



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Toezicht recyclenorm Besluit Verpakkingen

Onderdeel bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval in
2011

Datum	17 december 2012
Status	Definitief

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Risicovolle Stoffen en Produkten
Afdeling Afval
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Colofon—2

Inleiding—4

1 Doel, afbakening en werkwijze—5

1.1 Doel en afbakening—5

1.2 Werkwijze—6

2 Bevindingen—7

2.1 Algemene bevindingen—7

2.2 Getalsmatige beoordeling—7

2.2.1 Constateringen die leiden tot een te hoge opgave van de hoeveelheid—8

2.2.2 Constateringen die leiden tot een te lage opgave van de hoeveelheid—9

2.2.3 Conclusies met betrekking tot de getalsmatige beoordeling—9

2.3 Beoordeling kwaliteit gegevensvergaring—9

2.3.1 De certificering van inzamelaars/recyclers en de effecten daarvan.—9

2.3.2 Vaststellen wel of geen verpakkingsafval—10

2.3.3 Het rapporteren van de gegevens—11

2.3.4 Conclusie kwaliteit gegevensvergaring—11

3 Conclusies—13

Inleiding

Het "Besluit beheer verpakkingen, papier en karton", verder aangeduid als het "Verpakkingenbesluit", legt aan producenten en importeurs die producten op de Nederlandse markt brengen verplichtingen op. Alle product-, om- en transportverpakkingen moeten voldoen aan het Verpakkingenbesluit. Het Verpakkingenbesluit stelt onder meer dat van de in een jaar op de Nederlandse markt gebrachte verpakkingen ten minste een bepaald percentage in het afvalstadium als materiaal moet worden hergebruikt. Voor kunststofverpakkingen bedroeg dit percentage in 2011 ten minste 38%.

Het Verpakkingenbesluit verplicht de producent of importeur jaarlijks aan de Minister van Infrastructuur en Milieu verslag uit te brengen over de uitvoering in het voorgaande kalenderjaar. Daarin moet tevens voor verschillende soorten verpakkingsmateriaal het gerealiseerde percentage materiaalhergebruik worden gerapporteerd. Nedvang rapporteert jaarlijks namens het verpakkende bedrijfsleven deze percentages met een verslagleggingsformulier en monitoringsrapport en maakt daarmee zichtbaar of aan de wettelijke norm is voldaan.

Over het verslagjaar 2011 heeft Nedvang in 2012 het rapport "Monitoring verpakkingen - Resultaten 2011" aan de Minister verstrekt. Dit rapport wordt verder aangeduid als "Monitoringsrapport 2011".

Het Verpakkingenbesluit is gebaseerd op producentenverantwoordelijkheid. De rapportageplicht ligt bij producenten. Zij moeten zorg dragen voor een accurate monitoring om daarmee het hergebruikspercentage te berekenen en vast te stellen of aan de wettelijke norm is voldaan. De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthoudende instantie voor het Verpakkingenbesluit en controleert aan de hand van het Monitoringsrapport of aan de hergebruiksnormen in artikel 4, lid 2, van dit Besluit is voldaan.

1 Doel, afbakening en werkwijze

1.1 Doel en afbakening

Om naleving van de hergebruiksnorm te kunnen bepalen controleert de ILT op onderdelen de kwaliteit van de gegevens. Daartoe worden steekproefsgewijs controles uitgevoerd door het opvragen en beoordelen van achterliggende gegevens en het uitvoeren van bedrijfcontroles bij inzamelaars, sorteerdere en recyclers van afgedankte verpakkingen. De bevindingen worden vergeleken met de gegevens in het Monitoringsrapport 2011. De steekproeven in dit ILT toezichtonderzoek zijn beperkt tot hergebruik van kunststof verpakkingsafval van bedrijven. Waarom deze beperking?

In het Verpakkingenbesluit zijn verschillende hergebruiksnormen opgenomen voor de verpakkingsmaterialen kunststof, glas, hout, metaal en papier/karton. In eerdere onderzoeken heeft de ILT toezicht uitgevoerd op het hergebruik van glas, papier/karton en kunststof verpakkingen.¹ In het meest recente rapport "hergebruik en monitoring verpakkingen nader bekeken" van maart 2012 is integraal het hergebruik van kunststof en glas in verslagjaar 2010 onderzocht. In deze overall rapportage werd onder andere geconcludeerd dat de gegevens over hergebruik van bedrijfsmatig kunststof verpakkingsmateriaal geen accuraat beeld gaven en daarom niet bruikbaar waren om een voldoende representatief hergebruikpercentage van kunststof uit te berekenen. Daarom kon voor kunststof niet de conclusie worden getrokken of wel of niet aan de hergebruiknorm was voldaan. Dit was voldoende reden om het toezicht op het verslagjaar 2011 wederom te richten op kunststof verpakkingen.

Vervolgens is van belang dat het percentage materiaalhergebruik wordt berekend als het percentage ingezameld en hergebruikt verpakkingsafval van het totaal in dat jaar op de markt gebrachte nieuwe verpakkingen. Bij kunststof doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat de inzamel- en hergebruiksketen van bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval verschilt van die van huishoudelijk kunststof verpakkingsafval. Gegevens over ingezamelde en hergebruikte verpakkingen komen dan ook in verschillende ketens tot stand. Het percentage materiaalhergebruik wordt berekend door de totale hoeveelheid ingezamelde en hergebruikte verpakkingen in beide ketens bij elkaar op te tellen en te delen door de hoeveelheid op de markt gebrachte kunststof verpakkingen.

In formule ziet dat er als volgt uit:

Hoeveelheid Hergebruikt verpakkingsafval van bedrijven	+	Hoeveelheid Hergebruikt verpakkingsafval van huishoudens	X 100%
Hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen			

In het ILT rapport "hergebruik en monitoring verpakkingen nader bekeken" is

¹ Recycling kunststof verpakkingen – op weg naar een volwaardige recycling (maart 2010) en Kunststof verpakkingsafval uit huishoudens in beeld (januari 2011).

geconstateerd dat de accuraatheid en daarmee de kwaliteit van de gegevens over de hoeveelheid hergebruikt kunststof verpakingsafval van bedrijven onvoldoende was. De gegevens over kunststof verpakingsafval van huishoudens waren wel redelijk accuraat en bruikbaar. Omdat er een relatief grote hoeveelheid kunststof verpakingsafval bij bedrijven wordt ingezameld heeft een onnauwkeurige, onjuiste opgave hier een relatief grote invloed op de hergebruiksprestaties en daarmee de normrealisatie. Om die redenen is het huidige onderzoek wederom gericht geweest op kunststof verpakingsafval van bedrijven. Daarmee heeft de ILT ook zicht gekregen in hoeverre er sinds het vorige ILT onderzoek veranderingen zijn doorgevoerd en of deze hebben geresulteerd in meer accurate gegevens over verslagjaar 2011.

In het eerdere ILT rapport werd ook geconstateerd dat de gegevens met betrekking tot "op de markt gebrachte verpakkingen" onzekerheden bevatten en onvoldoende getoetst zijn op juistheid om er conclusies in het kader van de monitoring van het materiaalhergebruik aan te kunnen verbinden. Deze gegevens komen voor het grootste deel van de Belastingdienst en zijn verkregen uit aangiftegegevens van de Verpakkingenbelasting. Omdat de Verpakkingbelasting per 1 januari 2013 wordt afgeschaft en er druk gezocht wordt naar een andere wijze van monitoren, heeft de ILT het onderdeel "op de markt gebracht" nu niet opnieuw onderzocht.

1.2 Werkwijze

Voor de beoordeling van de hoeveelheid ingezamelde en hergebruikte verpakkingen van bedrijven zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Bij Nedvang zijn onderliggende gegevens en werkwijzen opgevraagd.
- Bij inzamelaars/recyclers van bedrijfsmatig kunststof verpakingsafval zijn controles uitgevoerd waarbij procedures, weegbruggegevens en andere documenten zijn opgevraagd. Deze controles zijn uitgevoerd bij 14 inzamel- en recyclinglocaties die 96% (118 kton) van de totale hoeveelheid (123 kton²) ingezameld en hergebruikt bedrijfsmatig kunststof verpakingsafval hebben opgegeven.

De verkregen gegevens zijn beoordeeld op aspecten als volledigheid, actualiteit en juistheid. Er zijn lijn- en verbandscontroles uitgevoerd en er heeft een cijfermatige beoordeling plaatsgevonden. Verder is gekeken hoe de gegevens van de individuele inzamelaars/recyclers verwerkt zijn tot een totaal hoeveelheid en hoe het hergebruikpercentage voor kunststof verpakkingen daaruit is berekend. Vervolgens zijn conclusies getrokken over de realisatie van de hergebruiknorm. De toezichtbevindingen zijn besproken met Nedvang.

² Exclusief statiegeldflessen.

2 Bevindingen

2.1 Algemene bevindingen

De wettelijke hergebruiksnorm voor kunststof verpakkingen bepaalt dat in 2011 ten minste **38%** van de in dat jaar op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen als materiaal moest worden hergebruikt (per 2012 is de norm 42%). Nedvang rapporteert in haar Monitoringsrapport 2011 dat voor kunststof een hergebruikpercentage van 51% is gerealiseerd. Dit percentage is als volgt tot stand gekomen.

147 ton hergebruikt kunststof verpakkingsafval van bedrijven	+	79 kton hergebruikt kunststof verpakkingsafval van huishoudens	
444 kton op de markt gebrachte verpakkingen			X 100%

De 147 kton hergebruikt verpakkingsafval van bedrijven is opgebouwd uit 2 componenten te weten:

- **24 kton** ingezamelde en hergebruikte kunststof statiegeldflessen (vooral van huishoudens afkomstig);
- **123 kton** bij bedrijven ingezameld en hergebruikt kunststof verpakkingsafval.

De controles hebben zich gericht op de betrouwbaarheid en juistheid van de 123 kton bij bedrijven ingezameld en hergebruikt kunststof verpakkingsafval.

Dit kunststof verpakkingsafval kan als aparte stroom bij bedrijven vrijkomen, maar ook gemengd met andere materiaalstromen, bijvoorbeeld papier, waarna het nog bij inzamelaars wordt uitgesorteerd.

Kunststofafval bij bedrijven kan volledig bestaan uit verpakkingsafval, maar ook met ander kunststofafval (zoals procesafval) zijn gemengd. In de verdere inzamel- en recyclingketen wordt er geselecteerd op kunststof kwaliteiten en niet op wel of geen verpakkingsafval. Mengpartijen die bestaan uit verpakkingen en niet verpakkingen worden dan ook als mengpartijen afgezet. Voor de hergebruiknorm is het onderscheid verpakking/niet verpakking wel van belang omdat de norm alleen betrekking heeft op verpakkingsafval.

De kunststofstromen worden na inzameling grotendeels afgevoerd naar Nederlandse bedrijven die gespecialiseerd zijn in verdere sortering, handel en export van deze kunststoffen. Deze bedrijven exporteren de kunststoffen vooral naar Azië, met als eindbestemmingen veelal Hong Kong en China. Een beperkt deel, meestal monostromen van een hogere kwaliteit (zoals krimpfolies en preconsumer verpakkingen), wordt afgevoerd naar recyclers in Nederland die het kunststof tot recycklaat opgewerken.

2.2 Getalsmatige beoordeling

De gegevenskwaliteit van de 123 kton bij bedrijven ingezameld en hergebruikt

kunststof verpakkingsafval is beoordeeld. De belangrijkste bevindingen zijn uitgesplitst in bevindingen die leiden tot een te hoge en tot een te lage opgave.

2.2.1 *Constateringen die leiden tot een te hoge opgave van de hoeveelheid*

Nedvang , optelling van de gegevens

- Kunststofinzamelaars hebben of via een enquête of via een door Nedvang ter beschikking gesteld online meldsysteem (WasteTool) opgave gedaan van de hoeveelheid ingezamelde verpakkingen. Nedvang heeft de 123 kton kunststof verpakkingsafval van bedrijven berekend door de individuele opgaven van bedrijven bij elkaar op te tellen. Uit controle van deze optelling blijkt dat de opgave van één inzamellocatie dubbel is geteld. Deze fout in de optelling leidt er toe dat 6,7 kton te hoog gerapporteerd is.
- In het vorige monitoringsrapport over 2010 werd een correctie toegepast voor vervuiling (10%) en niet op de markt gebrachte verpakkingen (1%). In het monitoringsrapport 2011 is deze correctie niet meer toegepast. Nedvang legt de verantwoordelijkheid voor een juiste opgave bij de inzamelaar/verwerker. De ILT is nagegaan of de inzamelaars/verwerkers nu een correctie toepassen. Dit blijkt, enkele uitzonderingen daargelaten, niet het geval. Een inzamelaar was juist in de veronderstelling dat deze correctie nog werd toegepast en er daardoor geen reden was om zelf te moeten corrigeren. Door het niet toepassen van een correctie wordt een te hoog hergebruikspercentage gerapporteerd.

Rapportage individuele bedrijven

- Eén bedrijf heeft een opgave gedaan die aanzienlijk hoger lag dan in de voorgaande jaren. Het bedrijf is gevraagd een nadere onderbouwing van de gerapporteerde gegevens te verstrekken. Uit herberekening blijkt dat het bedrijf 2,7 kton te veel ingezameld verpakkingsafval heeft opgegeven.
- Op verschillende locaties is tijdens een rondgang door het bedrijf specifiek gevraagd onder welke afvalstroombenaming kunststoffen zijn ingeboekt en nagegaan of deze uiteindelijk wel of niet als verpakkingsmateriaal zijn meegerekend. Partijen, waarvan eenvoudig visueel was vast te stellen dat het geen verpakkingen betrof, maar bijvoorbeeld procesafval of niet op de markt gebrachte verpakkingen, bleken regelmatig te worden ingeboekt op algemene afvalstroombenamingen die later in de berekening als verpakkingsafval worden meegerekend. Deze benamingen in de weegsystemen zijn onvoldoende onderscheidend om (achteraf) onderscheid te kunnen maken tussen verpakkingen en niet verpakkingen.
- Kunststofstromen die voornamelijk uit verpakkingsmateriaal bestaan maar een onbekend percentage niet-verpakkingen in zich dragen worden in het algemeen als 100% verpakking meegerekend (zie ook de onder 2 genoemde constatering).
- De bij bedrijven ingezamelde kunststoffen worden voornamelijk naar Azië geëxporteerd. Deze worden voor 100% als materiaalhergebruik meegerekend. Bepaald is dat uit de EU uitgevoerd verpakkingsafval alleen als teruggewonnen of gerecycleerd mag worden meegerekend, indien er harde bewijzen zijn dat de teruggewinning en/of recycling heeft plaatsgevonden onder omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de in EU-regelgeving voorgeschreven omstandigheden. Dergelijke bewijzen blijken er, zoals ook in vorige onderzoeken geconstateerd, bijna niet te zijn.

- Kunststoffen die naar Azië worden geëxporteerd zullen voornamelijk worden ingezet voor materiaalhergebruik. De ILT constateert in de praktijk dat ook minder hoogwaardige kunststoffen (kunststofmixen, stromen met hogere vervuilingsgraad), die kostprijsstechnisch niet rendabel in Nederland kunnen worden verwerkt, juist om die reden naar Azië worden geëxporteerd. Daarbij zal een deel van het materiaal niet hergebruikt worden. De ILT heeft eerder aangegeven dat de exportstroom niet voor 100% als materiaalhergebruik kan worden meegerekend.

2.2.2 *Constateringen die leiden tot een te lage opgave van de hoeveelheid*

- Bij één bedrijf is materiaal dat voor hergebruik is afgevoerd voor een deel niet als zodanig opgegeven (maar voor verdere verwerking opgegeven). Daardoor is een deel van de hergebruikte hoeveelheid niet in de monitoring meegenomen. Het betreft hier circa 3 kton verpakkingsmateriaal.
- Nedvang geeft aan dat er mogelijk nog wat kleinere spelers zijn die geen opgave hebben gedaan, maar heeft hier geen concrete informatie over. De ILT ziet zelf geen bevestiging daarvan. Er is bij enkele inzamelaars die geen melding doen van ingezamelde verpakkingen navraag gedaan. Deze bedrijven laten de export verlopen via bekende exporteurs. De weegadministraties van exporteurs bevestigen deze routes. Omdat de exporteurs deze hoeveelheden opgeven, worden ze in het totaal van materiaalhergebruik meegenomen. Echter, het is niet uit te sluiten dat er toch nog enkele kleine stromen buiten beeld blijven. De ILT verwacht dat dit minimaal zal zijn.

2.2.3 *Conclusies met betrekking tot de getalsmatige beoordeling*

Er zijn bedrijven die in het afgelopen jaar stappen hebben gezet die leiden tot een verbetering van de juistheid van aangeleverde gegevens. Over de gehele linie verloopt de vooruitgang echter traag en is de gegevenskwaliteit niet verbeterd ten opzichte van die in rapportagejaar 2010. Er zijn wederom veel onjuistheden aangetroffen in de gegevens.

De ILT constateert dat er een overrapportage is van de hoeveelheid ingezameld en hergebruikt kunststof verpakkingsafval van bedrijven. De hoeveelheid moet naar beneden worden bijgesteld. Met hoeveel exact moet worden bijgesteld is achteraf niet op betrouwbare wijze te kwantificeren.

2.3 Beoordeling kwaliteit gegevensvergaring

2.3.1 *De certificering van inzamelaars/recyclers en de effecten daarvan*

Om te komen tot een betere kwaliteit van gegevens over de hoeveelheid ingezameld en hergebruikt verpakkingsafval is door belangenbehartigers en (branche)organisaties van afvalbedrijven de Certificeringsrichtlijn Verpakkingsafval (CRV) opgesteld. Afvalbedrijven die aantonen dat zij werken volgens deze CRV laten daarmee zien dat de gegevens die zij rapporteren op betrouwbare wijze tot stand zijn gekomen. Afvalbedrijven die aangeven de CRV te zullen implementeren ontvangen van Nedvang een voorlopige erkenning. Na aantoonbare implementatie ontvangt het bedrijf een definitieve erkenning. De CRV beschrijft hoe de AO/ICC van een afvalbedrijf ingericht moet worden om de betrouwbaarheid van de rapportage te waarborgen. De eisen van het CRV zijn specifiek gericht op:

- Het per materiaal op een juiste wijze bepalen, registreren en rapporteren van de kwaliteit van de bij de organisatie inkomende vrachten verpakkingsafval.
- Het eenduidig accepteren, (administratief) scheiden en (administratief) gescheiden houden van materialen en materiaalsoorten.

De registratie van gemengde afvalstromen is als specifiek aandachtspunt uitgewerkt in de CRV. In de CRV is bepaald dat onder andere in een acceptatieprocedure moet worden omschreven hoe vastgesteld wordt of er sprake is van wel of geen

verpakkingsafval, hoe wordt gecontroleerd bij aanleveren en op welke wijze met verpakkingsafval van verschillende herkomst of van verschillende materialen wordt omgegaan (de CRV geeft daar aanwijzingen voor).

In het rapport "hergebruik en monitoring verpakkingen nader bekeken" heeft de ILT eerder over de CRV opgemerkt dat dit proces van certificeren en de systematiek van de certificeringsrichtlijn bij een snelle en krachtige implementatie goede mogelijkheden voor verbetering van de gegevenskwaliteit biedt. De basis om te komen tot een verbetering van de gegevenskwaliteit ligt er.

In het huidige toezichtonderzoek is meegenomen wat de stand van zaken met betrekking tot de certificering is en welke veranderingen er zijn doorgevoerd. Daaruit blijkt dat er bedrijven zijn die inmiddels een (voorlopige) erkenning hebben ontvangen en serieuze stappen hebben gezet en verbeteringen hebben doorgevoerd om te komen tot een betrouwbare rapportage in WasteTool, het registratiesysteem van Nedvang. Deze bedrijven hebben bijvoorbeeld het proces beschreven waarin staat hoe tot een opgave in WasteTool moet worden gekomen. Toch verloopt over de hele linie de voortgang traag en moeten er nog flinke slagen gemaakt worden, zonder welke het niet mogelijk is om tot betrouwbare gegevens te komen. Zo wordt nog nauwelijks bij aankomst van materiaal bij een afvalbedrijf gecontroleerd of er wel of niet sprake is van verpakkingsafval en of het Nederlands of buitenlands verpakkingsmateriaal betreft. Daarbij is onduidelijk op welke wijze met verpakkingsafval van verschillende herkomst en/of verpakkingsmateriaal dat uit verschillende materialen bestaat, wordt omgegaan. Het is voor deze bedrijven dan ook moeilijk te onderbouwen op welke wijze zij tot opgave van de hoeveelheid ingezameld en hergebruikt verpakkingsmateriaal zijn gekomen. Omdat bij deze bedrijven een procesbeschrijving ontbreekt is het proces van gegevensvergaring onduidelijk en niet transparant en worden er regelmatig fouten gemaakt.

Verder is geconstateerd dat er bedrijfslocaties zijn die over een (definitieve) erkenning beschikken maar niet voldoen aan de eisen uit de CRV. Bijvoorbeeld omdat zij op een essentieel punt, het onderscheid tussen verpakkingen en niet-verpakkingen, geen goed onderscheid maken. Door Nedvang is aangegeven dat dit komt doordat er begripsverwarring met de Erkenningsregeling oudpapier en karton is geweest. Deze begripsverwarring werd onlangsesignaleerd. Nedvang heeft aangegeven inmiddels richting bedrijven en certificerende instellingen actie te hebben ondernomen. Ook zijn er erkende bedrijven die geen procedure hebben waarin beschreven wordt hoe de gegevensverzameling moet worden uitgevoerd.

2.3.2

Vaststellen wel of geen verpakkingsafval

Nog steeds worden vrachten die onmiskenbaar als verpakkingsafval of juist niet als verpakkingsafval kunnen worden aangemerkt, niet zodanig in het weegsysteem gelabeld dat ze later als verpakking of niet verpakking herkenbaar blijven. Er zijn goede mogelijkheden om vooraf, bij het aangaan van een contract met een nieuwe klant en bij aankomst van een partij bij de weegbrug, vast te stellen of een partij wel of geen verpakkingsafval is. Door de partij in het weegsysteem te labelen als verpakking is achteraf uit te draaien hoeveel verpakkingsmateriaal is ingezameld. Doordat deze vaststelling achterwege blijft, of er in de weegbrugsystematiek geen onderscheid gemaakt kan worden, komen de kunststoffen onder een algemene benaming in de boeken en worden vervolgens veelal als 100% verpakkingsmateriaal in de opgave meegerekend.

Kunststofafval kan ook een mengsel zijn van verpakkings- en niet-verpakkingsmateriaal, waarbij het aandeel verpakkingen soms moeilijk vast te stellen is. In dat geval dient beargumenteerd een schatting gemaakt te worden van het percentage verpakkingsmateriaal. De ILT ziet dat hierin nog een grote slag gemaakt moet worden. Bij sommige stromen vindt een correctie plaats, maar de correctie is niet verder onderbouwd. Dit is ook lastig omdat er geen metingen/analyses van stromen zijn uitgevoerd om te bepalen wat de samenstelling

verpakkingen/niet verpakkingen is. Om die reden is ook door de bedrijven een werkgroep "kentalontwikkeling" ingesteld. Een dergelijke werkgroep moet echter geen reden zijn om met het vaststellen van een kental voor "eenvoudige", vaak structurele kunststofstromen, waarin het aandeel kunststof relatief eenvoudig vast te stellen is, pas op de plaats te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor harde kunststoffen afkomstig van milieustraten, waarin verpakkingen visueel goed te onderscheiden zijn. Met een beperkt aantal steekproeven zou een beeld van het percentage verpakkingen verkregen kunnen worden. Overigens hebben verschillende bedrijven contact opgenomen met klanten om nader te bepalen wat het percentage verpakkingen in hun kunststofstromen is en zijn op die wijze tot een inschatting gekomen.

2.3.3 *Het rapporteren van de gegevens*

Afvalbedrijven rapporteren de ingezamelde en afgegeven tonnen verpakkingen onder andere in WasteTool. Uit de controles blijkt dat het bij bedrijven vaak onduidelijk is wat precies moet worden ingevuld. Deze onduidelijkheden zijn er zowel bij de registratie van de ontvangstkant als ook bij de afgiftekant. Aan de ontvangstkant is niet altijd duidelijk dat alleen (Nederlands) verpakkingsmateriaal moet worden opgegeven. Wat wel en wat niet onder verpakkingen moet worden gerekend is onduidelijk. Aan de afgiftekant moeten bedrijven onderscheid maken tussen afvoer voor " hergebruik", voor "nuttige toepassing" of voor "verdere bewerking". Het is vaak niet duidelijk welke afgifte onder welke noemer moet worden opgegeven. Daardoor worden er onjuiste opgaven gedaan. De ILT constateert dat dit ook het geval is bij bedrijven die een voorlopige of definitieve erkenning hebben.

Nedvang heeft een handleiding gemaakt voor het gebruik van WasteTool. Ook de CRV zelf bevat informatie. Toch maakt deze informatie onvoldoende duidelijk wat er precies aan de ontvangstkant en de afgiftekant moet worden ingevuld en is de informatie niet voldoende bekend bij de bedrijven.

In 2009 en 2010 werd nog voornamelijk door middel van enquêtes geregistreerd. Inmiddels is WasteTool geïntroduceerd en wordt meer gebruik gemaakt van deze applicatie. WasteTool biedt de mogelijkheid om tot een betere en uniformere registratie te komen. Volgens het monitoringsrapport 2011 is 119 van de 123 kton ingezameld kunststof verpakkingsmateriaal via WasteTool geregistreerd. Uit de inspecties blijkt echter dat verschillende bedrijfslocaties niet goed met de WasteTool systematiek uit de voeten kunnen. Dat is het geval wanneer de systematiek van de weegbrug, zoals de afvalstroombenamingen, niet voldoende ingericht is op de gevraagde gegevens. Daarom hebben deze bedrijfslocaties toch via de voormalige enquêtesystematiek de hoeveelheid berekend en vervolgens in WasteTool gerapporteerd. Circa de helft van de opgegeven hoeveelheid is via de enquêtesystematiek tot stand gekomen. De systematiek van WasteTool en die van enquêtes verschilt zodanig dat deze niet naast elkaar gebruikt kunnen worden en de uitkomsten niet zonder meer opgeteld kunnen worden. Dit heeft in 2011 verschillende onjuistheden veroorzaakt. Daarom is het zaak veel haast te maken met de volledige overschakeling naar de WasteTool systematiek en de weegbrug daarop aan te passen. Verschillende bedrijven hebben aangegeven in 2013 hun weegbrug te gaan aanpassen.

2.3.4 *Conclusie kwaliteit gegevensvergaring*

Er zijn nog veel onjuistheden aangetroffen in de gegevens. Opvallend was dat een onjuistheid soms eenvoudig door een ILT toezichthouders was vast te stellen. Dit roept de vraag op waarom rapporteurs zelf deze onjuistheden niet hebben aangetroffen. De ILT ziet een aantal factoren die daarin mee kunnen spelen en die per bedrijf verschillen. Deze factoren zijn:

- Er is onvoldoende kennis over wat wel en wat niet gerapporteerd moet worden in WasteTool.

- Er wordt niet voldoende tijd en aandacht gegeven aan het zorgvuldig genereren van gegevens over ingezamelde verpakkingen. Bedrijven zien het ook niet als een kernactiviteit, met name omdat er geen wettelijke plicht is.
- Uit de gesprekken blijkt dat nut en noodzaak van een specifieke registratie van verpakkingen niet altijd worden gezien en er geen terugverdienmogelijkheid is voor te maken kosten.
- Het ontbreekt aan een check en dubbel check met anderen binnen het bedrijf of externe partijen, zoals een accountant.

Daarbij valt het op dat kleinere spelers in de markt beter geprepareerd zijn dan sommige grotere spelers. Ze hebben minder verschillende klanten, maar ook bijvoorbeeld een uitgebreide procedurebeschrijving. Het proces hoe tot gegevens wordt gekomen is daardoor transparant voor medewerkers binnen het bedrijf, maar ook voor externen. Fouten in de systematiek kunnen dan makkelijker worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

3 Conclusies

- Nedvang rapporteert in haar Monitoringsrapport 2011 dat voor kunststof een hergebruikpercentage van 51% is gerealiseerd. Dit percentage is als volgt berekend:

147 ton hergebruikt kunststof verpakkingsafval van bedrijven	+	79 kton hergebruikt kunststof verpakkingsafval van huishoudens	
444 kton op de markt gebrachte verpakkingen			X 100%

De 147 kton hergebruikt kunststof verpakkingsafval is opgebouwd uit 2 componenten te weten **24 kton** (statiegeldsysteem) en **123 kton** bij bedrijven ingezameld en hergebruikt kunststof verpakkingsafval. Uit het ILT toezicht, gericht op de 123 kton bij bedrijven ingezameld kunststof verpakkingsafval, blijkt dat er veel op te merken is over de juistheid van deze hoeveelheid. Geconcludeerd wordt dat er sprake is van overrapportage. Met welke hoeveelheid naar beneden zou moeten worden bijgesteld valt achteraf niet meer op betrouwbare wijze te reconstrueren.

- De vraag doet zich vervolgens voor of de 38% hergebruiknorm voor kunststof verpakkingen is gerealiseerd. Daarvoor is het belangrijk te weten hoe het zit met de andere cijfers. Van de hoeveelheid hergebruikt kunststof verpakkingsafval van huishoudens heeft de ILT in haar vorige rapport vastgesteld dat deze redelijk accuraat en bruikbaar is. Van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen is vastgesteld dat deze onzekerheden bevat en onvoldoende getoetst is op juistheid om er conclusies aan te kunnen verbinden. Deze onzekerheden zijn nog van kracht, waarbij opgemerkt wordt dat gewerkt wordt aan een nieuwe monitoringsystematiek voor "op de markt gebracht". Omdat de hoeveelheid hergebruikt kunststofafval van bedrijven naar beneden moet worden bijgesteld en er onzekerheid is over de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen, is het voor de ILT niet mogelijk op betrouwbare wijze vast te stellen of de hergebruiknorm is gehaald.
- Er is een Certificeringsrichtlijn (CRV) opgesteld door belangenbehartigers en (branche)organisaties die, mits goed geïmplementeerd en gecontroleerd, kan leiden tot een verbetering van de kwaliteit van gegevens. Dit moet wel zorgvuldig gebeuren. Geconstateerd is dat er (voorlopige) erkenningen zijn afgegeven aan bedrijven die op een essentieel punt (onderscheid kunststof verpakkingen/niet verpakkingen) de zaken niet op orde hebben. Er zijn bedrijven die serieuze stappen hebben gezet en verbeteringen hebben doorgevoerd om te komen tot een betrouwbare rapportage in WasteTool. Toch verlopen over de hele linie de veranderingen traag. Bij de meeste bedrijven moeten nog flinke slagen gemaakt worden, zonder welke het niet mogelijk zal zijn tot accurate getallen te komen. De ILT ziet veel verbetermogelijkheden waarvan de meeste eenvoudig uitvoerbaar zijn. Bij verschillende bedrijven ontbreekt het aan een duidelijke procedure hoe de meting en verdere berekening

van ingezamelde en hergebruikte verpakkingen moet worden uitgevoerd. De weegbrugsystematiek maakt geen goed onderscheid tussen verpakkingen en niet-verpakkingen. Voor de bedrijven is het vaak niet duidelijk wat wel en wat niet in WasteTool moet worden ingevoerd. Daarvoor moeten betere instructies verstrekt worden. Het toepassen van check en dubbel check ontbreekt vaak waardoor er eenvoudig te traceren fouten in gegevens zitten welke met een extra controle getraceerd hadden kunnen worden.

- Bij dit alles is het belangrijk dat de randvoorwaarden goed zijn. Er is voor inza-
mel- en bewerkingsbedrijven geen wettelijke verplichting de hoeveelheid ver-
pakkingen te meten er is geen kostendekkende vergoeding voor de monitoring
die ze uitvoeren. Het monitoren van verpakkingen levert extra werk op waar
voor geen terugverdienmogelijkheid is. De ILT ziet dit als een belemmering om
te komen tot verbetering van de gegevenskwaliteit.