Bijlage 1: Uitvoering afspraken Raamovereenkomst Verpakkingen (in 2015)

In deze bijlage wordt ingegaan op de activiteiten en resultaten die in 2015 gerealiseerd zijn in het kader van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 (RO2) en het bijbehorende Addendum (Ad). Voordat stilgestaan wordt bij deze afspraken, activiteiten en resultaten zal eerst ingegaan worden op het onderzoek naar de Milieueffecten van de Raamovereenkomst zoals dat in 2015 is afgerond.

Onderzoek milieueffecten Raamovereenkomst Verpakkingen

In de brief van 18 juni 2015[1] zijn de resultaten van het onderzoek naar het milieueffect van het totaalpakket van afspraken van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit onderzoek was in oktober 2014 gestart in opdracht van het ministerie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, en onder begeleiding van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV). De resultaten zijn inhoudelijk en procesmatig getoetst door een onafhankelijke externe commissie en gevolgd door een klankbordgroep met daarin relevante organisaties op het gebied van verpakkingen en milieu. Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van CE Delft en TNO.

Op basis van het onderzoek zijn o.a. de volgende conclusies getrokken:
- Het totaalpakket van maatregelen in de Raamovereenkomst Verpakkingen leidt in alle scenario's in 2017 tot een milieuwinst ten opzichten van 2012. Deze milieuwinst neemt toe in 2022.
- Het afschaffen van statiegeld voor grote PET-flessen heeft een milieunadeel. Maar dit wordt binnen de kunststofafspraken in 2017 meer dan gecompenseerd.
- De te kwantificeren milieueffecten komen voor een groot deel voort uit de afspraken over de recycling van kunststoffen.
- Een kwantitatieve analyse van de milieueffecten van zwerfafval was nog niet mogelijk. Dit vanwege het ontbreken van onafhankelijke studies naar de gevolgen van het beleid op de hoeveelheden zwerfafval, en omdat er geen met LCA vergelijkbare studies gedaan zijn naar de milieueffecten van zwerfafval.
- De extra middelen voor het bestrijden van zwerfafval dragen bij aan de reductie van zwerfaval.
- De brancheverduurzamingsplannen zorgen naar verwachting voor een milieuvoordeel, mits het gaat om additionele plannen ten opzichte van autonome ontwikkelingen en afspraken in de Raamovereenkomst Verpakkingen.

Financieringsstelsel (artikel 2 van RO2)

Stichting Afvalfonds Verpakkingen heeft een financieringsstelsel opgezet waaruit alle benodigde activiteiten voor het uitvoeren van de Raamovereenkomst betaald kunnen worden. Over 2013 is hiervoor € 165,8 miljoen verkregen uit de afvalbeheersbijdragen van de producenten en importeurs. In 2014 was dit bedrag € 166,0 miljoen. Voor 2015 wordt een vergelijkbaar bedrag verwacht. Dit bedrag wordt in de loop van 2016 definitief vastgesteld. In 2016 zullen producenten en importeurs fors meer bijdrage betalen door een verhoging van het tarief voor kunststof.

De kosten voor Stichting Afvalfonds bedroegen in 2015 naar schatting:
- € 150,0 miljoen voor ketenkosten (in 2014: € 138,9 miljoen)
- € 25,5 miljoen voor preventie van zwerfafval (in 2014: € 25,5 miljoen)
- € 11,1 miljoen voor overige systeemkosten (in 2014: € 10,9 miljoen).

De tarieven voor de producenten en/of importeurs waren in 2013, 2014 en 2015 gelijk. De tarieven voor 2016 zijn aangepast. Het tarief voor kunststof is sterk gestegen, van € 0,3876 per kilogram naar € 0,6400 per kilogram. De andere tarieven, behalve voor drankenkartons, zijn met 5% gedaald.

Verduurzamingsagenda verpakkingen en het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (artikel 3 en 4 van RO2 en paragraaf 1.2, 4 en 5.1 van Ad)

Het verduurzamen van verpakkingen is een van de nadrukkelijke wensen van de drie partijen van de Raamovereenkomst om verder vorm te geven en te realiseren.

[1] Kamerstuk 28694, nr. 130

Het instellen van het onafhankelijke KIDV en het periodiek publiceren van de verduurzamingsagenda met concrete en afrekenbare doelen zijn directe resultaten daarvan.

Op 5 februari 2015 is de derde versie van de verduurzamingsagenda gepubliceerd door het KIDV met daarin de groeiende routekaart voor het verduurzamen van verpakkingsketens in de periode 2014-2022. Hiermee wordt gewerkt aan de uitgangspunten voor Reduce, Re-use, Re-cycle en Re-new.

Het KIDV is verantwoordelijk voor het toetsen[2] en het vaststellen van de brancheverduurzamingsplannen die door het bedrijfsleven zijn opgesteld. Om branches te ondersteunen bij het opstellen van de plannen heeft het KIDV een methode laten ontwikkelen en bijeenkomsten georganiseerd. Deze methode is doorontwikkeld tot een webtool. Samen met informatiebijeenkomsten hebben branches de ondersteuning gekregen die nodig was om te komen tot brancheverduurzamingsplannen en het opstellen van hoogst haalbare doelen.
Eind 2015 hebben de branches die 75% van de op de markt gebrachte verpakkingen vertegenwoordigen een brancheverduurzamingsplan gemaakt. Vanuit elk van deze plannen heeft het KIDV vervolgens hoogst haalbare doelen gehaald voor deze branches en voorgesteld aan het ministerie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Van de resterende branches:

- heeft een deel wel een plan ingediend, maar is dit plan in eerste toetsing afgekeurd en is verzocht dit aan te passen en opnieuw in te dienen (7%)
- is voor een deel onbekend wanneer het plan geleverd zal worden (12%)
- heeft een deel aangegeven geen plan in te dienen of is onduidelijk of er een plan opgesteld gaat worden (6%).

Na de uitvoering van de pilot drankenkartons in 2013 heeft het KIDV in 2014 nog aanvullende input geleverd om een beter inzicht te verkrijgen in de kosten en inzamelrendementen als gemeenten al enige tijd drankenkartons zouden inzamelen, in de microbiologische vervuiling van verwerkte drankenkartons en de terugslageffecten van drankenkartons als die worden ingezameld met een andere drager (kunststof of papier). In 2014 is tevens een vergoeding vastgesteld voor de periode 2015 – 2017 voor gemeenten voor de inzameling van drankenkartons. Inmiddels worden drankenkartons in 326 gemeenten (stand van zaken 21 maart 2016) ingezameld.

In 2015 zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd of opgestart. Ook de onderzoeksvragen voor het wetenschappelijk onderzoeksprogramma, om praktische en wetenschappelijke kennis op te doen over het verminderen van de milieudruk van product-verpakkingscombinaties, zijn geformuleerd en worden inmiddels opgepakt.

Van het digitaal meldpunt verpakkingen is ook in 2015 gebruik gemaakt door consumenten. Dit meldpunt heeft tot doel om op een transparante wijze een verdere dialoog op gang te brengen tussen de consument en bedrijven. Dit meldpunt is voor consumenten tevens een mogelijkheid om vragen te stellen over de duurzaamheid en milieuaspecten van verpakkingen. Sinds de start in mei 2013 zijn 300 vragen gesteld en 439 meldingen ontvangen. Ongeveer 56% van de meldingen heeft betrekking op het teveel gebruik van verpakkingsmateriaal. Bij nagenoeg elke melding volgt een reactie van het betreffende bedrijf, waarbij in sommige gevallen de verpakking aangepast is.

Zwerfafval (artikel 5 van RO2)

Jaarlijks wordt maximaal € 20 miljoen beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de extra aanpak van zwerfafval en € 5,5 miljoen voor Nederland Schoon, de uitvoeringsorganisatie van het verpakkende bedrijfsleven die zwerfafvalprogramma's uitvoert voor de aanpak van zwerfafval, waaronder "Supporter van Schoon". Gemeenten kunnen in aanmerking komen voor deze bijdragen door aan te geven (digitaal) voor welke activiteiten de extra bijdrage wordt aangewend. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dienen aanvullend tevens een korte toelichting te geven.

Om te borgen dat dit geld ook daadwerkelijk aan de aangegeven doelen wordt besteed is door de Raamovereenkomstpartijen een toetsingssystematiek afgesproken. Conform de wens van deze partijen gaat het om een lichte toetsing, die uitgevoerd wordt door Nederland Schoon. De activiteiten richtten zich in 2015 met name op gedragsbeïnvloeding en participatie/beloning.
In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven voor de jaren 2013 tot en met 2015. Het doel is het stimuleren van een slimmere aanpak van zwerfafval.

[2] Het toetsen op de inhoud wordt gedaan door een onafhankelijke commissie van wetenschappers.

Nederland Schoon en Gemeente Schoon werken samen om gemeenten te ondersteunen met kennis. Kennisdeling wordt gestimuleerd door onder andere de digitale Kenniswijzer zwerfafval.

Tabel: Aangevraagd budget zwerfafval naar categorie voor 2013-2015

Categorie	**2013**	**2014**	**2015**
Gedragsbeïnvloeding	23%	32%	36%
Participatie / beloning	23%	19%	20%
Slimmere voorzieningen / middelen	13%	16%	14%
Prikkels ter beïnvloeding	9%	6%	7%
Slimmer beheer / opleidingen	19%	16%	13%
Investering in inrichting	6%	7%	4%
Overig	7%	5%	6%

Gemiddeld maakt per jaar ongeveer drie kwart van de Nederlandse gemeenten gebruik van de beschikbare vergoeding. Sommige gemeenten doen dat niet voor elk jaar. Er zijn 15 gemeenten die nog voor geen enkel jaar gebruik hebben gemaakt van de regeling

Tabel: Aantal gemeenten met aanvraag vergoeding zwerfafval (2013-2015)

	2013	**2014**	**2015**
Aantal gemeenten actief met vergoeding zwerfafval	101	308	298
Dekking Nederland (%)	25	76	76

In de onderstaande tabel is voor de budgetjaren 2013 tot en met 2015 aangegeven hoeveel uitgekeerd is. Het betreft hier de ingediende aanvragen tot 16 maart 2016. Pas na uitvoering van de plannen kan een aanvraag ingediend worden. Het is niet mogelijk een voorschot te krijgen. Gemeenten houden het recht op vergoedingen voor de jaren dat nog geen vergoeding is uitgekeerd. Een jaar geleden was er nog ongeveer 7 miljoen euro beschikbaar vanuit 2013 en 4,2 miljoen euro uit 2014. Uit onderstaande tabel wordt duidelijk dat een deel van deze openstaande bedragen afgelopen jaar alsnog aan gemeenten is uitgekeerd.

Tabel: Uitgekeerde vergoeding zwerfafval (2013-2015)

	2013	**2014**	**2015**
Beschikbaar budget	€ 20.000.000	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Totaal uitgekeerd voor budgetjaar	€ 15.976.737	€ 17.663.588	€ 12.414.111

Gemeenten kunnen een klein deel van de vergoeding gebruiken om deel te nemen aan Gemeente Schoon Kenniscentrum Zwerfafval, een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat en de NVRD. Gemeenten kunnen dan gebruik maken va de volgende producten en diensten:

- Aansturen van en bijdragen aan kennisontwikkeling/onderzoek ten behoeve van verbeteringen en innovaties, zoals het project Schoon Belonen en het onderwerp Beleving.
- Deelnemen aan cursussen en trainingen over de aanpak van zwerfafval, zoals de training Gedragsbeïnvloeding.
- Meedoen met en bijdragen aan kennisuitwisseling met andere gemeenten, bijvoorbeeld in de Benchmark Schoon.
- Maatwerkondersteuning door Gemeente Schoon-adviseurs, bijvoorbeeld ten behoeve van een goede besteding van zwerfafvalvergoeding, ontwikkeling van een meerjarenaanpak en begeleiding van specifieke projecten voor een adequate zwerfafvalaanpak. Ook kan er gebruik gemaakt worden van de helpdesk voor de beantwoording van korte en concrete vragen.

Hiervan maken bijna 200 gemeenten gebruik. Deze gemeenten vertegenwoordigen ruim 60% van de bevolking. Op enkele gemeenten na doen alle grote gemeenten mee. Gemeente Schoon richt zich op onderwerpen als slimme reiniging, participatie van burgers, bedrijven en andere belanghebbende organisaties, een goede inrichting van de openbare ruimte en gedragsbeïn-vloeding. Gemeente Schoon werkt verder intensief samen met o.a. Stichting Nederland Schoon, CROW en schoongerelateerde programma's en activiteiten vanuit Rijkswaterstaat, zoals de Kaderrichtlijn Marien (voorkomen plastic soep), VANG – Huishoudelijk afval, VANG – Buitenshuis (afvalscheiding in de openbare ruimte en in de kantoor-, winkel- en dienstensector) en het onderhoud van rijkswegen.

Eind 2015 is een plan opgesteld voor een intensivering van de landelijke aanpak van zwerfafval. Dit plan is opgesteld door mijn ministerie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), NederlandSchoon/Verpakkend bedrijfsleven via Afvalfonds Verpakkingen, Rijkswaterstaat/Gemeente Schoon, de Koninklijke Vereniging voor afval-en reinigingsmanagement

(NVRD) en de kauwgomproducenten vertegenwoordigd door de VBZ. Tevens is een start gemaakt met het verkennen van de mogelijkheid om te komen tot één landelijke uitvoeringsorganisatie voor die aanpak.

In 2014/2015 is door Milieu Centraal onderzoek uitgevoerd naar het in kaart brengen van onderzoek, en beleid en uitvoering op het gebied van zwerfafval in Nederland. Daarnaast is er een monitoringonderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen welke vormen van zwerfafvalmonitoring worden uitgevoerd. Het onderzoek rond Schoon Belonen is afgerond met een rapportage over het mogelijk effect op gedrag en op schoon, omvang van doelgroep en gebied, kosten en resultaat.

Vervolgens heeft een brede coalitie, bestaande uit de VNG, Stichting Afvalfonds, Stichting Natuur & Milieu, een uitwerking gegeven aan het plan om beloningssystemen voor de inzameling van kleine PET-flessen, drankenblikjes en eventueel andere verpakkingsmaterialen via verschillende uitgebreide pilots in buurten, wijken en dorpen te testen samen met maatschappelijke organisaties. Op deze manier streven de partijen ernaar om zoveel mogelijk gemeenten en inwoners te betrekken om zwerfafval te verminderen en retourstromen te vergroten. De verschillende pilots lopen in 2016 en 2017 in ongeveer 80 gemeenten om toe te kunnen werken naar een landelijk dekkend systeem met ingang van 1 januari 2018. De uitvoering van de pilot en de behaalde resultaten hiermee worden onafhankelijk gemonitord door Rijkswaterstaat.

Vergoedingen voor inzameling van kunststoffen en ketenregie (artikel 6, 7 en 8 van RO2 en paragraaf 1.4 en 2 Ad)

In 2014 hebben gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven een vergoeding vastgelegd voor de jaren tot en met 2019, op basis van de in de Raamovereenkomst afgesproken kostenstudie. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor het inzamelen en sorteren van het kunststofverpakkingsafval, en de vermarkting van het materiaal.
Met ingang van 2015 hebben de gemeenten de regie over de kunststofketen en kunnen daarbij kiezen om het proces van de vermarkting zelf uit te voeren.

De afgesproken vergoeding daalt tot en met 2019. Om gemeenten o.a. te ondersteunen bij de realisatie van deze dalende trend is voor de periode 2014 tot en met 2018 het Learning Centre Kunststof Verpakkingsafval opgericht bij Rijkswaterstaat als deskundige en onafhankelijke partij. Het Learning Centre en haar activiteiten werden in 2015 door gemeenten positief ontvangen. Zowel de regionale als de verdiepende kennisbijeenkomsten werden goed bezocht. De verdiepende bijeenkomsten gingen over inzamelmethoden, inzamel- en hergebruiksketen, nascheiding, beloningssystemen, meer inzamelen/minder kosten en PMD, en hebben waardevolle kennis-producten opgeleverd plus een argumentenkaart over bron/nascheiding. Diverse gemeenten zijn individueel ondersteund bij het optimaliseren van de inzameling van kunststofverpakkingsafval. Ter ondersteuning hiervan is tevens een online kennisplatform in gebruik genomen.

Recyclingdoelen (artikel 9 van RO2)

Op 28 juli 2015 heeft Stichting Afvalfonds Verpakkingen gerapporteerd over de gerealiseerde percentages recycling, in dit geval in het jaar 2014. In de onderstaande tabel zijn de gerapporteerde percentage weergegeven voor de periode 2012 tot en met 2014, inclusief de geldende doelstelling.

Tabel: Gerapporteerde percentages recycling voor de jaren 2012-2014

Materiaal	**Aandeel recycling (%)**			**Doelstelling recycling voor 2014 (%)**[3]
	2012	**2013**	**2014**	
Glas	71	80	79	90
Papier en karton	89	88	82	75
Kunststof	48	47	50	44
Metaal	91	93	94	85
Hout	29	22	25	29
Totaal	*69*	*70*	*69*	*70*

[3] Zoals afgesproken in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022.

Uit dit overzicht blijkt dat:

- Voor glas het aandeel recycling in 2014 79% is en daarmee vergelijkbaar met 2013. Hiermee wordt de norm van 90% niet gehaald, maar het Europese doel van 60% wordt ruimschoots gehaald.
  Het verpakkende bedrijfsleven heeft in 2014, naar aanleiding van het in 2012 gedaalde percentage gerecycled verpakkingsglas en de waarschuwingsbrief van de ILT, KPMG onafhankelijk onderzoek laten doen naar deze terugval. KPMG heeft enkele verklaringen kunnen achterhalen en heeft op basis daarvan aanbevelingen gedaan ten aanzien van het verhogen van de transparantie van de keten van verpakkingsglas en het verder verbeteren van de monitoring van verpakkingsglas.
  Deze aanbevelingen hebben vervolgens tot diverse vervolgacties geleid met als doel het aandeel recycling van verpakkingsglas te verhogen. Zo is vanaf november 2014 een landelijke campagne gestart: "Glas in het Bakkie". Met deze campagne wordt de burger bewust gemaakt van het feit dat glazen verpakkingen ook met restjes en met deksels in de glasbak kunnen. Met gemeenten die relatief minder glas inzamelen, zijn stimuleringsactiviteiten afgesproken. Tevens is in 2015 een proef uitgevoerd om te bezien of verpakkingsglas nagescheiden kan worden uit het restafval, aanvullend op bronscheiding. Op basis van dit onderzoek is duidelijk geworden dat het mogelijk is om ongeveer de helft van het glas uit restafval na te scheiden. De verkregen kwaliteit lijkt op basis van testen geschikt te zijn om te recyclen tot verpakkingsglas.
- Voor papier en karton wordt de norm van 75% recycling gehaald. Wel is duidelijk dat het gerapporteerde aandeel recycling in 2014 afgenomen is van 88% naar 82%. Deze afname is een direct gevolg van een wijziging in de monitoringsystematiek. In het verleden werd er uitgegaan van het resultaat van een door de FNOI uitgevoerde enquête onder haar leden. Met in gang van 2014 is voor papier en karton overgestapt op de geregistreerde hoeveelheden gerecycled papier en karton in WasteTool. Nog niet alle afvalbedrijven zijn geregistreerd in WasteTool. Deze methodiek via WasteTool, die ook al voor glas en kunststof gebruikt wordt, is beoogd gebruikt te gaan worden voor alle gerecyclede verpakkingsmaterialen.
- Voor kunststof wordt de afgesproken norm van 44% gehaald. Met de toename van de hoeveelheid ingezameld kunststof verpakkingsafval vanuit huishoudens is het aandeel recycling in 2014 toegenomen van 47% naar 50%.
- Voor metaal wordt de norm van 85% recycling ruimschoots gehaald.
- Voor hout wordt de in de Raamovereenkomst afgesproken 29% niet gehaald. In 2014 is het aandeel recycling wel toegenomen van 22% naar de gerapporteerde 25%. Deze toename zou een gevolg zijn van een herstel in de internationale spaanplaatindustrie. Hiermee is wel de wettelijke norm en de norm uit de Europese Richtlijn Verpakkingen gehaald.

Op 31 oktober 2014 is het Besluit beheer verpakkingen 2014 gepubliceerd om per 1 januari 2015 in werking te treden. Met de publicatie van het nieuwe besluit zijn o.a. de in de Raamovereenkomst Verpakkingen afgesproken nieuwe en aangescherpte doelen voor de recycling van kunststofverpakkingsafval en afval van houten verpakkingen vastgelegd in wetgeving en zijn per 1 januari 2015 geldig (artikel 6 van het Besluit).

De kwaliteitseisen waren al vastgesteld voor o.a. 2014. Partijen hebben in december 2014 ook overeenstemming bereikt over hoe om te gaan met de inzameling, sortering, mogelijke vermarkting van EPS ('piepschuim') en daaraan te koppelen vergoeding. Tot en met 2014 waren aparte afspraken van kracht voor de gemeenten die buiten het Plastic Hero-systeem EPS inzamelden. Per 1 januari 2015 is de DKR-340-norm toegevoegd aan de kwaliteitseisen en kunnen gemeenten er dus voor kiezen om ook EPS gescheiden te laten inzamelen. Gezien de beperkte gewichtshoeveelheid aan EPS blijft de norm van 45% monostromen gelijk.

Het verpakkende bedrijfsleven heeft samen met de Noordelijke Hogeschool in Leeuwarden (NHL), het Van Hall Instituut in Leeuwarden (VHL) en met de Stenden Hogeschool een lectoraat voor "Circular Plastics" in het leven geroepen. Dit lectoraat is in 2015 gestart en heeft tot doel de ontwikkeling van kennis over de toepassingsmogelijkheden van kunststof verpakkingsafval te stimuleren voor het sluiten van de recyclingketen van afval naar grondstof op weg naar een 100% circulaire economie. Vanuit de leerstoel wordt nauw samengewerkt met andere universiteiten en het KIDV.

Statiegeld PET-flessen (artikel 11 van RO2 en paragraaf 1.6 Ad)

In de Raamovereenkomst Verpakkingen zijn integrale afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder de keuze voor het inzamelen van grote PET-flessen met of zonder een

statiegeldsysteem vrij te geven. Deze afspraken zijn samengebracht in zeven prestatiegaranties en toetsbaar gemaakt in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen.

Als gevolg van de afspraken vanuit 2014 over statiegeld en de prestatiegaranties heeft de ILT in 2015 naar de vier relevante prestatiegaranties gekeken en die getoetst. Uit deze toetsing blijkt dat aan drie van de vier garanties (90 kton recycling bij huishoudens, gemiddeld 25% gerecycled PET in grote PET-flessen en afschaffen van gratis plastic tassen bij de kassa in de supermarkten) is voldaan. Aan de prestatiegarantie dat er geen PVC meer toegepast zou worden in verpakkingen, tenzij niet anders mogelijk, in supermarkten is niet voldaan. De ILT heeft bij diverse supermarkten verpakkingen gevonden die PVC bevatten. Op basis van de onderzoeksresultaten van de ILT, de onderzoeken rond zwerfafval en de gesprekken met de betrokken partijen bij de Raamovereenkomst heeft de Staatssecretaris vervolgens besloten het statiegeld op grote PET-flessen niet vrij te geven en geconstateerd dat er een integrale landelijke aanpak nodig is voor het bestrijden van zwerfafval. Daarmee is dit artikel in de Raamovereenkomst vervallen.

Monitoring (artikel 13 van RO2 en paragraaf 3 Ad)

De wens om te komen tot een onafhankelijke, transparante, betrouwbare en verifieerbare monitoringsystematiek heeft in 2013 geleid tot het Basisdocument Monitoring Verpakkingen. Het verpakkende bedrijfsleven heeft de systematiek uit dit document ter hand genomen en daarmee een proces in gang gezet richting onafhankelijke, transparante, betrouwbare en verifieerbare gegevens. In de monitoringsrapportage over 2014, die in 2015 is ontvangen, is een aantal wijzigingen doorgevoerd en hebben diverse aanvullende onderzoeken plaatsgevonden. Dit betreft o.a.:

- de accountantscontroles van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen bij bovendrempelige bedrijven
- het statistische onderzoek naar de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen bij onderdrempelige bedrijven is verder ontwikkeld en verstevigd met controlevragen
- de uitbreiding van het aantal afvalbedrijven dat de ontvangsten en verwerking van verpakkingsafval meldt, die ook nog beter gecontroleerd worden; specifiek voor glas en kunststof zijn meer dataverificaties uitgevoerd
- het analyseren van de vervuiling in stromen als glas en papier
- het analyseren van het aandeel verpakkingen in gescheiden ingezameld papier
- het onderzoek naar terugwinrendementen van aluminium (uit bijvoorbeeld bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties) en staal.

Om Stichting Afvalfonds Verpakkingen in staat te stellen te voldoen aan de verslag-leggingverplichting is in het Besluit beheer verpakkingen 2014 voor verwerkers en inzamelaars van verpakkingsafval de plicht opgenomen om melding te doen van de aan hen aangeboden bedrijfsverpakkingen. Via deze meldingsplicht worden alleen die aspecten gevraagd die nodig zijn om te voldoen aan de gestelde eisen uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen.

Houten verpakkingen - werkgroep hout (artikel 15 van RO2)

Houten verpakkingen, voornamelijk bestaande uit pallets, zijn een aandachtspunt binnen de Raamovereenkomst Verpakkingen. Het aandeel recycling dient vanaf 2013 in jaarlijkse stappen toe te nemen naar 45% in 2022. De monitoringresultaten laten zien dat in 2014 een recyclingpercentage van 25% is behaald. Het recycledoel in de Raamovereenkomst van 29% in 2014 wordt daardoor niet gerealiseerd, maar het Europese doel van 15% wordt wel ruim gehaald. De voorzitter van de Werkgroep Hout heeft op 6 maart 2015 haar eindbevindingen gerapporteerd aan de Staatssecretaris. Deze werkgroep had tot doel om te onderzoeken welke concrete afspraken er gemaakt konden worden om de problematiek van het dalend aandeel recycling versus niet-toelaatbare bijstook van recyclebaar hout in energiecentrales en andere verbrandingsinstallaties aan te pakken.

Hieronder ga ik in op de aanbevelingen van de Werkgroep Hout, de motie Cegerek/Remco Dijkstra (Kamerstuk 30196, nr. 398) en de beleidsstrategie om het recyclingpercentage te verhogen. Hierin staat de ketenaanpak centraal: van (her)gebruik en reparatie, naar inzameling en verwerking, recycling en tot slot verbranding.
Daarbij is van belang om breder te kijken dan alleen houten verpakkingen en ook A-hout mee te nemen. Een sorteerproef van Stichting Kringloop Hout heeft namelijk uitgewezen dat partijen A-hout gemiddeld voor ca. 80% kunnen bestaan uit afval van houten verpakkingen.

Hergebruik en reparatie
Houten pallets[4] worden vrijwel altijd ingezet voor meermalig gebruik. De gemiddelde levensduur varieert van 7 tot wel 14 jaar, afhankelijk van afzetmarkt, toepassing en land. Het is economisch voordelig voor bedrijven om pallets zo lang mogelijk in omloop te houden en hieraan wordt voortdurend gewerkt, al dan niet middels reparatie.
De Kamer heeft verzocht de definitie voor recycling van hout aan te passen, zodat ook reparaties meetellen in de behaalde resultaten. De definitie van recycling is vastgelegd in Europese regelgeving[5]. Binnen de huidige definitie van recycling is het al mogelijk om reparatie van een kapotte houten pallet die afval is geworden te beschouwen als 'verwerken voor het oorspronkelijke doel'. Daarmee kan deze handeling worden meegeteld voor recycling in het kader van de Raamovereenkomst. Aanpassing van de wettelijke definitie is dus niet nodig.
Van belang is om een helder onderscheid te maken tussen de begrippen 'voorbereiden voor hergebruik' en 'recycling'. Van voorbereiden voor hergebruik is sprake wanneer kapotte of niet meer gebruikte *producten* , nadat het als afval is aangeboden, worden klaargemaakt om opnieuw te worden gebruikt. Van hergebruik is sprake wanneer *producten* opnieuw worden gebruikt. Recycling is alleen van toepassing op *afvalstoffen*. Een houten verpakking die niet meer bruikbaar is, belandt in de afvalfase en valt dan onder 'verwerken van afvalmaterialen'. Reparatie is niet hetzelfde als 'voorbereiden voor hergebruik', maar maakt hier volgens de beoogde definitie in het circulaire economie pakket onderdeel van uit. Pas wanneer het product in eigen beheer wordt gerepareerd, is sprake van hergebruik.
Bij de actualisatie van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen zal een nadere toelichting worden opgenomen voor een heldere afbakening van de bovenstaande begrippen. De precieze definities en monitoringsystematiek worden samen met Stichting Kringloop Hout (SKH) en Nedvang uitgewerkt. Dit jaar zal al op deze manier gerapporteerd worden. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Cegerek/Remco Dijkstra.

Inzameling en verwerking
De minimumstandaard voor afval van houten verpakkingen is recycling in het Landelijk Afvalbeheerplan. Het bevoegd gezag dient hiermee rekening te houden in de vergunningen van een producent/ontdoener. Op grond van artikel 10.47 van de Wm in het Besluit inzamelen afvalstoffen zal een bepaling worden opgenomen waardoor ook inzamelaars afvalstoffen die gescheiden worden aangeboden, gescheiden moeten houden. (Uitzonderingen kunnen alleen worden gemaakt wanneer de *hele* partij afvalhout wordt aangeboden voor recycling.) De voorschriften omtrent gescheiden inzameling van houten verpakkingen, A/B- en C-hout zullen expliciet richting toezichthouders en handhavers worden gecommuniceerd.
Of bedrijven bereid zijn te investeren in gescheiden inzameling en verwerking is grotendeels afhankelijk van de businesscase voor recycling ten opzichte van verbranding.
Daarom wordt breder gekeken naar effectievere manieren om ervoor te zorgen dat deze businesscase verbetert en houten verpakkingen en A-hout automatisch hun weg vinden in de markt richting recycling.

Recycling en innovatie
Voor hoogwaardige toepassing en cascadering is het van belang om in te zetten op versterking van de vraag naar A-hout voor recycling en (innovatieve) toepassingen hoger op de cascade, in bijvoorbeeld de bouw en chemie. Een hoger percentage gerecycled A-hout in geperste producten - zoals geperste houtvezelpallets en spaanplaat(meubelen), maar ook balken en planken - is wenselijk om de keten te verlengen. Hierdoor neemt de toegevoegde waarde toe en bij voldoende verwerkingscapaciteit en afzetmogelijkheden in Nederland dalen de transportkosten.
Dit vergt wel de nodige technische innovaties[6] volgens de Roadmap uitgevoerd door Berenschot in opdracht van Nedvang[7]. Om dit te bewerkstelligen werkt Nedvang momenteel aan de concrete invulling van de Roadmap, wat binnenkort een programmaplan zal opleveren.
Ook sluit Nedvang aan bij het vervolgtraject op 'Wat Snijdt Hout' over de toekomst van bos en hout in Nederland. Dit traject heeft een breed actieplan[8] opgeleverd met meerdere actielijnen. Het

[4] 'Pallets' zijn houten verpakkingen die voor transportdoeleinden worden gebruikt. 'Houtpellets' zijn biomassa korrels voor energieopwekking.
[5] Op dit moment is de definitie van recycling voor verpakkingen gebaseerd op de definitie uit de Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval (94/62/EG). Deze definitie is als volgt: "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."
[6] Zoals de ontwikkeling van een kostenefficiënte hars voor buitenomstandigheden en de ontwikkeling van langvezelversterkte applicaties met betere trekbelasting prestaties.
[7] "Roadmap recycling gebruikte houten verpakkingen: een nieuwe optie aan de horizon?" (2015)
[8] Opgesteld door vertegenwoordigers van betrokken partijen bij de bos- en houtsector. Het actieplan handelt over de gehele bos- en houtketen, inclusief hout uit landschap, hout dat vrijkomt uit primaire en secundaire

ministerie van Infrastructuur en Milieu en Stichting Kringloop Hout zijn momenteel betrokken bij de actielijn omtrent cascadering en verlenging van de houtketen. Ook Nedvang zal deelnemen aan deze multidisciplinaire werkgroep bestaande uit ketenpartijen (BRBS, Probos, VNP, VNCI, AVIH, HVC en Natuur & Milieu, en NBVT). Gezamenlijk zal worden gewerkt aan de ketenaanpak om cascadering en hoogwaardige toepassingen te stimuleren. Dit jaar zullen een keteninventarisatie en gezamenlijke doelen worden opgeleverd.

In de studie van Berenschot/Nedvang wordt ook voorgesteld om in de definitie van recycling ruimte te bieden aan inzet van biomassa voor de chemie als een vorm van 'recycling' én de inzet van afvalhout voor compostering. In LAP3 zal chemische omzetting van afvalstoffen - waarbij de gevormde fragmenten worden gebruikt als bouwstenen voor de samenstelling van nieuwe materialen/producten – expliciet worden genoemd als vorm van recycling. Dit zal ook gelden voor chemische omzetting van biomassa. Inzet van afvalhout als natuurlijke veenvervanger geldt ook als recycling.

Van verbranding naar meer verwaarding
In de Visie Biomassa 2030 is aangegeven hoe de inzet van biomassa zo optimaal mogelijk kan bijdragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen op het gebied van voedsel, energie, klimaat, mobiliteit, biobased en circulaire economie. In lijn met deze visie en de Kamerbrief over cascadering van biomassa (33043-33, d.d. 17/06/2014)[9] wordt gestreefd dat op termijn de inzet van biomassa meer wordt verschoven van verbranding naar verwaarding als grondstof, waar mogelijk en wenselijk in combinatie met energieopwekking. Reststromen van cascadering die niet naar hoogwaardige toepassingen gaan kunnen voor bio-energie ingezet worden. In de loop van 2016 zal worden verkend hoe dit kan worden bereikt, voortbouwend op de visie biomassa 2030, in het kader van het interdepartementale programma circulaire economie. Uitgangspunt is een optimale inzet van hout, waarbij kwalitatief hoogwaardige stromen worden benut voor toepassingen hoger in de cascade en laagwaardige, niet-recyclebare stromen voor energie.
Eén van de beleidsopties waar naar wordt gekeken is de mogelijkheid om de minimumstandaard voor A-hout te verhogen naar recycling. Het voornemen is om in de planperiode van LAP3 te onderzoeken voor welke deelstromen van houtafval en op welke termijn de minimumstandaard kan worden aangepast naar recycling. Het streven is om daar waar mogelijk de stap naar recycling te maken.

Daarnaast worden de vergunningen van be-/verwerkers, BEC's en stookinstallaties geactualiseerd conform de minimumstandaard van houten verpakkingen. Er is een traject gestart om via het Besluit omgevingsrecht (Bor) deze actualisatie in gang te zetten.

Een significant volume verpakkingen wordt daarnaast (in toenemende mate) verstookt in houtkachels die onder het Activiteitenbesluit vallen. Op grond van artikel 3.10n Activiteitenbesluit milieubeheer mag biomassa (waar A-hout en houten verpakkingen ook onder vallen) alleen worden verstookt in een stookinstallatie met een thermisch vermogen van 15 megawatt of minder. De voorwaarden zijn dat het verbranden van de biomassa recycling niet belemmert en de vrijkomende warmte nuttig wordt gebruikt. Deze, en bovenstaande, voorschriften zullen worden gecommuniceerd richting handhavers en toezichthouders, o.a. via LAP3. Controle en handhaving zijn echter problematisch omdat niet gehele verpakkingen/pallets worden verbrand. Deze worden eerst door andere bedrijven geshredderd waardoor niet meer kan worden aangetoond wat de herkomst is. Daarom zal eerder in de keten moeten worden ingegrepen (zie inzameling en verwerking).

Ter verduidelijking staat hieronder een toelichting over de toegestane soorten van biomassa in de SDE+ 2016:

Toegestane biomassa voor bij- en meestook in kolencentrales (> 100 MWe):
- Bestaande capaciteit voor bij- en meestook: vers hout (hoofdzakelijk houtpellets met duurzaamheidscertificering, veelal geïmporteerd), A-hout (maximaal 15%, als alternatieve brandstof voor vers hout) en vergassing van B-hout .

verwerking, import, beheer en resthout en de verwerking van hout in de bouw- en timmerindustrie, papier en karton, pallet en emballage, chemie en materialen en energie.
[9] Kamerbrief over cascadering (2014): randvoorwaarde voor stimulering van bio-energie is dat er geen structurele verdringingseffecten ontstaan die andere toepassingen belemmeren. […] Indien op basis van grondig onderzoek blijkt dat hoogwaardige toepassingen structureel worden gehinderd door overheidsinstrumenten, zullen we kijken of, en zo ja, hoe dit kan worden verholpen.

- Nieuwe capaciteit voor meestook: vers hout (hoofdzakelijk houtpellets, veelal geïmporteerd), A-hout (als alternatieve brandstof voor vers hout).

Toegestane biomassa voor biomassa-installaties:
- Bestaande biomassa-installaties (6 BEC's, hebben eerder MEP-ontvangen en nu SDE-verlengde levensduur voor 12 jaar): alle biomassa (inclusief B-hout)
- Nieuwe biomassa-installaties (> 0,5 MWth): alle biomassa exclusief B-hout
- Nieuwe biomassa-installaties (vergassing met omzetting naar groengas (geen biosyngas)): alle biomassa exclusief B-hout

Monitoring
Naar aanleiding van de evaluatie van de ILT hebben Nedvang en SKH geïnvesteerd in verbetering van de volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid van de monitoring. Bij de uitvraag over de hoeveelheid houten verpakkingen die op de markt komt is TNS NIPO ingeschakeld voor controle van de aangeleverde gegevens. Voor de monitoring van afgedankte houten verpakkingen die de markt verlaten wordt meer samengewerkt met afvalbedrijven. Hierdoor ontstaat beter zicht op hoe houten verpakkingen worden verwerkt.

Onderzoeken (artikel 16 van RO2)

Het verpakkende bedrijfsleven heeft voldaan aan haar verplichting om de onderzoeken die voor de uitvoering van de Raamovereenkomst worden uitgevoerd, te financieren.

Overleg tussen partijen (*artikel 17 van RO2*)

In 2015 hebben de Raamovereenkomstpartijen geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met elkaar in overleg te treden om de Raamovereenkomst aan te passen indien bepaalde omstandigheden volgens één of meer partijen daartoe aanleiding geven. Er zijn wel aanvullende afspraken gemaakt voor bijvoorbeeld de pilot met beloningssystemen voor de kleine PET-flessen en blikjes.

Aanpassing regelgeving (artikel 18 van RO2)

Met de publicatie van het Besluit beheer verpakkingen 2014, op 31 oktober 2014, heeft de Staatssecretaris voldaan aan de afgesproken inspanningsverplichting om de afspraken uit de Raamovereenkomst Verpakkingen op te nemen in wet- en regelgeving. Met dit besluit zijn met name wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van:
- het verder kunnen verduurzamen van verpakkingen;
- de hogere doelstellingen voor de recycling van kunststoffen en hout;
- de meldplicht voor inzamelaars en verwerkers van bedrijfsverpakkingen.

In 2015 is gewerkt aan het vormgeven van het verbod op gratis plastic tassen per 1 januari 2016 en dit is formeel vastgelegd in de Regeling beheer verpakkingen die op 21 december 2015 gepubliceerd is. Daarmee is een uitwerking gegeven van de Europese richtlijn om het gebruik van plastic tassen te verminderen en de afspraken uit het Addendum (artikel 5.1) om het gebruik van plastic draagtassen in het winkelkanaal terug te dringen.