt vrijgegeven (op zijn vroegst per 1 januari 2015).

De prestatiegaranties in de raamovereenkomst zijn als volgt geformuleerd:

1. groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton, exclusief de statiegeldstroom;
2. plaatsing van een inzamelingsbak bij alle supermarkten in Nederland, in overleg met de gemeenten;
3. gebruik van minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen;
4. einde van het gebruik van PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is;
5. afschaffing van gratis plastic draagtassen als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is;
6. een pilot naar het inzamelen en hergebruik van drankenkartons is uitgevoerd zowel in bronscheidende- als nascheidende gemeenten;
7. het Kennisinstituut is operationeel en werkend aan een verpakkingsagenda met concrete en heldere doelen.

In een addendum bij de raamovereenkomst zijn de prestatiegaranties verder omschreven en gedefinieerd en is een uitwerking voor de monitoring gegeven.

In de raamovereenkomst is opgenomen dat de partijen voor de prestatiegaranties een methodiek uitwerken waarmee in 2014 op eenduidige wijze bepaald kan worden of aan de garanties is voldaan. Deze methodiek is uitgewerkt in het "basisdocument monitoring verpakkingen", verder monitoringdocument genoemd.[1]

In het monitoringdocument staat dat Stichting Afvalfonds (verder Afvalfonds) jaarlijks rapporteert over de behaalde resultaten rond de prestatiegaranties. De eerste rapportage over de monitoring van de prestatiegaranties moet uiterlijk op 1 april 2014 ingediend te zijn bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (verder ILT), zodat op basis van nader onderzoek een besluit over het vrijgeven van statiegeld kan worden genomen.

1.2 Doel

De ILT heeft het verzoek gekregen van de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu onderzoek te doen naar prestatiegaranties. In haar brief van 30 december 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer stelt de Staatssecretaris daarover: "In het basisdocument monitoring verpakkingen zijn afspraken gemaakt over hoe de prestatiegaranties gemonitoord zullen worden……De ILT zal onafhankelijk een toetsing doen naar de prestatiegaranties."

[1] Basisdocument monitoring verpakkingen 2013-2022 versie 1.0, augustus 2013

In het monitoringdocument staat specifiek dat:

- het Afvalfonds jaarlijks rapporteert over de behaalde resultaten rond de prestatiegaranties;
- de informatie dient te zijn voorzien van een assurance rapport;
- de eerste rapportage op uiterlijk 1 april 2014 bij de ILT moet worden ingediend;
- op basis van nader onderzoek en bevindingen van de ILT (reality checks bij de eerste 5 prestatiegaranties) uiterlijk 30 juni 2014 een besluit over vrijgeven van statiegeld kan worden genomen.

Het doel van het ILT-onderzoek is dan ook per prestatiegarantie vast te stellen of de conclusies die het Afvalfonds trekt door de ILT gedeeld worden.

1.3 Aanpak

Op 1 april is het (nog niet volledige) verslag van het Afvalfonds ontvangen. Vooruitlopend op en na ontvangst van het verslag heeft de ILT diverse (onderliggende) documenten opgevraagd en onderzocht. Vanwege de korte tijd tussen de uiterste inleverdatum van de rapportage van het Afvalfonds en de uiterste datum van opleveren van de resultaten door de ILT (1 juni 2014), heeft de ILT al vooruitlopend op 1 april onderzoek uitgevoerd en locaties bezocht. Zo zijn er in februari en maart 2014 in totaal 133 bezoeken aan supermarktlocaties uitgevoerd.

De ILT heeft haar bevindingen getoetst aan de formuleringen in het monitoringdocument. In dit document, opgesteld door de werkgroep monitoring waarin vertegenwoordigers van het Ministerie van I&M, gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven, is de methodiek uitgewerkt waarmee bepaald kan worden of aan de garanties is voldaan. Deze methodiek is mede opgesteld om de afspraken in de raamovereenkomst en het addendum ook eenduidig en meetbaar te maken en is een nadere invulling van de formuleringen in de raamovereenkomst en het addendum.

In de hoofdstukken 3 tot en met 9 is meer in detail voor iedere prestatiegarantie de aanpak beschreven.

De ILT heeft een concept rapportage met bevindingen voor feitencheck voorgelegd aan de bij de Raamovereenkomst betrokken partijen. Alle drie de partijen hebben hiervan gebruik gemaakt. De reacties zijn door de ILT gewogen en waar relevant meegenomen in deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt in algemene zin ingegaan op de rapportage van het Afvalfonds. In hoofdstuk 3 tot en met 9 zijn de verschillende prestatiegaranties beschreven. Per prestatie is een beschrijving van de prestatie en van de ontvangen documenten opgenomen. Daarnaast zijn de aanpak, de resultaten en conclusie beschreven. In hoofdstuk 10 zijn de conclusies per prestatiegarantie verzameld.

2 De rapportage van het Afvalfonds

2.1 Ontvangst rapportage

De ILT heeft op 1 april 2014 de rapportage van het Afvalfonds ontvangen. In de rapportage vermeldt het Afvalfonds dat het om een eerste rapportage gaat en verwijst daarbij naar het monitoringdocument, waar op bladzijde 73 onder 20.2 staat dat "de eerste rapportage over de monitoring van de prestatiegaranties derhalve, uiterlijk op 1 april 2014 ingediend dient te worden bij de ILT". Op 18 april 2014 heeft de ILT een tweede, aanvullende rapportage ontvangen.

2.2 Beschrijving rapportage

De eerste rapportage is als volgt opgebouwd:

1. een brief waarin het Afvalfonds concludeert dat aan alle prestatiegaranties is voldaan;
2. per prestatiegarantie een verantwoordingsbrief van het Afvalfonds. In deze brieven wordt de geleverde prestatie door het Afvalfonds beschreven. De brieven bevatten geen oordeel of wel/niet aan de prestatiegarantie is voldaan;
3. per verantwoordingsbrief een assurance rapport. Bij de verantwoordingsbrief over het gebruik van minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen is geen assurance rapport opgenomen.

In de tweede rapportage is een geactualiseerde verantwoordingsbrief over het gebruik van minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen opgenomen. Bij deze geactualiseerde verantwoording is ook een assurance rapport gevoegd.

2.3 Beoordeling ontvangst rapportage

Opbouw rapportage

De verantwoordingsbrieven bevatten een algemene beschrijving van de geleverde prestatie en beperkte informatie hoe, aan de hand van welke onderliggende informatie, tot de verantwoording is gekomen. De ILT heeft onderliggende informatie in stappen opgevraagd en van het Afvalfonds ontvangen.

Assurance rapport

In het monitoringdocument staat dat informatie over de behaalde resultaten dient te zijn voorzien van een assurance rapport. De asssurance verklaringen in het rapport van het Afvalfonds hebben betrekking op de verantwoordingsbrieven per prestatie en dus niet op de onder 1) genoemde brief. In het geval dat in de prestatiegarantie zelf is opgenomen dat informatie met assurance rapporten aangetoond moet worden, is de assurance rapportage meegenomen in de beoordeling. Dit geldt voor de prestatiegarantie "minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen".

Tijdigheid

Het Afvalfonds heeft een eerste rapportage verstuurd op 1 april 2014 en een tweede definitieve, complete rapportage op 18 april 2014. Het monitoringdocument stelt dat de eerste (van een jaarlijks terugkerende) rapportage, uiterlijk op 1 april 2014 moest worden ingediend. De late indiening door het Afvalfonds heeft er toe geleid dat de ILT op onderdelen later heeft kunnen starten, maar is niet van invloed geweest op de beoordeling van de prestatiegaranties.

3 Prestatie: Groei recycling huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton

3.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: groei van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik van huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton, exclusief de statiegeldstroom. In het addendum staat de volgende toelichting:

- zo hoogwaardig mogelijk hergebruik: volgens de kwaliteitseisen 2013/2014 zoals afgesproken in de werkgroep vergoedingen;
- huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton: geldt voor 2013. Inzamelen kunststofafval middels bestaande of nieuwe systemen, exclusief statiegeld.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- uit de monitoring van verwerking van kunststofverpakkingsafval van huishoudens over 2013 blijkt dat er 90 kton voor recycling geschikt gemaakt is en ingewogen is door een recycler.

Met *recycler* wordt volgens het document bedoeld een bedrijf waar al gesorteerde kunststoffracties worden opgewerkt tot recyclaat dat geschikt is om te worden toegepast als secundaire grondstof.[2] Als definitie van *recyclaat* is opgenomen: verzamelnaam voor allerlei producten die het resultaat zijn van een afgerond recyclingproces en zonder verdere bewerkingen toegepast kunnen worden in een productieproces van halffabricaten of eindproducten. Onder kunststof recyclaat vallen maalgoed (schoongemaakte en gemalen kunststof reststroom), agglomeraat (korrelstructuur ontstaan door het verwarmen en inkrimpen van folie) en regranulaat (verkregen na smelt).

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als blijkt dat er "……90 kton voor recycling geschikt gemaakt is en ingewogen is door een recycler". In het document staat niet duidelijk wat precies onder "voor recycling geschikt gemaakt" wordt verstaan. De kunststoffen zullen in ieder geval voorafgaand aan weging bij een recycler gesorteerd moeten zijn. Mogelijk wordt ook gedoeld op een passage in het document waarin is bepaald dat minimaal 45% van het uitgesorteerde kunststofafval van huishoudens na sortering als monostroom afgezet moet worden conform de afgesproken DKR-kwaliteitseisen.[3] Dit zou betekenen dat het gewicht van de monostromen PET, PE, PP en folies altijd ten minste 45% moet uitmaken van het totaal aan kunststofstromen dat beschikbaar komt na sortering. De ILT heeft nadere toelichting gevraagd over de precieze uitleg bij de Raamovereenkomstpartijen. Dit heeft niet tot voldoende duidelijkheid geleid. Daarom heeft de ILT getoetst of ten minste de kunststoffen gesorteerd zijn voorafgaand aan weging bij een recycler. De 45%-eis en de DKR-eis is wel beoordeeld, maar niet als eis meegewogen.

3.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie ontvangen. Afvalfonds stelt in deze verantwoording dat in 2013 meer dan 90 kton aan kunststof verpakkingsafval van huishoudens voor recycling geschikt gemaakt is

[2] Indien sortering en opwerking bij één bedrijf plaatsvindt wordt de hoeveelheid materiaal gerekend die bij het sorteerproces bij dit bedrijf vrijkomt en na weging ingevoerd kan worden in het opwerkproces.
[3] DKR, Deutsche Gesellschaft für Kreislaufwirtschaft und Rohstoffe mbH. Dit zijn gangbare commerciële kwaliteitseisen. Het is geen publiekrechtelijke eis.

en ingewogen is door een recycler.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:
- informatie per inzamelaar van de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval uit huishoudens die aan de verschillende sorteerders is afgegeven;
- overzicht per maand van door sorteerders ontvangen kunststof verpakkingsafval van huishoudens;
- overzichten waarin op vrachtniveau zichtbaar is welke soort en hoeveelheid kunststof van welke sorteerder naar welke recycler is afgevoerd;
- via mailcontact zijn verschillende vragen gesteld en is hierop antwoord ontvangen.

Uit de informatie van het Afvalfonds blijkt dat 104.867 ton huishoudelijk kunststof verpakkingsafval voor recycling geschikt gemaakt is en ingewogen is bij een recycler. Daarvan is 86.822 ton oorspronkelijk afkomstig van brongescheiden inzameling.[4] De overige 18.044 ton huishoudelijk kunststof verpakkingsafval is afkomstig van nascheiders.

3.3 Beoordelingswijze

De recycling van huishoudelijk kunststof verpakkingsafval kent meerdere stappen. Voor het begrip worden die hieronder kort beschreven.

Huishoudelijk kunststof verpakkingsafval wordt door huishoudens gescheiden ingezameld (bronscheiding) of wordt later met speciale installaties via nascheiding uit gemengd huishoudelijk afval gehaald. Brongescheiden kunststof wordt bij één Nederlandse en vier Duitse sorteerinstallaties gesorteerd. Deelstromen uit die sortering worden verder verwerkt bij recyclers, voornamelijk in Duitsland en voor een kleiner deel in Nederland. Het kunststof verpakkingsafval uit de nascheiding wordt deels bij dezelfde, maar deels ook bij andere sorteerinstallaties gesorteerd of direct bij recyclers opgewerkt tot recyclaat.

In deze keten zijn de volgende bedrijven bezocht;
- twee inzamelaars. Deze vertegenwoordigen 11% van het totaalgewicht aan brongescheiden kunststof verpakkingsafval naar sorteerders;
- twee nascheiders. Deze vertegenwoordigen 100% van het totaalgewicht aan kunststof verpakkingsafval uit nascheiding;
- drie sorteerders. Deze vertegenwoordigen 73% van het netto totaalgewicht van bij recyclers aangeleverd kunststof verpakkingsafval;
- vier recyclers. Deze vertegenwoordigen 51% van het netto totaalgewicht bij recyclers ingewogen uitgesorteerde kunststof verpakkingsafval.

Bij deze bedrijven zijn nadere gegevens opgevraagd, steekproeven en verband- en lijncontroles uitgevoerd en is ter plekke bekeken hoe bedrijfsprocessen verlopen.

Steekproefsgewijs is beoordeeld:
- op welke wijze het gewicht van voor recycling geschikt gemaakt en door een recycler ingewogen kunststofverpakkingsafval van huishoudens, berekend is. Daarbij is onder andere getoetst of er geen dubbeltellingen of bijzondere voorraadvorming heeft plaatsgevonden en of gecorrigeerd is voor geweigerde partijen;
- of de hoeveelheden in de berekeningen overeenkomen met informatie uit bedrijfsbezoeken, zoals weegbruggegevens;

[4] Oorspronkelijk is 116.551 ton kunststof verpakkingsafval aangeleverd bij sorteerders. Na sortering blijft, afhankelijk van de rekenmethode, 73-75% aan deelstromen over die naar recyclers worden afgevoerd.

- of statiegeldflessen buiten de berekening zijn gelaten;
- of er geen vermenging optreedt tussen Nederlands verpakkingskunststof en kunststof van andere landen;
- of het om huishoudelijk kunststof verpakkingsafval gaat;
- of door de recyclingketen heen de door de inzamel-, sorteer- en recyclingbedrijven gewogen hoeveelheden op elkaar aansluiten;
- hoe bij sorteerders de massabalans is tussen ingewogen Nederlands kunststof verpakkingsafval en deelstromen uit de sortering daarvan;
- hoe het staat met de kwaliteit van de kunststofstromen die worden ingewogen bij de recyclers;
- hoe het recyclingproces van de recyclers er uit ziet. Is de recycler daadwerkelijk een recycler? Daarbij is gekeken naar het proces en het recyclaat dat geproduceerd wordt en of kunststoffracties worden opgewerkt tot recyclaat dat geschikt is om te worden toegepast als secundaire grondstofstof. Het daadwerkelijk toepassen van recyclaat in nieuwe producten is niet getoetst, omdat het geen onderdeel uitmaakt van de prestatiebeschrijving in het monitoringdocument.

Inherente beperking bij een beoordeling achteraf is dat deze aan de hand van weegdocumenten, keuringsdocumenten en certificaten wordt uitgevoerd. De visuele waarnemingen tijdens de bezoeken aan bedrijven en de documenten maken het mogelijk een reconstructie te maken van hoe de recycling in 2013 naar verwachting heeft plaatsgevonden.

3.4 Resultaat

Totaalgewicht
Wijze van berekening
Het Afvalfonds heeft de wijze van berekenen met documenten toegelicht en verduidelijkt. De wijze waarop het totaalgewicht berekend is, kwalificeert de ILT als transparant en narekenbaar.

Statiegeldflessen
Uit het administratief onderzoek, onder andere bij een PET-recycler die ook statiegeldflessen recyclet, is niet gebleken dat er statiegeldflessen afkomstig uit het statiegeldsysteem zijn meegenomen in de berekende hoeveelheden.

Dubbeltellingen
Specifiek is gekeken naar stromen afkomstig van de nascheiders. Deze komen deels via sorteerders bij recyclers terecht. Hierdoor zouden dubbeltellingen kunnen ontstaan. Uit de steekproeven bleek dit niet het geval te zijn.

Voorraadverschillen en andere verschillen met 2012
In het monitoringdocument zijn geen bepalingen opgenomen over voorraad en voorraadverschillen. De ILT vond het wel relevant dit in de beoordeling mee te nemen. In theorie zou er in 2012 bij inzamelaars en sorteerders een voorraad kunststof verpakkingsafval kunnen zijn ontstaan die in 2013 (versneld) bij recyclers is ingewogen, waardoor sprake is van een tijdelijk effect. Uit de waarnemingen van de ILT blijkt niet dat van een dergelijk tijdelijk effect sprake is.

De ILT heeft vragen gesteld over de sterke toename ten opzichte van 2012 van de hoeveelheid huishoudelijk kunststof verpakkingsafval die in 2013 van nascheiders afkomstig is. Deze hoeveelheid is meer dan verdubbeld. Deze toename wordt

veroorzaakt door het in gebruik nemen van een nieuwe installatie (Attero Wijster) en het verbeteren van bedrijfsprocessen, waardoor meer folies van een betere kwaliteit zijn geproduceerd.

Vermenging Nederlands verpakkingskunststof uit huishoudens en ander kunststof
Uit het onderzoek is blijkt niet dat er bij de inzameling of de sortering van huishoudelijk kunststofafval vermenging optreedt tussen Nederlands verpakkingskunststof en kunststoffen uit andere (niet-Nederlandse) bronnen. De Nederlandse verpakkingskunststoffen worden gescheiden van bijvoorbeeld Duitse kunststoffen gesorteerd en de deelstromen hieruit worden specifiek gelabeld. Bij de recyclers zijn deze deelstromen herkenbaar en worden ze ingewogen als Nederlands kunststof. Na weging bij de recyclers treedt er wel vermenging op. Dit is na het meetpunt zoals dat voor de prestatiegarantie is geformuleerd.
Uit het onderzoek blijkt eveneens niet dat er bij sortering van Nederlands verpakkingskunststof andere kunststoffen dan van huishoudens mee zijn gesorteerd en mee zijn gerekend.

Massabalansen sorteerders
De massabalans van een sorteerder zou een indicatie kunnen geven dat er een disbalans is tussen de hoeveelheid ingewogen Nederlands kunststof verpakkingsafval bij een sorteerder en de hoeveelheid uitgewogen deelstromen uit de sortering. Uit het administratief onderzoek blijkt niet dat er sprake is van een dergelijke disbalans.

Geweigerde partijen
Het komt voor dat na aankomst bij recyclers een partij geweigerd wordt omdat deze niet voldoet aan gevraagde DKR-specificaties. De ILT heeft een overzicht ontvangen van in 2013 naar sorteerders geretourneerde zendingen. Daar worden ze opnieuw gesorteerd. Het gaat om circa 30 zendingen, in totaal 681 ton, geweigerd door één recycler. Uit controle van de berekeningen blijkt dat deze partijen buiten de opgave van het Afvalfonds zijn gehouden.

Aansluiting van administraties?
Met lijncontroles, waarbij steekproefsgewijs beoordeeld is of kunststof dat door de ene partij geleverd is ook daadwerkelijk bij de andere partij is ingewogen, zijn kleine afwijkingen aangetroffen. Deze zijn gering van omvang; minder dan 1 kton.

Kwaliteitaspecten
Sortering kunststoffen voor weging bij een recycler.
Uit de controles blijkt niet dat bij de recyclers stromen voor recycling zijn ingewogen die geen sorteerproces hebben ondergaan. Dit is overigens ook conform verwachtingen. Stromen moeten voordat ze in het recyclingproces kunnen worden ingevoerd ook ten minste een bepaalde kwaliteit hebben.

Minimaal 45% monostroom en stromen voldoen aan DKR-eisen.
Uit massabalansen en overzichten van sorteerders blijkt dat het aandeel monostromen (PET/PP/PE en folies) na sortering ligt op circa 51% en daarmee boven de norm van 45%.

Bij een aantal sorteerders heeft de ILT de resultaten van de interne controles naar de kwaliteit van deelstromen en aanvullende controles door de Duitse DKR opgevraagd. Hieruit blijkt dat niet altijd voldaan wordt aan de DKR-specificaties. Sorteerders sturen hun proces op de DKR-kwaliteit maar resultaten fluctueren en de

kwaliteit wordt niet altijd gehaald. Als uit de interne keuring blijkt dat een deelstroom niet aan de DKR-kwaliteit voldoet, wordt het proces bijgesteld. Het materiaal wordt wel naar een recycler afgevoerd en verwerkt, of een partij wordt door een recycler geretourneerd en opnieuw uitgesorteerd. Er vindt een verrekening (de zogenaamde "Reklamation") van de verwerkingsprijs plaats omdat de recycler meer kosten moet maken of minder opbrengst aan recyclaat heeft. Van enkele "Reklamationen" zijn de achterliggende gegevens gecontroleerd. In welke mate partijen niet hebben voldaan aan de DKR-eisen is achteraf door de ILT niet vast te stellen, omdat er niet bij alle sorteerders in dezelfde mate kwaliteitscontroles worden uitgevoerd. Overigens worden (met uitzondering van de "Reklamationen") de van de DKR-norm afwijkende stromen wel bij de recycler in het recyclingproces ingezet en tot recyclaat verwerkt; de recyclaatopbrengst zal naar verwachting lager liggen dan bij stromen die wel aan de kwaliteitseis voldoen.

Is de recycler een recycler?
Voor de prestatie is het van belang om vast te stellen of het bedrijf waar gesorteerde kunststoffracties worden opgewerkt, daadwerkelijk een recycler is in de zin dat het bedrijf beschikt over een recyclingproces en de Nederlandse kunststoffen in 2013 in dit recyclingproces zijn verwerkt.[5] Bij één van de bezochte recyclers was het van belang hierover extra zekerheid te verkrijgen. Deze recycler verwerkte in 2013 circa 12 kton mixkunststof uit de sortering van Nederlands kunststof, maar ook andere mixkunststoffen. Het bedrijf beschikt over twee proceslijnen, één voor de productie van brandstof en één voor de productie van recyclaat. Beoordeeld is of het Nederlandse materiaal daadwerkelijk in het recyclingproces is ingevoerd. Dit is met terugwerkende kracht over 2013 alleen administratief vast te stellen op basis van Duitse certificaten, aangevuld met waarnemingen hoe tijdens het bezoek in 2014 de Nederlandse kunststoffen worden verwerkt. Op basis van deze waarnemingen ziet de ILT geen reden te veronderstellen dat Nederlands kunststof op andere wijze dan op de proceslijn voor recyclaat is verwerkt.

Daarnaast verklaart het Afvalfonds aan de ILT dat voor de recycling van de kunststoffracties alleen gebruik wordt gemaakt van recyclers met een "Verwertungsquote" van 100%. Het Afvalfonds stelt dat conform de Duitse systematiek de volledige bij de recycler ingewogen hoeveelheid kunststoffractie als materiaalhergebruik wordt verwerkt en dat geen van de kunststoffracties energetisch wordt verwerkt.

3.5 Conclusie

De door het Afvalfonds aangeleverde rapportages en de data zijn steekproefsgewijs beoordeeld en zijn naar het oordeel van de ILT transparant en narekenbaar. De ILT constateert dat er in de hoeveelheden afwijkingen zijn, maar dat deze klein zijn (< 1%) ten opzichte van de totale hoeveelhedenrapportage.

Uit de controles blijkt niet dat bij recyclers stromen voor recycling zijn ingewogen die niet afkomstig zijn van huishoudens en geen sorteerproces hebben ondergaan. Er is tevens geen sprake van vermenging met statiegeldstromen.

Uit de controles blijkt dat minimaal 45% van het uitgesorteerde kunststofafval van huishoudens na sortering als monostroom wordt afgezet bij een recycler. Deze monostromen voldoen niet altijd aan de DKR-eis. Soms gaan deze retour naar een

[5] Definitie voor *recycling* is in het monitoringdocument: 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.

sorteerder, meestal worden ze wel bij de recycler ingewogen en gerecycled. Er is een beperkt risico in relatie tot de hoeveelheid geproduceerd recyclaat. Er wordt namelijk wel recyclaat uit deze stromen geproduceerd, de opbrengst zal naar verwachting wat lager liggen.

Op grond van de resultaten en de ruime marge tussen de gerapporteerde hoeveelheid (circa 105 kton) en de prestatie-eis (90 kton) ziet de ILT geen reden te twijfelen aan de conclusie van het Afvalfonds dat aan de prestatiegarantie is voldaan. De ILT heeft daarbij de DKR-norm en de 45% norm niet in haar afweging meegewogen, maar verwacht dat, als zij dit wel zou doen, de conclusie niet anders zou zijn.

Met het oog op toekomstige monitoring is het van belang te melden dat de ILT risico's ziet bij het recyclen van mixkunststoffen door recyclers die tevens brandstoffen maken. Bij deze bedrijven moet goed geborgd zijn dat de Nederlandse kunststoffen daadwerkelijk in het recyclingproces tot recyclaat worden opgewerkt en een zodanige kwaliteit hebben dat het als recyclaat in nieuwe producten kan worden toegepast en niet worden aangewend voor energetische toepassingen. De ILT is van mening dat deze borging beter moet worden uitgevoerd dan nu het geval is.

4 Prestatie: Plaatsing inzamelingsbak bij alle supermarkten

4.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: plaatsing van een inzamelbak bij supermarkten in Nederland, tenzij niet anders mogelijk is. In het addendum is toegelicht dat het gaat om:

- inzamelbak: verzamelcontainer van 3 tot 5 m^3;
- supermarkt: winkel met meerdere soorten dagelijkse artikelen en een minimale oppervlakte van 200 m^2;
- in overleg met gemeenten: het staat gemeenten vrij te kiezen om wel of niet een inzamelbak te laten plaatsen.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- voor 95% van de locaties zoals opgenomen in de door Locatus opgestelde lijst, gecorrigeerd voor die locaties waar de gemeente expliciet geen toestemming heeft gegeven en/of niet heeft gereageerd op de brief en de twee herinneringen, een verzamelcontainer, dan wel een bijdrage voor een niet standaard (ondergrondse) container, voor kunststofverpakkingen ter beschikking is gesteld op 31 december 2013.

Verder staat dat ter toetsing van de afspraak het Afvalfonds uiterlijk 1 april 2014 een overzicht verstrekt waaruit duidelijk blijkt aan welke gemeenten een inzamelbak dan wel een bijdrage voor de daadwerkelijke plaatsing van een niet standaard ondergrondse container is verstrekt per 31 december 2013. Het Afvalfonds regelt contractueel met de betreffende gemeenten dat de geleverde inzamelcontainers en/of de niet standaard ondergrondse containers ook daadwerkelijk geplaatst worden binnen 8 weken, doch uiterlijk per 31 maart 2014.

4.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van Afvalfonds verpakkingen over deze prestatiegarantie ontvangen. Het Afvalfonds concludeert dat voor 100% van de locaties zoals opgenomen in de Locatus lijst, gecorrigeerd voor die locaties waar de gemeente expliciet geen toestemming heeft gegeven en/of niet heeft gereageerd op de brief en de twee herinneringen, een verzamelcontainer, dan wel een bijdrage voor een niet standaard (ondergrondse) container voor kunststofverpakkingen ter beschikking is gesteld voor 31 december 2013.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:

- de door Locatus opgestelde lijst met 4.214 Nederlandse supermarkten;
- een brief en twee herinneringbrieven van Nedvang (uitvoeringsorganisatie) aan gemeente met daarin een aanbod voor een inzamelbak of een vergoeding daarvoor;
- een overzicht per gemeente of een 3 m^3 of een 5 m^3 inzamelbak geleverd is of een tegemoetkoming is verstrekt voor een inzamelbak;
- een brief van Nedvang aan gemeente met een bevestiging dat wordt overgegaan tot uitbetaling voor een vergoeding voor plaatsing van container. Hierin is onder andere opgenomen dat de gemeente uiterlijk 31 maart de ondergrondse inzamelcontainer bij de betreffende supermarkten moet zijn geplaatst en dat het recht wordt voorbehouden (een gedeelte van) de tegemoetkoming van de investeringskosten te verrekenen met uit te keren vergoedingen, indien Nedvang niet overtuigd is van het door gemeente

overlegde bewijs van plaatsing;
- een brief van Nedvang aan gemeente met werkafspraken ten aanzien van levering waarin ook vermeld is dat gemeente er voor zorg draagt dat uiterlijk 31 maart 2014 de inzamelbak bij de supermarkt moet zijn geplaatst;
- een brief van Nedvang aan gemeenten waarin gemeenten er aan worden herinnerd dat de inzamelbakken uiterlijk 31 maart 2014 moeten zijn geplaatst bij de supermarkten.

4.3 Beoordelingswijze

De lijst met een overzicht per gemeente van de verstrekking van een inzamelbak of een tegemoetkoming is geanalyseerd. Daarnaast zijn uit de Locatus lijst met 4.214 supermarktlocaties aselect 133 supermarktlocaties geselecteerd. Daarbij is gebruik gemaakt van een at random generator. De geselecteerde supermarkten liggen verspreid over het land en over gemeenten en zijn bezocht in de maanden februari tot en met april 2014.

Bij de supermarkten is beoordeeld of:
- de supermarkt terecht op de Locatus lijst staat (minimale oppervlakte van 200 m^2);
- een inzamelcontainer geplaatst is voor 31 december 2013.

Bij niet plaatsing van een container is contact opgenomen met de betreffende gemeente en nagegaan of:
- voor 31 december 2013 een vergoeding is ontvangen voor plaatsing van een container;
- voor 31 december 2013 een container is ontvangen maar deze nog geplaatst moet worden bij de supermarktlocatie;
- is afgezien van plaatsing;
- niet door de gemeente gereageerd is.

Verder is in de brieven met leveringsvoorwaarden bekeken of hierin is vastgelegd dat uiterlijk 31 maart 2014 de container bij de supermarkt moet zijn geplaatst.

4.4 Resultaat

Steekproef bij 133 supermarktlocaties

Alle 133 supermarktlocaties die bezocht zijn staan terecht op de Locatus lijst omdat ze allemaal een minimaal oppervlak van 200 m^2 hebben.

Bij 49 van deze supermarkten is een container geplaatst. Daarbij merkt de ILT op dat de prestatiegarantie vermeldt dat bij een supermarkt een container geplaatst moet zijn, maar dat geen maximale afstand tot de supermarkt genoemd wordt. De ILT heeft vastgesteld of de container geplaatst is in de nabijheid van een supermarkt. Dit betrof in verschillende gevallen bijvoorbeeld een parkeerplaats naast een supermarkt, een plek tussen supermarkten in of een afvaleiland in de betreffende wijk. Bij 33 supermarkten was een standaard 3-5 m^3 bovengrondse container geplaatst, bij de andere 16 locaties een niet standaard, meestal ondergrondse, container. De containers zijn voor een deel geplaatst voordat het Afvalfonds een aanbod voor containers of vergoeding heeft gedaan.

De containers zijn geplaatst voor 31 december 2013, met uitzondering van 4 containers die voor 31 december zijn uitgeleverd aan de gemeenten maar pas in de periode tussen 1 januari 2014 en het bezoek van de ILT zijn geplaatst.

Bij 84 supermarktlocaties was geen container geplaatst. Na contact met de gemeenten blijkt dat;

- 5 gemeenten niet hebben gereageerd op de brieven van het Afvalfonds. Deze gemeenten lieten in het contact met de ILT weten geen vergoeding en geen containers te willen ontvangen;
- 63 geen vergoeding en geen containers wilden ontvangen, veelal omdat ze al een systeem van nascheiding of route inzameling bij huishoudens hebben;
- 10 gemeenten een vergoeding gevraagd en gekregen hebben;
- 6 gemeenten een container gevraagd en gekregen hebben.

Gemeenten die een vergoeding en/of container wilden, hebben deze ontvangen voor 31 december 2013, maar nog niet geplaatst bij de supermarkt. Sommige gemeenten zijn druk bezig met het plaatsen van de containers, andere geven aan dat de datum van 31 maart 2014 niet gerealiseerd gaat worden. Dit komt doordat bijvoorbeeld aanbesteding van de plaatsing en inrichting van de plek nog maar net is afgerond, containers in fases geplaatst worden of er nog een geschikte plek gevonden moet worden. Het daadwerkelijk plaatsen van containers (voor 31 maart 2014) is niet als eis in het monitoringdocument opgenomen.

Met de steekproef bij 133 supermarktlocaties stelt de ILT vast dat bij alle gecontroleerde locaties, gecorrigeerd voor die locaties waar de gemeente expliciet geen toestemming heeft gegeven en/of niet heeft gereageerd op de brief en de twee herinneringen, een verzamelcontainer, dan wel een bijdrage voor een niet standaard (ondergrondse) container, voor kunststofverpakkingen ter beschikking is gesteld op 31 december 2013.

Overzicht gemeenten die inzamelbak of bijdrage hebben ontvangen per 31 december 2013.
Het overzicht van het Afvalfonds is door de ILT beoordeeld en er zijn cross-checks uitgevoerd met de eigen bevindingen van de ILT bij de 133 supermarktlocaties. Er zijn geen tegenstrijdigheden aangetroffen tussen de bevindingen van de ILT en de informatie op de lijst van het Afvalfonds.

Uit de lijst blijkt dat voor 675 supermarktlocaties een inzamelbak en voor 672 locaties een vergoeding is verstrekt. Voor de overige van de 4214 supermarktlocaties heeft de gemeente aangegeven geen container of vergoeding te willen ontvangen of heeft de gemeente niet gereageerd op de aanbiedingen van Nedvang. Uit de documenten blijkt dat de gemeente een brief en (bij geen reactie) twee herinneringsbrieven heeft ontvangen.

De lijst geeft geen zicht op locaties waar al voor de aanbieding van het Afvalfonds een container stond. Deze informatie is bij het Afvalfonds niet bekend.

Contracten
Uit de documenten blijkt dat in de voorwaarden met de gemeenten die in aanmerking wilden komen voor inzamelcontainers of een vergoeding, is afgesproken dat de inzamelcontainers uiterlijk per 31 maart 2014 bij de betreffende supermarktlocatie zijn geplaatst. In februari 2014 heeft het Afvalfonds gemeenten een herinnering gestuurd dat de containers uiterlijk 31 maart 2014 moeten zijn geplaatst.

4.5 Conclusie

De ILT concludeert op basis van de steekproef, het overzicht van de gemeenten en de contracten, dat er geen reden is te twijfelen aan de conclusie van het Afvalfonds dat aan de prestatiegarantie is voldaan.

5 Prestatie: Minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen

5.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: gebruik van minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen. In het addendum is verder aangegeven dat het gaat om:

- kunststofflessen voor frisdrank en water groter dan 0,5 liter;
- gemiddeld minimaal 25% recyclaat.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- bij bedrijven die minimaal 95% van de markt vertegenwoordigen, in het vierde kwartaal van 2013, gemiddeld minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen is ingezet. Deze informatie dient door assurance-rapporten aangetoond te worden.

Verder vermeldt het document dat de toetsing plaatsvindt op basis van een assurance rapport van de betreffende bedrijven. In dit rapport moet vermeld worden:

- de hoeveelheid PET (tonnage) voor nieuwe PET-frisdrankflessen die na 1 oktober 2013 op de markt is gebracht, waarbij onderscheid is gemaakt in het gebruikte tonnage nieuw PET en recyclaat[6];
- bij welke producent het recyclaatproducent het recyclaat is ingekocht;
- hoeveel nieuwe PET-flessen (in aantallen) na 1 oktober op de markt gebracht.

Onder recyclaat wordt hier verstaan al het PET-materiaal, al dan niet voor verpakkingsdoeleinden, dat na een daartoe geschikt extern recyclingproces (weer) geschikt is gemaakt voor gebruik in PET-frisdrankflessen.

Bij de beoordeling heeft ILT de volgende interpretatie gehanteerd:

- de in het monitoringrapport, assurance rapporten en deze rapportage gebruikte term "PET-frisdrankflessen", heeft betrekking op kunststof flessen voor frisdrank en water groter dan 0,5 liter;
- de zinsnede in de prestatie "…is ingezet in het vierde kwartaal", heeft betrekking op flessen die zijn gevuld in het vierde kwartaal van 2013.

5.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie ontvangen. Het Afvalfonds concludeert op basis van een marktonderzoek dat 8 bedrijven in 2013 circa 99% van het marktaandeel voor hun rekening hebben genomen. In de verantwoording staat verder dat van deze bedrijven een verantwoording met assurance rapport is ontvangen, bij zeven met een goedkeurend oordeel, bij één met een oordeelonthouding.

In de verantwoording is een overzicht opgenomen van het gemiddelde percentage recyclaat dat door 8 frisdrankproducenten in het vierde kwartaal 2013 voor de productie van nieuwe PET-frisdrankflessen is ingezet. Uit het overzicht blijkt dat de percentages liggen in de range van 10,3 tot 47,3%. Het Afvalfonds rapporteert een gemiddeld percentage van:

[6] De kwalificatie recyclaat of virgin blijkt uit inkoopnota's van verpakkingsmaterialen voor PET-frisdrankflessen, dan wel uit specificaties van de ingekochte preforms voor nieuwe PET-frisdrankflessen, die worden opgesteld door de leveranciers hiervan.

- 31,9% voor alle 8 bedrijven.

In de verantwoording concludeert het Afvalfonds dat bij bedrijven die minimaal 95% van de markt vertegenwoordigen, in het vierde kwartaal van 2013 gemiddeld minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen is ingezet.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:

- een document met berekeningswijze van het marktaandeel van de frisdrankproducenten die kunststof flessen voor frisdrank en water groter dan 0,5 liter op de Nederlandse markt hebben gezet in 2013;
- per producent een door de producent opgestelde verantwoording met het gemiddelde percentage recyclaat dat is ingezet in nieuwe PET-frisdrankflessen in het vierde kwartaal van 2013 en een overzicht van het recyclaat dat is ingekocht. Eén producent heeft een (afwijkende) verklaring afgegeven waarin geen informatie over ingekocht recyclaat is opgenomen;
- bij iedere rapportage van de producenten een assurance verklaring waarbij er bij één rapportage sprake is van een oordeelsonthouding.

5.3 Beoordelingswijze

Voor een beter begrip zijn hier kort de stappen beschreven van PET-restanten tot PET-fles met recyclaat:

1. Inzameling PET-restanten
2. Reinigen en vermalen tot flakes
3. Opwaarderen van flakes tot regranulaat
4. Mengen van nieuw PET met PET-regranulaat
5. Productie van preforms (PET-buisjes)
6. Blazen van preforms tot flessen
7. Vullen van de flessen

De verantwoording van het Afvalfonds verpakkingen en de onderliggende documenten zijn steekproefsgewijs onderzocht. Daarbij zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- de berekening van het marktaandeel is globaal onderzocht;
- op basis van informatie van het Afvalfonds die voorafgaand aan de definitieve rapportage is ontvangen zijn drie van de acht frisdrankproducenten geselecteerd door ze in de volgende groepen te verdelen:
  - producenten die alleen onder eigen merknaam in haar eigen winkels frisdrankflessen leveren;
  - producenten die aan verschillende winkelketens frisdrankflessen leveren en in hun duurzaamheidrapportages vermelden te streven naar meer dan 25% recyclaat toepassing;
  - overige producenten die aan verschillende winkelketens frisdrankflessen leveren;
- vervolgens is van iedere groep de producent geselecteerd die het grootste aandeel heeft in het totale percentage recyclaat (marktaandeel * opgegeven percentage recyclaat). De geselecteerde drie bedrijven zijn volgens de opgaaf van het Afvalfonds samen goed voor circa 61% marktaandeel en voor 24% recyclaat toepassing (totaal gerapporteerd voor acht producenten is 31,9%);
- de berekening van het marktaandeel is steekproefsgewijs bij de drie geselecteerde producenten getoetst aan de hand van administraties van deze producenten;
- de drie producenten zijn bezocht waarbij verschillende documenten zijn opgevraagd en beoordeeld, waaronder specificaties en inkoopnota’s van

preforms;
- van twee andere producenten zijn bewijzen van het ingekochte recyclaat en recyclaat houdende preforms opgevraagd en ontvangen. Deze zijn getoetst bij de leveranciers van recyclaat en preforms;
- daarnaast is een leverancier van recyclaat en een producent van preforms bezocht. De bezoeken zijn uitgevoerd om een cross check te kunnen maken met de informatie van de frisdrankproducenten. Bij deze preform producenten zijn verschillende documenten opgevraagd en beoordeeld, waaronder specificaties en inkoopnota's van recyclaat.

De volgende beoordelingen zijn onder andere (steekproefsgewijs) uitgevoerd:
- Is de wijze van berekenen van het percentage recyclaat door het Afvalfonds transparant en navolgbaar?
- Is informatie met assurancerapporten aangetoond?
- Wordt minimaal 95% van de markt vertegenwoordigd door de 8 producenten?
- Is het geleverde PET-recyclaat afkomstig van externe recyclingprocessen?
- Zijn de gegevens in de rapportages van de frisdrankproducenten producenten consistent met de bevindingen uit de bedrijfsbezoeken?

5.4 Resultaat

Wijze van berekenen van het percentage recyclaat
De wijze waarop het totaalgewicht door het Afvalfonds berekend is kwalificeert de ILT als transparant en navolgbaar. Het totaalgewicht is berekend door per bedrijf het marktaandeel met het gemiddeld toegepast percentage recyclaat te vermenigvuldigen.

Informatie met assurance rapporten aangetoond?
Er zijn acht producentenrapportages ontvangen waarin een verklaring is gegeven welk percentage recyclaat is toegepast en wie het recyclaat heeft geleverd. Bij alle verklaringen is een assurance rapportage gevoegd. Bij één producent geeft de accountant een assurance rapport met oordeelsonthouding af. De ILT heeft nader onderzocht waar deze oordeelsonthouding betrekking op heeft. De reden voor de onthouding is dat de voorraad op 1 oktober 2013 niet was vastgesteld en er daardoor verschuiving heeft kunnen optreden tussen flessen met recyclaat en flessen zonder recyclaat. De accountant kon daardoor niet vaststellen of eventuele correcties nodig zijn. De ILT verwacht op basis van haar onderzoek bij deze producent niet dat er verschuiving heeft plaatsgevonden. De ILT constateerd dat de opslag van preforms met en preforms zonder recyclaat is gescheiden en per opslagmedium is aangegeven welk type preform het betreft en of deze recyclaat bevat of niet. Bij de input van de preforms in de blaasmachine wordt het opslagmedium pas gescand en wordt vastgelegd of er een fles met of zonder recyclaat is gebruikt. De geblazen flessen worden vervolgens direct gevuld, waardoor er per geproduceerde batch achterhaald kan worden of er recyclaathoudende flessen zijn gebruikt.

De ILT heeft ondanks dat toch berekend wat het gemiddelde percentage recyclaat zou zijn indien voor het betreffende bedrijf het marktaandeel wel wordt meegenomen in de berekening, maar het recyclaatpercentage bij dit bedrijf op nul is gesteld. Het gemiddeld toegepaste percentage recyclaat daalt daarmee met 2,4 procent naar 29,5%.

95% marktaandeel
Uit de ontvangen documenten van het Afvalfonds blijkt dat het marktonderzoek is

gebaseerd op resultaten van het huidige statiegeldsysteem van Stichting Retourverpakking Nederland (SRN) en een onafhankelijk marktonderzoek door onderzoeksbureau Nielsen. Het marktonderzoek door Nielsen was noodzakelijk, omdat twee supermarkten niet zijn aangesloten bij het SRN systeem en een eigen statiegeldsysteem hebben. De gerapporteerde marktverdeling betreft een verdeling op basis van het kalenderjaar 2013 en niet specifiek het vierde kwartaal. Uit de berekening blijkt dat het marktaandeel van de bedrijven die niet gerapporteerd hebben 0,9% bedraagt.

De cijfers van het SRN zijn onderbouwd door een verklaring van SRN met een assurance rapport. Van het marktonderzoek door Nielsen zijn de resultaten en berekeningswijze ontvangen, maar niet de wijze waarop de hoeveelheden flessen van de afzonderlijke frisdrankproducenten zijn bepaald. De ILT heeft Nielsen daarover bevraagd. Nielsen heeft daarop een toelichting gegeven. De cijfers zijn voornamelijk gebaseerd op verkoopcijfers van supermarktketens en het opvragen van aankoopbonnen van klanten van supermarkten. Het marktaandeel van de twee supermarkten met een eigen statiegeldsysteem is gebaseerd op aankoopbonnen van gegevens van klanten en extrapolatie. Nielsen heeft de onderzoeksgegevens onder andere vergeleken met de cijfers van het CBS.

Op basis van een beoordeling van de documenten heeft de ILT geen reden te twijfelen aan de conclusie dat de acht producenten meer dan 95% van de markt vertegenwoordigen.

PET-recyclaat van externe recyclingprocessen?
Er is onderzoek uitgevoerd bij een grote Nederlandse recyclaatleverancier die door twee geselecteerde producenten is opgegeven als leverancier. Deze recyclaatleverancier verwerkt momenteel het grootste deel van de Nederlandse statiegeldflessen. Tevens is een in het buitenland gevestigde preformproducent bezocht die door vijf producenten was opgegeven als recyclaatleverancier. Deze preformproducent koopt flakes in, die na een opwerkingsproces tot regranulaat in de preforms worden toegepast.

Het ingangsmateriaal bij zowel de recyclaatleverancier als de preformproducent, betrof in de onderzochte situaties bijna volledig restanten van gebruikte PET-flessen uit Nederlandse en buitenlandse statiegeldsystemen en in beperkte mate PET-flessen uit andere bronnen.
Er is niet gebleken dat uit andere processen dan externe recyclingprocessen recyclaat is toegepast.

Rapportages frisdrankproducenten versus bevindingen uit de bedrijfsbezoeken.
De gegevens in de rapportages van de frisdrankproducenten zijn getoetst en in verband gebracht met de informatie uit de bezoeken aan geselecteerde producenten, preformleverancier en recyclaatleverancier. Bij al deze bezoeken is tevens het productieproces bekeken.

In het monitoringdocument is opgenomen dat uit de assurance rapporten van de betreffende bedrijven duidelijk dient te worden hoeveel nieuwe PET-flessen (in aantallen) na 1 oktober op de markt zijn gebracht. De ontvangen rapporten bevatten deze informatie niet. Uit navraag bij het Afvalfonds blijkt dat dit niet aan de producenten gevraagd is omdat de bedrijven deze informatie vanwege de commerciële vertrouwelijkheid hiervan mogelijk niet zouden verschaffen. Daarom is besloten de verdeling van marktaandeel door middel van marktonderzoek vast te

stellen. De ILT is van mening dat het aantal op de markt gebracht PET-flessen door de twee producenten met een eigen statiegeldsysteem nu gebaseerd is op indirecte gegevens (en niet op gegevens die direct van de producent of van SRN afkomstig zijn). Het effect hiervan bij doorrekening is dat het gemiddeld percentage toegepast recyclaat met maximaal 1% daalt of stijgt.

Bij de drie geselecteerde producenten is uitgebreid onderzoek op het bedrijf uitgevoerd en van twee producenten is opgevraagde informatie geverifieerd.

De onderliggende berekening van het gerapporteerde resultaat is ingezien. De berekeningswijze is getoetst en met steekproeven in de administratie is nagegaan of de gebruikte gegevens juist zijn. Bij twee producenten is tevens onderzocht hoe de inkoop en het vullen van flessen op de productielocatie in de administratie is vastgelegd. Bij beide bedrijven is dit een geautomatiseerd systeem waarmee te herleiden is welk type fles met welk percentage recyclaat geproduceerd is.

Bij één producent heeft de ILT geconstateerd dat nog hervulbare PET-flessen op de markt zijn gezet. Deze flessen worden zes à zeven maal hervuld. Deze flessen zijn niet meegenomen in de berekening. Voor zover bekend bevatten deze flessen geen recyclaat. Het effect op het totale gemiddelde percentage recyclaat is minder dan 0,1%.

Bij twee combinaties van frisdrankproducent en recyclaat- en preform leverancier heeft de ILT een uitgebreide verbandcontrole uitgevoerd. Vastgesteld is dat de geleverde hoeveelheden overeenkomen met het gerapporteerde percentage recyclaat

Bij een preformproducent die aan vijf frisdrankproducenten recyclaat houdende preforms levert is de productie bekeken en de administratieve verslaglegging ingezien. Het bedrijf produceert verschillende typen preforms met percentages recyclaat van 0 tot 100%. De ILT heeft geen aanwijzingen aangetroffen dat het werkelijke percentage recyclaat afwijkt van het percentage in de productcertificaten. Vervolgens is van de vijf frisdrankproducenten een aankoopdossier en het daarbij behorende productiedossier geraadpleegd. Bij dit onderzoek zijn geen onregelmatigheden aangetroffen.

5.5 Conclusie

De ILT concludeert dat er geen aanleiding is om te twijfelen aan de conclusie van het Afvalfonds dat aan de prestatiegarantie is voldaan. De ILT concludeert dit op basis van het onderzoek naar marktaandeel, herkomst recyclaat, rapportages van frisdrankproducenten (inclusief assurance rapporten) en de toetsing van informatie uit bedrijfsbezoeken. De ruime marge tussen het gerapporteerde percentage toegepast recyclaat (31,9%) en de prestatienorm (25%) is hierbij meegewogen.

6 Prestatie: Einde PVC als verpakking in supermarkten

6.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: einde van het gebruik van PVC als verpakkingsmateriaal in supermarkten, tenzij niet anders mogelijk is. In het addendum is toegelicht dat het gaat om:

- het aantreffen van PVC als verpakkingsmateriaal in een supermarktketen, niet in een individuele supermarkt;
- opnemen in de inkoopvoorwaarden: leveranciers leveren geen PVC-verpakking, tenzij niet anders mogelijk;
- tenzij niet anders mogelijk: het Kennisinstituut stelt hiervoor een lijst op.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- uiterlijk 31 december 2013 100% van de landelijke supermarktketens (zoals opgenomen in bijlage 6 van het basisdocument verpakkingen) schriftelijk verklaren dat PVC-verpakkingen niet meer geaccepteerd worden, tenzij niet anders mogelijk.

Met de toevoeging "tenzij niet ander mogelijk" wordt bedoeld een lijst van het Kennisinstituut (PVC verpakkingen in supermarkten). Er zijn twee verpakkingen uitgezonderd. Deze staan ook in de verklaring van het Afvalfonds. Het gaat om PVC-verpakkingen als coating of liner in metalen bussen en verpakkingen van medicijnen.

Het monitoringdocument vermeldt verder dat de toetsing plaats vindt aan de hand van schriftelijke verklaringen van supermarktketens waarin vermeld wordt dat PVC-verpakkingen niet worden geaccepteerd tenzij niet anders mogelijk is. Als er nog bepaalde verpakkingen van PVC wel geaccepteerd worden is dit aangegeven met daarbij de verwijzing naar de lijst van het Kennisinstituut waaruit blijkt dat dit niet anders mogelijk is. Uiterlijk 1 april 2014 verstrekt het Afvalfonds deze informatie. Daarbij gaat het om de genoemde schriftelijke verklaringen, alsmede verklaringen waaruit blijkt dat het vermijden van PVC niet mogelijk is. Deze verklaringen zijn voorzien van voldoende technische, verifieerbare gegevens ter onderbouwing van de verklaring.

In de prestatiebeschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen supermarktketens en individuele supermarkten. Uit informatie van het hoofdbedrijfschap detailhandel (HBD) blijkt dat in de supermarktbranche (exclusief mini-supers) vrijwel uitsluitend ketens en formules voorkomen.[7] Slechts 6% van de supermarkten is zelfstandig (dat geldt niet voor de mini-supers die vrijwel alleen maar zelfstandig werken, met uitzondering van winkels zoals AH to go). Voor deze zelfstandige supermarkten geldt dat ze niet onder de prestatiegaranties vallen.

6.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie ontvangen. Hierin staat dat alle (in bijlage 6 van het monitoringdocument genoemde) landelijke supermarktketens schriftelijk het volgende hebben verklaard:

Door ondertekening van dit document bevestigen wij naar onze beste weten en

[7] Bron: hoofdbedrijfschap detailhandel

overtuiging het volgende:

1. *In onze supermarktketen worden PVC-verpakkingen niet meer geaccepteerd, tenzij niet anders mogelijk.*
2. *Wij hebben in onze inkoopvoorwaarden opgenomen geen PVC-verpakkingen meer te accepteren, tenzij niet anders mogelijk. Hiervoor verwijzen wij u naar bijgaand overzicht van het Kennisinstituut. In dit overzicht komen alleen PVC-verpakkingen voor die zijn opgenomen op de door het Kennisinstituut opgestelde lijst waar in het Basisdocument Verpakkingen (2013-2022) versie 1.0 augustus 2013 d.d. 23 augustus in onderdeel 20.3.4 naar wordt verwezen.*

Het Afvalfonds vermeldt dat zestien van de negentien supermarktketens op uiterlijk 31 december 2013 de verklaring ondertekend hebben. De andere supermarkten hebben ondertekend op 8 januari 2014, 31 maart 2014 en 1 april 2014.

In de verantwoording wordt toegelicht dat conform het monitoringdocument wordt verwezen naar een door het Kennisinstituut opgestelde lijst. Het Kennisinstituut heeft een onderzoek laten uitvoeren en hierover gerapporteerd. Het advies dat is opgenomen in het rapport is om "plain PVC" in verpakkingsmateriaal te beëindigen en het gebruik van "coating of liner" in metalen bussen nader te inventariseren. Voor verpakkingen voor medicijnen geldt een uitzondering in verband met wettelijke registratie. Het Afvalfonds stelt dat door het ondertekenen van bovenstaande verklaring supermarkten aangeven dat zij alleen PVC-verpakkingen accepteren als coating of liner in metalen bussen en in het geval van verpakkingen van medicijnen.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:

- negentien schriftelijke verklaringen van supermarktketens aan het Afvalfonds verpakkingen;
- rapport PVC-verpakkingen in supermarkten van het Kennisinstituut.

6.3 Beoordelingswijze

De documenten van de supermarktketens zijn beoordeeld op een aantal aspecten:

- datum van afleggen van de verklaring;
- de dekking van de verklaringen met de supermarktketens genoemd in bijlage 6 van het monitoringdocument;
- de tekst van de verklaringen.

Bij de supermarkten die in het kader van de prestatiegarantie "plaatsing inzamelingsbak bij alle supermarkten" bezocht zijn is gelijktijdig nagegaan of er nog producten in PVC-verpakking worden verkocht. Het gaat om 133 supermarkten welke allemaal behoren bij de in bijlage 6 van het monitoringdocument genoemde ketens.

Per supermarkt zijn tien verpakkingen door de ILT geselecteerd. Daarbij is als opdracht meegegeven ook enkele verpakkingen te selecteren die een verhoogde kans hebben uit PVC te bestaan. Het gaat dan om transparante verpakkingen en verpakkingen die "vettig" aanvoelen. De verpakkingen zijn dus vooral, maar niet alleen aselect geselecteerd. De steekproef is daarom niet representatief voor alle supermarktverpakkingen. De geselecteerde verpakkingen zijn ter plaatse indicatief beoordeeld, bijvoorbeeld op het kunststoftype zoals aangegeven op het recyclinglogo. Indien de verpakking een PVC-logo had of de inspecteur inschatte dat het om een PVC-verpakking zou kunnen gaan, is de verpakking verder onderzocht. De geselecteerde verpakkingen stonden geen van alle op de lijst van het Kennisinstituut (coating of liner in metalen bussen en verpakkingen van

medicijnen). De meegenomen verpakkingen zijn met een XRF-meter op PVC getest. De XRF maakt gebruik van röntgenfluorescentie. Verpakkingen die positief zijn getest, zijn in een laboratorium met een geaccrediteerde FTIR-spectrometrische analysemethode nogmaals onderzocht op de aanwezigheid van PVC.

6.4 Resultaat

Uit de negentien verklaringen blijkt dat deze de landelijke supermarktketens zoals genoemd in bijlage 6 dekken.[8] Drie van de schriftelijke verklaringen zijn echter na 31 december 2013 afgegeven (8 januari, 31 maart en 1 april 2014). Daarmee is niet aan de prestatie-eis voldaan dat "uiterlijk 31 december 2013, 100 % van de landelijke supermarktketens schriftelijk verklaren dat ……". De supermarktketens die dit niet voor 31 december 2013 verklaard hebben, hadden in 2013 een gezamenlijk marktaandeel van circa 26%.[9]

In het monitoringdocument staat dat verklaard moet zijn dat PVC-verpakkingen niet meer geaccepteerd worden, tenzij niet anders mogelijk is. In de schriftelijke documenten van de supermarktenketens wordt dit bevestigd naar beste weten en overtuiging. De ILT is van mening dat dit minder resoluut is dan de prestatiegarantie vraagt.

Met reality checks is nagegaan of supermarkten binnen ketens ook daadwerkelijk geen producten in PVC-verpakkingen meer verkochten. Daarbij zijn één of meerdere supermarkten van zeventien van de negentien ketens bezocht. Bij de supermarkten zijn 1.324 verpakkingen geselecteerd en deels voor verder onderzoek meegenomen. Bij supermarkten van veertien ketens zijn PVC-verpakkingen aangetroffen. Bij vier verpakkingen stond op de verpakking zelf vermeld dat het een PVC verpakking was. Sommige verpakkingen zijn bij meerdere supermarkten binnen dezelfde keten geselecteerd. Daarvoor is gecorrigeerd. In totaal 101 van de 1.324 geselecteerde verpakkingen bleken PVC te bevatten. Het gaat hier om zowel verpakkingen van food als van non-food producten, bij food producten om zowel houdbare als niet-houdbare producten en om merkartikelen en huismerk artikelen. Omdat de verpakkingen niet volledig aselect zijn geselecteerd is de steekproef niet representatief voor alle supermarktverpakkingen.

6.5 Conclusie

Het Afvalfonds concludeert dat aan de prestatiegarantie is voldaan. De ILT deelt deze conclusie niet omdat voor 31 december 2013 niet door 100% van de supermarktketens verklaringen zijn afgelegd. Bovendien is er in de verklaringen een voorbehoud opgenomen.

Aanvullend heeft de ILT met reality checks onderzocht of nog producten in PVC verpakkingen in de schappen liggen. Daarbij zijn in veel (supermarkten van) supermarktketens nog PVC verpakkingen aangetroffen in een breed scala van producten. De ILT is dan ook van mening dat in de praktijk eveneens niet aan deze prestatiegarantie is voldaan.

Overigens heeft het Afvalfonds in haar wederhoor toegelicht dat er omstandigheden zijn waardoor de supermarktketens geen absolute zekerheid kunnen geven en de opmerking "naar beste eer en geweten" aan de verklaringen van supermarkten is toegevoegd. Het Afvalfonds noemt onder andere dat er 80.000 producten zijn die één of andere vorm van kunststof verpakkingsmateriaal bevatten, een belangrijk

[8] In de bijlage worden twintig ketens genoemd. Door fusie is er inmiddels spraken van negentien ketens.
[9] Bron: hoofdbedrijfschap detailhandel

deel geïmporteerd wordt, import veelal uit landen komt waar er voor PVC verpakkingen geen beperkingen zijn en er veel in/out producten zijn.

Verder heeft het Afvalfonds aan producenten van kunststof verpakkingen gevraagd de door de ILT als PVC verpakkingen geïdentificeerde verpakkingen te analyseren. In de analyse staat onder andere dat PVC blister verpakkingen toegepast zijn voor (relatief) goedkope producten als aanstekers en dergelijke. Deze producten worden overwegend van buiten de EU geïmporteerd. In verband met de combinatie van technische kwaliteiten, verwerkbaarheid, beschikbaarheid en kostprijs, zullen deze leveranciers doorgaans niet in staat zijn alternatieven voor PVC te vinden. In de analyse staat verder dat gecontroleerde folie met PVC voornamelijk verpakkingen zijn van (gevoelig) vers product, zoals vlees en producten “van verder weg”. De technische eisen zoals gas barrière eigenschappen, de kleefkracht en de rek, in combinatie met stevigheid en beschikbaarheid kunnen beschouwd worden als "essential use". Ook wordt in de analyse genoemd dat alternatieven voor PVC uit het oogpunt van recyclebaarheid eveneens nadelen kennen.

De ILT heeft de argumenten van het Afvalfonds beoordeeld, maar komt niet tot een bijstelling van haar conclusie. Uit de prestatiegarantie, maar ook uit de lijst van het Kennisinstituut en de verantwoording van het Afvalfonds blijkt namelijk dat de term “tenzij niet anders mogelijk”” gericht is op technische uitzonderingen. Deze technische uitzonderingen zijn PVC als coating of liner in metalen bussen en in verpakkingen van medicijnen. PVC blisters en PVC folie vallen niet onder de technische uitzonderingen en mogen daarmee volgens de beschrijving in de prestatiegarantie niet geaccepteerd worden. Ook andere niet-technische aspecten als prijs, wel of niet geïmporteerd zijn en recyclebaarheid van alternatieven, staan in de prestatiegarantie niet genoemd en vormen dan ook geen uitzonderingsgrond.

7 Prestatie: Afschaffen gratis plastic draagtassen supermarkten

7.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: Afschaffing van gratis plastic draagtassen in supermarkten of vervanging door een duurzaam alternatief. In het addendum is toegelicht dat het gaat om:

- gratis plastic draagtassen: gratis tasjes/zakjes (bij de kassa) bedoeld voor het dragen van de boodschappen. Niet van toepassing op tasjes/zakjes bedoeld als verpakkingsmateriaal (bijvoorbeeld groente/fruit afdeling);
- in supermarkten: betreft supermarktketens niet individuele supermarkten;
- vervanging door een duurzaam alternatief: het Kennisinstituut stelt hiervoor een lijst op.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- uiterlijk 31 december 2013, 100% van de supermarktketens (zoals opgenomen in bijlage 6) schriftelijk verklaren dat er geen gratis plastic draagtassen worden verstrekt en/of duurzame alternatieven zijn geïntroduceerd.

In het monitoringdocument staat dat de toetsing plaats vindt aan de hand van publicaties van supermarktketens op hun website en/of duurzaamheidverslag en/of een door de directie ondertekende verklaring. Indien er alternatieven zijn geïntroduceerd wordt duidelijk dat dit duurzame alternatieven zijn doordat hierbij verwezen wordt naar de lijst duurzame alternatieven van het Kennisinstituut. Uiterlijk 1 april 2014 verstrekt het Afvalfonds informatie over de vindplaats van deze informatie.

In deze prestatiebeschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen supermarktketens en individuele supermarkten. Uit informatie van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel blijkt dat in de supermarktbranche (exclusief mini-supers) vrijwel uitsluitend ketens en formules voorkomen.[10] Slechts 6% van de supermarkten is zelfstandig (dat geldt niet voor de mini-supers die vrijwel alleen maar zelfstandig werken, met uitzondering van winkels als AH to go). Deze individuele supermarkten vallen dus niet onder de prestatiegarantie.

7.2 Ontvangen stukken

In de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie staat dat alle in bijlage 6 genoemde landelijke supermarktketens schriftelijk het volgende hebben verklaard:

Door ondertekening van dit document bevestigen wij naar onze beste weten en overtuiging het volgende:

1. *In onze supermarktketen worden geen gratis plastic draagtassen verstrekt.*

Het Afvalfonds vermeldt dat zestien van de negentien supermarktketens op uiterlijk 31 december 2013 de verklaring ondertekend hebben. De andere supermarkten hebben ondertekend op 8 januari 2014, 31 maart 2014 en 1 april 2014.

Er is geen andere informatie over vindplaatsen van informatie op websites en/of het duurzaamheidverslag in de verantwoording opgenomen. In het monitoringdocument staat dat de toetsing plaatsvindt aan de hand van publicaties van supermarktketens

[10] Bron: hoofdbedrijfschap detailhandel

op hun website en/of duurzaamheidverslag en/of een door de directie ondertekende verklaring. ILT heeft aan het Afvalfonds aanvullend gevraagd of er nog andere vindplaatsen waren. Door het Afvalfonds zijn delen van de websites van 3 supermarktketens toegestuurd, waarin wordt vermeld dat geen (gratis) tasjes meer bij de kassa worden verstrekt.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:
- negentien verklaringen van supermarktketens aan het Afvalfonds;
- het rapport "*Lijst duurzame alternatieven voor plastic draagtassen*" van het Kennisinstituut waarin geconcludeerd wordt dat op basis van bestaand onderzoek geen duurzaam alternatief kan worden opgesteld.

7.3 Beoordelingswijze

De documenten van de supermarkten zijn beoordeeld op een aantal aspecten:
- datum van afleggen van de verklaring;
- de dekking met de supermarktketens zoals genoemd in bijlage 6 van het monitoringdocument;
- de tekst van de verklaringen.

Bij de supermarkten die in het kader van de prestatiegarantie "plaatsing inzamelingsbak bij alle supermarkten" bezocht zijn is ook nagegaan of er gratis plastic draagtassen verstrekt werden. Het betreft 133 supermarkten welke allemaal behoren bij de in bijlage 6 van het monitoringdocument genoemde ketens.

7.4 Resultaat

Uit de verklaringen van de supermarktketens blijkt dat deze de landelijke supermarktketens zoals genoemd in bijlage 6 dekken.[11] Drie van de schriftelijke verklaringen zijn na 31 december 2013 afgegeven (8 januari, 31 maart en 1 april 2014). Bij deze drie ketens is aan de hand van aanvullende informatie van het Afvalfonds beoordeeld of deze supermarktketens op hun website en/of duurzaamheidverslag verklaren dat geen (gratis) plastic draagtassen meer aan de kassa worden verstrekt. Bij één van deze drie ketens is deze informatie aangetroffen.

De ILT heeft zelf op het internet voor alle ketens gezocht of er in de duurzaamheidverslagen of op de websites verklaard wordt dat geen plastic tasjes worden verstrekt aan de kassa. Bij vijf van de negentien ketens is deze informatie aangetroffen.

In het monitoringdocument staat dat verklaard moet worden dat er geen gratis plastic draagtassen worden verstrekt. In de schriftelijke documenten van de supermarktenketens wordt de term "naar beste weten en overtuiging" gebruikt. De ILT is van mening dat dit minder resoluut is dan de prestatiegarantie vraagt.

Van belang is of supermarkten ook daadwerkelijk geen gratis plastic tassen meer bij de kassa verstrekken. Bij de overgrote meerderheid van de supermarkten is dit het geval. Bij geen van de 133 bezochte supermarkten liggen er bij de kassa nog gratis plastic tassen vrij voor het grijpen. Bij drie supermarkten werden alleen op verzoek van de klant gratis plastic tassen verstrekt. Bij twee daarvan werd alleen een tas verstrekt om het aangekochte product (bijvoorbeeld vlees) extra te verpakken. Bij de derde supermarkt gaf de eigenaar aan wel instructies te hebben ontvangen vanuit het hoofdkantoor te stoppen met gratis verstrekking, maar als service voor

[11] In de bijlage worden 20 ketens genoemd. Door fusie is er inmiddels spraken van 19 ketens.

de klant toch nog op verzoek tasjes te verstrekken.

7.5 Conclusie

Het Afvalfonds concludeert dat aan de prestatiegarantie is voldaan. De ILT deelt deze conclusie niet omdat voor 31 december 2013 niet door 100% van de supermarktketens verklaringen zijn afgelegd. Bovendien is er in de verklaringen een voorbehoud opgenomen.

Aanvullend heeft de ILT met reality checks onderzocht of gratis plastic zakken na de peildatum 31 december 2013 nog aan de kassa werden verstrekt. Dit bleek nagenoeg niet het geval te zijn. De ILT is van mening dat daarmee in de praktijk wel aan de prestatiegarantie is voldaan.

8 Prestatie: pilot rond inzameling drankenkartons

8.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven: er moet een pilot zijn uitgevoerd voor inzameling en hergebruik van drankenkartons, zowel in bronscheidende als nascheidende gemeenten. De pilot houdt in dat vóór 2014 in een representatief aantal gemeenten een pilot is uitgevoerd voor de inzameling en recycling van drankenkartons, inhoudende dat zowel de inzamelsystemen in bronscheidende- als in nascheidende gemeenten worden onderzocht. De pilot vindt plaats onder toezicht van het Kennisinstituut en levert geschikte informatie op over:

- de in de praktijk te behalen hoeveelheid en kwaliteit van ingezamelde en te recyclen drankenkartons;
- de met bovengenoemd punt samenhangende kosten;
- milieuprestaties van de inzameling en recycling;
- het effect op andere inzamelsystemen.

In het addendum is toegelicht dat het gaat om:

- pilot; een proef van een voldoende omvang om representatief te kunnen zijn, inclusief een peerreview. Ter beoordeling door het Kennisinstituut.

In het monitoringdocument staat dat aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- de proef afgerond is waarbij is voldaan aan de voorwaarden, zoals genoemd in de raamovereenkomst en het addendum.

Deze voorwaarden zijn in het monitoringdocument als volgt beschreven:

- een proef van voldoende omvang om representatief te kunnen zijn voor de Nederlandse situatie, wordt in 2013 opgezet, uitgevoerd en afgerond met conclusies;
- er heeft een peerreview voor de proef plaatsgevonden;
- de proef is begeleid en over gerapporteerd onder verantwoordelijkheid van het Kennisinstituut.

8.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie ontvangen. Het Afvalfonds stelt in haar verantwoording het volgende:

- de proef zoals genoemd in de Raamovereenkomst en het addendum is in 2013 opgezet, uitgevoerd en afgerond;
- in de proef zijn 12 gemeenten die al drankenkartons inzamelden en 25 gemeenten die in het kader van de proef met de inzameling zijn gestart, betrokken;
- daarnaast is er via twee nascheidingsgebieden een groot aantal noordelijke gemeenten betrokken;
- er heeft een peerreview plaatsgevonden;
- de proef heeft plaatsgevonden onder begeleiding van het Kennisinstituut;
- het Kennisinstituut heeft in december 2013 gerapporteerd over de bevindingen.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:

- de resultaten van de pilot drankenkartons van 27 december 2013 (hoofdrapportage);
- een brief bij het hoofdrapport van het Kennisinstituut aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;

- een brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 december 2012 (Rapportage over de voortgang van Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 en rapportage over de cijfers van 2012).

8.3 Beoordelingswijze

De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de onder 8.2 genoemde documenten. Zoals vermeld in het monitoringdocument voert de ILT op dit onderdeel geen reality checks uit. De beoordeling is volledig gebaseerd op de informatie in de ontvangen stukken.

8.4 Resultaat

Begeleiding en rapportage onder verantwoordelijkheid Kennisinstituut
De proef is begeleid en over gerapporteerd onder verantwoordelijkheid van het Kennisinstituut. Het rapport "Resultaten van de pilot drankenkartons" is door het Kennisinstituut uitgebracht. Op pagina 13 van het rapport staat dat het Kennisinstituut opdrachtgever is geweest van de pilot drankenkartons.

Peer review
Er is een peer review (intercollegiale toetsing) uitgevoerd. In de beschrijving van de organisatie van de pilot staat dat er een internationale review commissie is samengesteld met leden uit Duitsland, Denemarken en de UK. Deze deviezencommissie heeft zich bij twee bijeenkomsten gebogen over de aanpak en de onderzoeksresultaten. De peer review is gericht op de deelonderzoeken Life Cycle Assessment (TNO) en Ketenrendement (WUR/Aachen). Het commentaar op de aanpak, de analyse en de resultaten is verwerkt. Verder is er een klankbordgroep met vertegenwoordigers van zeventien verschillende organisaties vanuit verschillende aandachtsgebieden samengesteld. Deze groep heeft geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Proef opzetten, uitvoeren en afronden met conclusies en representatieve omvang
De pilotperiode was de periode mei tot en met oktober 2013. In december 2013 zijn de bevindingen en conclusies gerapporteerd. Onderzoekers merken hierbij op dat de pilot een inzamelperiode van 6 maanden kende, met kenmerken van een relatief lage en toenemende respons en onder meer inregeleffecten bij nascheiding, sortering en verwerking. Om een juiste inschatting te kunnen maken van de effecten op langere termijn zijn volgens rapporteurs op een aantal onderdelen nog vervolgonderzoeken nodig.

Uit de beschrijving van de proef blijkt dat alle Nederlandse gemeenten zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de pilot. Circa 90 gemeenten hebben zich vóór de deadline aangemeld. De Wageningen UR heeft een waarnemingen matrix opgesteld. In deze matrix staan vier verschillende inzamelsystemen en drie verschillende percentages hoogbouw. Per combinatie is gezocht is naar voldoende dekking met deelnemende gemeenten over deze matrix, rekening houdend met adviezen over representativiteit voor verschillende kenmerken. In die cellen van de matrix waar meer gemeenten zich hebben aangemeld dan waarvoor er plaats was binnen de pilot, heeft de notaris de pilot-gemeenten geselecteerd via loting. Door het geringe aantal aanmeldingen van gemeenten met inzameling van drankenkartons samen met oud papier en karton (OPK) is het aantal waarnemingen daar beperkt en dus gevoelig voor uitschieters.

Op basis van de inwoners aantallen van de pilotgebieden bronscheiding en de

(nascheidings) gemeenten die aanleveren bij Omrin en Attero Noord is de onderzoekspopulatie 11% van het aantal inwoners in Nederland. In het rapport wordt geconcludeerd dat het onderzoek heeft plaatsgevonden bij een representatief aantal gemeenten.

Op basis van de beschrijving van de proefopzet en het feit dat zowel een review commissie als een brede klankbordgroep betrokken zijn geweest bij de opzet van de proef, heeft de ILT geen reden te twijfelen aan de representativiteit van de pilot.

8.5 Conclusie

De ILT concludeert op basis van beoordeling van de onder 8.4 genoemde onderdelen dat er geen reden is te twijfelen aan de conclusie van het Afvalfonds dat aan de prestatie-eis is voldaan.

9 Prestatie: Kennisinstituut Duurzaam Verpakken operationeel

9.1 Beschrijving prestatie

In de raamovereenkomst staat als prestatie beschreven dat het Kennisinstituut (bedoeld in artikel 4 van de Raamovereenkomst) operationeel is en werkend is aan een verpakkingsagenda met concrete en heldere doelen. Aan het Kennisinstituut nemen wetenschappers deel en vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, het verpakkende bedrijfsleven en gemeenten. De partijen bij de raamovereenkomst bepalen gezamenlijk de samenstelling. Het Kennisinstituut voert onderzoek uit en stelt onder andere in 2013 de hoogst haalbare doelstellingen vast voor 2018 (en in 2018 voor 2022).

In het addendum is toegelicht dat het gaat om:

- Kennisinstituut: oprichting voor 31 december 2012. Benoeming onafhankelijk voorzitter Raad van Bestuur en directeur in kwartaal 1, 2013;
- in 2013 werken aan verduurzamingsagenda met concrete en heldere doelen voor realisatie in 2018.

In het monitoringdocument staat dat de Raad van Bestuur de gemaakte afspraken ten aanzien van het Kennisinstituut toetst. Uiterlijk 1 april 2014 rapporteert de Raad van Bestuur haar bevindingen.

Aan de prestatiegarantie is voldaan als:

- uit de notulen van de vergaderingen van de Raad van bestuur van het Kennisinstituut duurzaam verpakken blijkt dat de gemaakte afspraken zijn nagekomen.

De ILT constateert dat het niet helemaal duidelijk is welke gemaakte afspraken wordt bedoeld. Valt alleen de oprichting en benoemingen van het Kennisinstituut hieronder of ook het werken in 2013 aan een verduurzamingsagenda met concrete en heldere doelen? In dat laatste geval, moeten dan ook in 2013 de hoogst haalbare doelen voor 2018 vastgesteld worden, zoals is vermeld in artikel 4 van de raamovereenkomst? De ILT heeft dit kenbaar gemaakt aan de Raamovereenkomstpartijen. De partijen hebben in het wederhoor unaniem aangegeven dat met "gemaakte afspraken" bedoeld is dat er een operationeel Kennisinstituut met bestuur en directeur, benoemd in het eerste kwartaal van 2013, moet zijn en dat gewerkt moet zijn aan een verduurzamingagenda met concrete en heldere doelen voor 2018. De partijen geven aan dat het vaststellen van de hoogst haalbare doelen in 2013 geen onderdeel uitmaakt van de prestatiegarantie.

9.2 Ontvangen stukken

De ILT heeft de verantwoording van het Afvalfonds over deze prestatiegarantie ontvangen. Het Afvalfonds stelt hierin dat:

- op 24 december 2012 het Kennisinstituut is opgericht; per 31 december was het Kennisinstituut derhalve opgericht;
- in de vergadering van 2 april 2013 is de directeur benoemd, in de arbeidsovereenkomst is als ingangsdatum opgenomen 29 maart 2013;
- in deze vergadering is met terugwerkende kracht op 31 maart de voorzitter van het bestuur benoemd;
- er is in 2013 gewerkt aan de verduurzaamingsagenda. In deze agenda is een totaaloverzicht van doelen en een planning voor realisatie tot en met 2018

opgenomen op pagina 29.

De ILT heeft aanvullend ontvangen:
- verslagen van de Bestuursvergadering op 2 april, 29 mei, 3 juli, 28 november en 5 december, 2013;
- de akte van oprichting Stichting Kennisinstituut Duurzaam Verpakken op 24 december 2012;
- de arbeidsovereenkomst van de directeur met als ingangsdatum 29 maart 2013;
- de verduurzamingsagenda verpakkingen van 29 augustus 2013 en van 26 maart 2014 (versie 2);
- de jaarrapportage 2013 van het Kennisinstituut.

9.3 Beoordelingswijze

De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de onder 9.2 genoemde documenten. Zoals vermeld in het monitoringdocument voert de ILT op dit onderdeel geen reality checks uit. De beoordeling is gebaseerd op de informatie in de ontvangen stukken.

De volgende aspecten zijn meegenomen in de beoordeling:
- oprichting en benoemingen van het Kennisinstituut;
- werken in 2013 aan een verduurzamingsagenda met concrete en heldere doelen.

9.4 Resultaat

Kennisinstituut en benoemingen

Op 24 december 2012 is een akte van oprichting van de "Stichting Kennisinstituut duurzaam verpakken" opgemaakt. De Stichting is gevestigd in Den Haag. Uit de akte blijkt onder andere dat de Stichting als doel heeft advies te geven en besluiten te nemen over verduurzamingsdoeleinden zoals in de Raamovereenkomst vastgelegd, alsmede het verrichten van al hetgeen met het hiervoor bepaalde in ruimste zin verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. De Stichting wil dit bereiken door het vaststellen van de verduurzamingsagenda, het realiseren van een circulaire verpakkingseconomie en het realiseren van de hoogst haalbare efficiency in de verpakkingsketen.

In het verslag van een bestuursvergadering van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken van 2 april 2013 staat dat het bestuur met terugwerkende kracht een voorzitter heeft benoemd. Bij deze vergadering waren aanwezig vertegenwoordigers van Rijk, gemeenten en verpakkende bedrijfsleven en de in diezelfde vergadering benoemde directeur. De algemeen directeur is, zoals op te maken uit de arbeidsovereenkomst, bij het Kennisinstituut in dienst getreden met ingang van 29 maart 2013.

De verduurzamingsagenda

Over de verduurzaamheidsagenda besluit het bestuur op 2 april 2013 onder andere:
- dat dit een groeidocument is;
- dat de opdracht van het Kennisinstituut is de hoogst haalbare doelen te formuleren in 2018, welke concreet en afrekenbaar zijn;
- dit het vertrekpunt vormt van de verduurzamingsagenda naast de concrete opdrachten die al zijn geformuleerd in de raamovereenkomst en addendum.

Uit de notulen blijkt dat er een iteratief proces heeft plaatsgevonden tussen Bestuur

en de samenstellers van de verduurzamingsagenda. Dit heeft geleid tot aanpassingen van concepten tot een definitieve versie met datum 29 augustus 2013. Deze versie is op de website van het Kennisinstituut geplaatst en verstuurd aan de leden van de Tweede Kamer, leden van de VNG en het verpakkend bedrijfsleven. In het document staat dat de verduurzamingagenda een groeidocument is, welke met input van de direct betrokken partijen wordt aangevuld met nieuwe aandachtsgebieden en projecten. De agenda wordt halfjaarlijks bijgewerkt. Een bijgewerkte versie is op 26 maart 2014 verschenen.

9.5 Conclusie

Uit de ontvangen stukken blijkt dat een Kennisinstituut is opgericht voor 31 december 2012 en dat een voorzitter van de Raad van Bestuur en een directeur in het eerste kwartaal van 2013 zijn aangesteld. In 2013 is gewerkt aan een verduurzamingsagenda met concrete en heldere doelen voor realisatie in 2018.

De ILT heeft dan ook geen reden te twijfelen aan de conclusie van het Afvalfonds dat is voldaan aan de prestatiegarantie.

10 Conclusie

10.1 Algemeen

De ILT heeft de rapportage van het Afvalfonds op 1 en 18 april 2014 ontvangen.

De rapportage bevat één algemene brief waarin het Afvalfonds vermeldt aan alle prestatiegaranties te voldoen en zeven verantwoordingsbrieven met een algemene beschrijving van de geleverde prestatie. Bij deze verantwoordingsbrieven zijn assurance rapportages gevoegd. In het geval dat in de prestatiegarantie zelf is opgenomen dat informatie met assurance rapporten aangetoond moet worden, is de assurance rapportage meegenomen in de beoordeling. De ILT heeft onderliggende informatie in stappen opgevraagd en van het Afvalfonds ontvangen.

10.2 Conclusie per prestatiegarantie

In de afzonderlijke hoofdstukken zijn per prestatiegarantie de resultaten en conclusies beschreven. In tabel 1 zijn de resultaten en conclusies samengevat.

Tabel 1

Prestatie	**Conclusie Afvalfonds**	**Conclusie ILT**
Groei recycling huishoudelijk kunststofafval naar 90 kton	Voldaan aan prestatie	Geen redenen te twijfelen aan conclusie Afvalfonds
Plaatsing inzamelingsbak bij alle supermarkten	Voldaan aan prestatie	Geen redenen te twijfelen aan conclusie Afvalfonds
Minimaal 25% recyclaat in nieuwe PET-frisdrankflessen	Voldaan aan prestatie	Geen redenen te twijfelen aan conclusie Afvalfonds
Einde PVC als verpakking in supermarkten.	Voldaan aan prestatie	Niet eens met deze conclusie. Formeel niet voldaan, in de praktijk niet voldaan.
Afschaffen gratis plastic draagtassen supermarkten	Voldaan aan prestatie	Niet eens met deze conclusie. Formeel niet voldaan, in de praktijk wel voldaan.
Pilot rond inzameling drankenkartons	Voldaan aan prestatie	Geen redenen te twijfelen aan conclusie Afvalfonds
Kennisinstituut Duurzaam Verpakken operationeel	Voldaan aan prestatie	Geen redenen te twijfelen aan conclusie Afvalfonds

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

Mei 2014