

JAARVERSLAG 2005

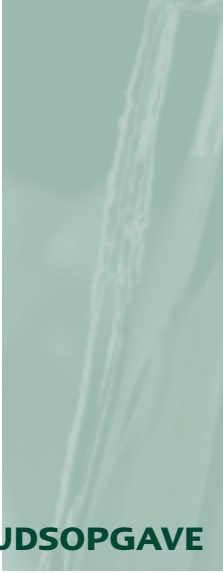
COMMISSIE VERPAKKINGEN

commissie verpakkingen jaarverslag 2005



Commissie Verpakkingen
p/a SenterNovem
Catharijnesingel 59
3511 GG UTRECHT
Telefoon : 030 - 214 79 13
Fax : 030 - 239 37 03

OKTOBER 2006



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting monitoringresultaten, conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	19
1.1 Algemeen	19
1.2 Inhoud jaarverslag	20
2 Uitvoering Convenant Verpakkingen III	21
2.1 Verslag van de Staatssecretaris van VROM	21
2.2 Verslag van SVM.PACT	23
2.3 Verslag van de VNG	24
2.4 Verslagen van de materiaalorganisaties	26
3 Monitoring	29
3.1 Correcties en herberekening van monitoringresultaten 2004	29
3.2 Monitoringresultaten 2005	30
3.3 Monitoringresultaten zwerfafval	33
3.4 Verificatie uitvoering monitoringprotocol	34
4 Conclusies	37
I Samenstelling Commissie Verpakkingen	47
II Verslagen van partijen	49
1 Verslag van de Staatssecretaris van VROM	49
2 Verslag van SVM.PACT	62
3 Verslag van de VNG	73
III Reactie van partijen op vragen en aanbevelingen in Jaarverslag 2004	81
1 Brief met reactie van SVM.PACT	81
IV Uitvoering deelconvenant zwerfafval - eindrapportage	89
V Definities	101

VOORWOORD

Met de inwerkingtreding van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton is op 1 januari 2006 een eind gekomen aan de uitvoering van het verpakkingenbeleid met convenanten. Opmerkelijk daarbij is dat de twee thema's - behoud van meermalige drankenverpakkingen (statiegeldflessen) en bestrijding van zwerfafval - die geruime tijd de politieke drijfveren van het verpakkingendossier zijn geweest, nu nog steeds de parlementaire agenda vullen.

Sinds 1991 hebben vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, van gemeenten en de rijksoverheid in drie verpakkingconvenanten successievelijk steeds hogere hergebruikdoelstellingen afgesproken. Daarvoor hebben zij gezamenlijk bedrijven, burgers en consumenten aangespoord om steeds meer verpakkingafval gescheiden aan te bieden. De materiaalorganisaties hebben vooral tijdens het laatste convenant hun voorlichtingsactiviteiten over afvalscheiding en hergebruik van secundaire grondstoffen flink uitgebreid. Daarbij zijn nieuwe middelen ontwikkeld, waar veel gemeenten, scholen en milieu-educatiecentra nu dankbaar gebruik van maken. De Commissie pleit ervoor om ook onder het nieuwe Besluit de voorlichtingsactiviteiten onverminderd voort te zetten en duidelijk af te spreken wie daar nu precies voor verantwoordelijk is.

Aan het **eerste verpakkingconvenant (1991-1997)** namen, toen nog op vrijwillige basis, de meeste grote Nederlandse bedrijven deel. Zij hebben preventie en hergebruik van verpakkingen nadrukkelijk op de bedrijfsagenda geplaatst en later veel andere bedrijven in hun kielzog meegezogen. Preventie bood bedrijven perspectief in de vorm van kostenbesparing en imagoverbetering. De overheid kreeg het perspectief om de milieudruk van verpakkingen te verminderen en de garantie om milieuvriendelijke meermalige verpakkingssystemen in stand te kunnen houden. De aanpak van zwerfafval bleef in het eerste convenant nog buiten beschouwing.

Met het eerste convenant werd qua resultaat het meeste bereikt. Logisch, want ook het laaghangende fruit hing nog rijkelijk aan de boom. De uitvoering viel bovendien samen met een grondige modernisering en professionalisering van het Nederlandse afvalbeheer, waarbij afval ook ineens een economische waarde kreeg. Om het hergebruik snel op te voeren werd in korte tijd de gescheiden inzameling van oud papier, glas, GFT en textiel uit huishoudens in vrijwel alle gemeenten ingevoerd. En met een reeks van nationale campagnes werd afvalpreventie door de rijksoverheid bij consumenten en burgers veelvuldig onder de aandacht gebracht. Het resultaat was dat Nederland met preventie en recycling van afvalstoffen in korte tijd koploper binnen Europa werd en op dit moment slechts enkele landen zich hieraan kunnen meten. En dank zij de inspanningen van de convenantpartijen en de inzet van bedrijven, gemeenten en andere betrokken organisaties kon het hergebruik van verpakkingafval er zelfs nog bovenuit steken. Behalve voor recycling van kunststof verpakkingen waren hiermee in 1994 de taakstellingen van de eerste Europese verpakkingenrichtlijn al gerealiseerd nog voordat deze in werking trad. Een prestatie van formaat. En dat alles tegen betrekkelijk lage kosten voor burger en consument. Want het convenant heeft zich steeds als een zeer kostenefficiënte aanpak weten te onderscheiden van de uitvoering met een groene punt systeem in andere landen. Kortom, het eerste convenant was in vele opzichten een succes en had inmiddels een brede politieke steun verworven.

Aan de uitvoering van het **tweede convenant (1998-2002)** namen alle producenten en importeurs deel die meer dan 4 werknemers in dienst hadden en die meer dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brachten. Samen zijn zij goed voor ongeveer 60 procent van alle verpakkingen in Nederland. Hoewel de deelname van bedrijven fors was uitgebreid, kon het



resultaat dat eind 1997 met het eerste convenant was neergezet in het tweede convenant nauwelijks worden verbeterd. Het niveau van het eerste convenant werd wel vastgehouden.

In het tweede convenant is een nieuw monitoringsysteem voor verpakkingen geïntroduceerd, dat tot en met vorig jaar nog werd toegepast. Het 'oude' systeem, dat op afvalmetingen is gebaseerd, bleef voor andere doeleinden wel gehandhaafd. Inmiddels zijn beide systemen verbeterd en leveren, op een enkele uitzondering na, dezelfde meetresultaten op.

Hoewel de ergernis over zwerfafval op straat was toegenomen, kreeg de aanpak van zwerfafval in het tweede convenant toch maar weinig erkenning. Dat werd anders bij de onderhandelingen over het **derde convenant (2003-2005)**. In dit laatste convenant kreeg zwerfafval de volle aandacht met een apart deelconvenant waarin scherpe doelstellingen werden vastgelegd. Met extra middelen van het bedrijfsleven en de rijksoverheid werd de voorlichting flink opgekrikt en zijn programma's ontwikkeld om in gemeenten de aanpak van zwerfafval te structureren. Daarmee werden de eerste stappen gezet om zwerfafval effectief terug te dringen. Op drukke plaatsen is het zwerfafval daarmee ook al afgenomen. Echter na drie jaar deelconvenant zijn de resultaten nog niet voldoende om de ergernis over zwerfafval weg te nemen. Met een nieuw Impulsprogramma zwerfafval moet de komende 3 jaar de vervuiling van de openbare ruimte wel tot een algemeen aanvaardbaar niveau worden teruggebracht. Daarbij kan de invoering van de bestuurlijke boete of een vergelijkbaar instrument de nodige extra steun geven aan de handhaving in gemeenten bij het voorkomen van zwerfafval. Het is daarom wenselijk dat een dergelijk instrument nu zo snel mogelijk beschikbaar komt.

De hergebruikdoelstellingen van het laatste verpakkingconvenant werden ten dele bereikt. In het laatste convenantjaar werd 66 procent van het verpakkingafval nuttig toegepast, waarvan 63 procent door recycling en 3 procent door hergebruik als secundaire brandstof. Daarmee zijn de doelstellingen van respectievelijk 73 procent nuttige toepassing en 70 procent recycling niet gehaald. Voor metalen en houten verpakkingen afzonderlijk en voor het totaal op de markt gebrachte papier en karton werden de recyclingdoelstellingen gehaald. Recycling van verpakkingpapier en -karton eindigde 3 procent onder de doelstelling. Recycling van verpakkingsglas bleef steken op 78 procent en bereikte de afgesproken 90 procent niet. Bij kunststoffen werd met 30 procent recycling gerekend, maar uiteindelijk niet meer dan 22 procent gehaald. De preventiedoelstelling om de groei van het gebruik van verpakkingen te beperken is niet gehaald en als resultante van te weinig preventie en nuttige toepassing werd in het laatste convenantjaar ruim 100 kiloton te veel verpakkingafval verwijderd. Het doel was om dit terug te brengen tot maximaal 850 kiloton.

Resumerend, mag gesteld worden dat met de convenantenaanpak in de afgelopen 15 jaar de aandacht voor preventie en hergebruik van verpakkingen stevig is verankerd in het bedrijfsleven. Daarbij heeft een gezonde balans van ambitie, commitment en realisme bevredigende resultaten mogelijk heeft gemaakt. Het zijn ook vooral de resultaten geweest die, na enige weerstand bij de Europese Commissie, de Europese erkenning voor het convenant als uitvoeringsinstrument heeft opgeleverd. Toch is naar de mening van de Commissie nog wel meer mogelijk. Vooral bij kunststof verpakkingen kan er veel meer gescheiden materiaal worden ingezameld, zowel bij bedrijven als bij huishoudens. Nog steeds belanden de meeste plastic flessen en flacons in het restafval, terwijl in het eerste convenant al was afgesproken om 50 procent daarvan te recyclen. Bovendien is het

volumeaandeel van drankenverpakkingen in hervulbare (statiegeld)flessen voortdurend aan het afnemen. Steeds meer worden dranken in eenmalige verpakkingen verkocht. Voor glas zijn ook verbeteringen mogelijk, zij het in iets mindere mate. Recent onderzoek laat zien dat bij metalen het rendement bij de terugwinning uit verbrandingslakken van AVI's ook nog verbeterd kan worden.

Het nieuwe Besluit kan met wettelijke hergebruiktaakstellingen en enkele financiële prikkels nieuwe impulsen bieden om de hergebruikresultaten naar een hoger niveau te tillen. Producenten (en importeurs) zijn nu zelf aan zet om hierover met gemeenten, inzamelaars en de recyclingbranche de benodigde uitvoeringsafspraken te maken. De onderhandelingen tussen de verschillende betrokken partijen en het inrichten van de nieuwe uitvoeringskaders binnen het bedrijfsleven hebben beide veel tijd gekost. Hierdoor was de focus bij de convenantpartijen, de materiaalorganisaties en de bedrijven en clusters in de eerste helft van 2006 nagenoeg geheel gericht op de implementatie van het Besluit. Toen moest er voor het laatste convenant (dat toen al niet meer werkzaam was) toch ook nog een uitvoering- en monitoringverslag over 2005 worden opgesteld. Desalniettemin hebben zij zich uitstekend aan deze verplichting gehouden. Ook hebben bijna alle bedrijven en clusters de monitoringtaken voor het laatste convenantjaar goed volbracht. Dit bijzondere commitment tekent de bindende kracht die met de drie verpakkingsconvenanten is opgebouwd en dit verdient een compliment aan alle betrokkenen. Hopelijk weten bedrijven, gemeenten en andere organisaties deze sterke commitment vast te houden onder het nieuwe Besluit en blijven zij als partners streven naar een verdere verbetering van duurzaam gebruik van grondstoffen en energie voor verpakkingen (en producten).

Met dit jaarverslag komt een eind aan de werkzaamheden van deze Commissie Verpakkingen. Deze Commissie heeft daarbij vooral kunnen profiteren van de ervaringen van de voorgaande twee Commissies. Daarom gaat tot slot mijn waardering ook uit naar de leden van de voorgaande Commissies en in het bijzonder naar mevrouw Epema-Brugman, die zich vele jaren - eerst als Tweede Kamerlid en later als voorzitter van de eerste twee verpakkingscommissies - met succes heeft ingezet om preventie en hergebruik van verpakkingen in Nederland tot het hoogst mogelijke niveau te brengen.

De voorzitter van de Commissie Verpakkingen,
drs. H.G. Ouwerkerk



SAMENVATTING MONITORINGRESULTATEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het Convenant Verpakkingen III (verder te noemen het convenant) is op 14 december 2002 in werking getreden en liep op 31 december 2005 af. De Commissie Verpakkingen toetst in dit jaarverslag hoe de uitvoering van het Convenant Verpakkingen III is verlopen en stelt daarbij vast of de convenantdoelstellingen zijn bereikt.

De conclusies en aanbevelingen van de Commissie zijn gebaseerd op informatie die is aangereikt in de verslagen van de Staatssecretaris van VROM (namens de Rijksoverheid), van SVM.PACT (namens het Bedrijfsleven), van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van de materiaalorganisaties. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit het monitoringverslag (opgesteld door het Monitoringinstituut Bedrijfsleven), de verificatierapporten van PricewaterhouseCoopers (PwC) en van informatie die de Commissie langs andere wegen bereikt. De verslagen van de Staatssecretaris van VROM en van SVM.PACT (verder te noemen de partijen) en van de VNG zijn openbaar en vormen een onderdeel van dit jaarverslag (zie bijlage II).

Monitoringresultaten

TABEL 0.1

MONITORINGRESULTATEN 2005

VERPAKKINGSMATERIAAL	NIEUW OP DE MARKT GEBRACHTE VERPAKKINGEN IN KILOTON	HERGEBRUIKT VERPAKKINGS- AFVAL ¹ IN KILOTON	HERGEBRUIK IN %	VERWIJDERD VERPAKKINGS- AFVAL ² IN KILOTON
Papier/karton	1465	1049	72	414
Drankenkartons*		2	-	
Glas	545	423	78	122
Metalen	211	177	84	34
Kunststoffen	592	131	22	389
Kunststoffen*		72	12	
		1780**	63	
Totaal	2813	1854	66	959
Hout ³	533	206	39	

* Als vervangende brandstof nuttig toegepast.

** Alleen materiaalhergebruik (recycling).

¹ Het gaat hierbij uitsluitend om verpakkingsafval dat als materiaal is hergebruikt (recycling) of als vervangende brandstof nuttig is toegepast en niet om producthergebruik. Waar in dit verslag sprake is van producthergebruik, is dit expliciet vermeld.

² De hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval is berekend uit de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen minus de hoeveelheid hergebruikt verpakkingsafval.

³ Houten verpakkingen vallen buiten de totaalberekeningen.

TABEL 0.2

JAARLIJKE HOEVEELHEDEN VERWIJDERD VERPAKKINGSAFVAL IN KILOTON (1998-2005)

VERPAKKINGSMATERIAAL									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Doel
Nieuw op de markt gebracht	2547	2617	2758	2785	2719	2782	2844	2813	
Als materiaal hergebruikt	1574	1658	1708	1696	1671	1720	1739	1780	
Anders nuttig toegepast	0	18	46	92	99	102	107	74	
Verwijderd verpakkingsafval	973	941	1004	997	949	960	998	959	850

TABEL 0.3

JAARLIJKE PERCENTAGES MATERIAALHERGEBRUIK EN NUTTIGE TOEPASSING (1998-2005)

VERPAKKINGSMATERIAAL									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Doel
Papier/karton	69	71	69	69	69	68	69	72	75
Drankenkartons*	-	-	-	-	1	1	3	2	10
Glas	81	82	78	78	79	76	74	78	90
Metalen	81	78	77	78	80	85	86	84	80
Kunststoffen	14	17	19	18	16	20	18	22	27+3 ⁴
Kunststoffen*	-	4	9	16	18	19	18	12	10+5 ⁵
Totaal materiaalhergebruik	62	63	62	61	61	62	61	63	70
Totaal nuttige toepassing	62	64	64	64	65	65	65	66	73
Hout	23	24	25	27	30	32	33	39	25

* Nuttige toepassing als vervangende brandstof (bij drankenkartons uitgedrukt in kiloton)

⁴ 27 procent resultaatsverplichting en 3 procent inspanningsverplichting.

⁵ 10 procent resultaatsverplichting en 5 procent inspanningsverplichting.

Conclusies met betrekking tot de convenantdoelstellingen⁶

Integratieconvenant verpakkingen

Doelstelling voor verwijderd verpakkingsafval

Partijen zijn overeengekomen, dat in 2005 maximaal 850 kiloton verpakkingsafval⁷ mag worden verwijderd.

De doelstelling om de verwijdering van verpakkingsafval te beperken tot hooguit 850 kiloton is niet gehaald. In 2005 is 959 kiloton verpakkingsafval verwijderd, dat wil zeggen verbrand in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) of gestort. Het betreft vooral verpakkingsafval van papier en karton (414 kiloton) en van kunststoffen (389 kiloton).

Doelstelling voor preventie van verpakkingen

In het convenant is overeengekomen om ten opzichte van 1999 de totale hoeveelheid verpakkingen tot en met het jaar 2005 niet meer te laten stijgen dan 2/3 van de procentuele stijging van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in deze periode.

De preventiedoelstelling is niet gerealiseerd. Het BBP is in de periode vanaf 1 januari 1999 tot 31 december 2005 met 12,2 procent gestegen. De hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen is in deze periode met 10,4 procent gestegen. Dat is ruim 2 procentpunten boven de overeengekomen toelaatbare toename van de hoeveelheid verpakkingen.

Doelstelling voor materiaalhergebruik (recycling) van verpakkingsafval

In het convenant is afgesproken om in 2005 ten minste 70 (gewicht)procent van de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen als materiaal te hergebruiken, voor zover het hiervoor benodigde verpakkingsafval in voldoende mate gescheiden wordt aangeboden.

De doelstelling voor materiaalhergebruik van verpakkingsafval is niet bereikt. Van de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen is in 2005 63 procent als materiaal hergebruikt.

⁶ Deze conclusies zijn gebaseerd op de nu beschikbare monitoringcijfers over 2005.

⁷ Verpakkingsafval van papier en karton, glas, kunststoffen en metaal.

Doelstelling voor nuttige toepassing van verpakkingsafval

In het convenant is afgesproken om in 2005 ten minste 73 procent van de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen nuttig toe te passen.

De doelstelling voor nuttige toepassing van verpakkingsafval is niet gehaald. Naast 63 procent materiaalhergebruik is 3 procent van de nieuw op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen op een andere wijze nuttig toegepast. Daarmee is in 2005 in totaal 66 procent van de nieuw op de markt gebrachte verpakkingen nuttig toegepast.

Papiervezelconvenant

Doelstelling inzameling uit huishoudens

In het convenant is afgesproken dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich verplicht te bevorderen dat in 2005 in gemeenten ten minste 75 procent van het uit huishoudens afkomstig oud papier en karton, inclusief het verpakkingsafval van papier en karton, gescheiden wordt ingezameld.

De Commissie kan niet beoordelen of deze doelstelling is gehaald, omdat de daarvoor benodigde informatie de afgelopen jaren niet is aangereikt. Hierover zijn in het convenant geen monitoringafspraken gemaakt. De hoeveelheid oud papier en karton die in 2005 gescheiden uit huishoudens is ingezameld is wel bekend. Daarbij valt op dat in de grotere gemeenten nog onvoldoende resultaat wordt bereikt.

Doelstelling materiaalhergebruik

De stichting Papier Recycling Nederland (PRN) verplicht zich om in 2005 ten minste 75 procent van de totale hoeveelheid nieuw op de markt gebracht papier en karton en eveneens ten minste 75 procent van de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen van papier en karton als materiaal te hergebruiken, voor zover dit in voldoende mate gescheiden voor hergebruik wordt aangeboden.

De doelstelling voor het materiaalhergebruik voor papier en karton is bereikt. In 2005 is er in totaal 3270 kiloton papier en karton nieuw op de markt gebracht en 2510 kiloton oud papier en karton als materiaal hergebruikt. Het materiaalhergebruikpercentage komt daarmee uit op 77 procent⁸.

De doelstelling voor materiaalhergebruik van verpakkingsafval van papier en karton is niet gehaald. Als verpakking is 1465 kiloton papier en karton nieuw op de markt gebracht en 1049 kiloton als materiaal hergebruikt. Dit levert voor verpakkingsafval van papier en karton een materiaalhergebruikpercentage op van 72 procent.

⁸ Bron: Papier Recycling Nederland - Rapportage Papiervezelconvenant 2005

Voor grafische toepassingen (kranten, tijdschriften, folders etc.) is 1805 kiloton nieuw op de markt gebracht en 1461 kiloton als materiaal hergebruikt. Het materiaalhergebruikpercentage voor papier met grafische toepassingen bedraagt 81 procent⁸.

Doelstelling drankenkartons

De inspanningen van de Stichting Hedra om nascheiding van drankenkartons te stimuleren moet ertoe leiden, dat in 2005 ten minste 10 kiloton van de nieuw op de markt gebrachte drankenkartons nuttig wordt toegepast.

De doelstelling voor drankenkartons is niet gehaald. In 2005 is 2 kiloton drankenkartons gescheiden ingezameld of nagescheiden uit restafval en nuttig toegepast.

Deelconvenant glazen verpakkingen

Doelstelling materiaalhergebruik

In het convenant is afgesproken dat de glasindustrie zich verplicht om in 2005 ten minste 90 procent van de nieuw op de markt gebrachte glazen verpakkingen als materiaal te hergebruiken, voor zover dit in voldoende mate gescheiden voor hergebruik wordt aangeboden.

De doelstelling voor glazen verpakkingen is niet bereikt. In 2005 is 423 kiloton van de 545 kiloton nieuw op de markt gebrachte glazen verpakkingen gerecycled. Het materiaalhergebruik komt daarmee uit op 78 procent.

Doelstelling inzameling uit huishoudens

In het convenant is afgesproken dat de VNG zich verplicht te bevorderen dat in 2005 in gemeenten ten minste 90 procent van het uit huishoudens afkomstig verpakkingsglas gescheiden wordt ingezameld.

De Commissie kan niet beoordelen of deze doelstelling is gehaald, omdat de daarvoor benodigde informatie (evenals in voorgaande jaren) niet is aangereikt. Hierover zijn in het convenant geen monitoringafspraken gemaakt. De hoeveelheid verpakkingsglas die in 2005 gescheiden via glasbakken⁹ wordt ingezameld is wel bekend. Daarbij valt op dat in de grotere gemeenten nog onvoldoende resultaat wordt bereikt.

⁹ Het zijn vooral huishoudens die gebruik maken van glasbakken, maar het is niet uitgesloten dat ook bedrijven hiervan gebruik maken

Deelconvenant metalen verpakkingen

Doelstelling materiaalhergebruik

De Metaal Recycling Federatie (MRF) zorgt er voor dat in 2005 ten minste 80 procent van de totale hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte metalen verpakkingen als materiaal wordt hergebruikt.

De doelstelling voor recycling van metalen is bereikt. Van de 211 kiloton metalen verpakkingen die in 2005 nieuw op de markt is gebracht, is 177 kiloton hergebruikt. Het materiaalhergebruik bedraagt 84 procent.

Deelconvenant kunststof verpakkingen

Doelstelling materiaalhergebruik

In het convenant is afgesproken dat de Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen (VMK) er voor zorgt dat in 2005 ten minste 30 procent¹⁰ van de nieuw op de markt gebrachte kunststof verpakkingen als materiaal wordt hergebruikt.

De doelstelling voor recycling van kunststof verpakkingsafval is niet gehaald. In 2005 is 592 kiloton nieuwe kunststof verpakkingen op de markt gebracht en is 131 kiloton kunststofverpakkingsafval als materiaal hergebruikt¹¹. Het materiaalhergebruikpercentage komt daarmee uit op 22 procent, 8 procentpunten onder de doelstelling en 5 procentpunten onder de resultaatsverplichting.

Doelstelling overige nuttige toepassing

Naast de doelstelling voor materiaalhergebruik is verder in het convenant afgesproken dat de VMK er voor zorgt dat in 2005 15 procent¹² van de nieuw op de markt gebrachte kunststof verpakkingen op een andere wijze nuttig wordt toegepast.

Deze doelstelling voor kunststof verpakkingen is ook niet gehaald. Er is 72 kiloton kunststof verpakkingsafval, ofwel 12 procent, als vervangende brandstof nuttig toegepast¹³. Aan de resultaatsverplichting van ten minste 10 procent overige nuttige toepassing is daarmee voldaan.

¹⁰ Bestaande uit 27 procent resultaatsverplichting en 3 procent inspanningsverplichting.

¹¹ De Commissie merkt hierbij op dat deze meting een ondergrens is, omdat de gemeten hoeveelheid gerecycled kunststof verpakkingsafval niet landelijk kan worden opgeschaald. Bovendien kan het hergebruik jaarlijks schommelen, doordat het aantal bedrijven dat aan de meting deelneemt niet constant is.

¹² Bestaande uit 10 procent resultaatsverplichting en 5 procent inspanningsverplichting.

¹³ De opgegeven hoeveelheden zijn niet gecorrigeerd voor aanhangend vocht en mogelijke organische vervuilingen. Bij kunststoffen uit restafval kan dit oplopen tot 30 procent van het totaalgewicht (Bron: SenterNovem).

Deelconvenant houten verpakkingen

In het convenant is afgesproken dat de Stichting Kringloop Hout (SKH) ervoor zorgt dat in 2005 ten minste 25 procent van de nieuw op de markt gebrachte houten verpakkingen als materiaal wordt hergebruikt.

De doelstelling voor houten verpakkingen is ruimschoots gehaald. Van de 533 kiloton houten verpakkingen die in 2004 nieuw op de markt is gebracht is 206 kiloton, ofwel 39 procent, als materiaal hergebruikt.

Deelconvenant zwerfafval

Doelstelling blikjes en flesjes

In het convenant is afgesproken dat het bedrijfsleven er zorg voor draagt dat in 2005 de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval met ten minste 80 procent is afgenomen ten opzichte van de in 2001 vastgestelde hoeveelheid van 50 miljoen stuks (nulmeting). Het bedrijfsleven zal zich ervoor inspannen voor 1 januari 2005 deze hoeveelheid reeds met ten minste 2/3 te hebben verminderd.

De Commissie kan niet beoordelen of de afgesproken doelstelling voor blikjes en flesjes in het zwerfafval is gehaald. In de eindrapportage over dit deelconvenant (zie bijlage IV), die vorig jaar november aan partijen is aangeboden, is geconcludeerd dat de jaarlijkse verandering van het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval niet kan worden vastgesteld met de meetmethode zoals die in het convenant is afgesproken. Partijen zijn er ook niet in geslaagd om met behulp van andere gegevens een trend te bepalen in de ontwikkeling van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval in de periode vanaf 2001.

Doelstelling overig zwerfafval

In het convenant is afgesproken dat partijen er zorg voor zullen dragen om in 2005 het overige zwerfafval met ten minste 45 procent te verminderen ten opzichte van de hoeveelheid in 2002.

De doelstelling voor het overige zwerfafval is niet gehaald. In de periode 2002-2005 is op 350 voorgeselecteerde locaties waar relatief veel zwerfafval vrijkomt de hoeveelheid overig zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) met 39 procent afgenomen.

Dit resultaat wordt wel voornamelijk bepaald door 40 procent reductie van twee componenten in het zwerfafval - sigarettenpeuken en kauwgom - die qua aantallen in het overige zwerfafval zeer dominant aanwezig zijn. Het aantal peuken en kauwgom kon in 2002 echter niet worden vastgesteld. Gelet op het verloop daarna is het niet irreëel te veronderstellen dat er in 2002 op straat meer peuken

en kauwgom lagen dan in 2003. De Commissie sluit daarom niet uit dat, indien er in 2002 wel een correcte meting van peuken en kauwgom mogelijk was geweest, de doelstelling voor het overige zwerfafval mogelijk wel bereikt had kunnen worden.

Omdat peuken en kauwgom qua aantal in het totaalbeeld zeer sterk domineren, maar in het zwerfafval minder opzichtig zijn, is ook berekend hoeveel het overige zwerfafval, buiten peuken en kauwgom, is afgenomen. Voor deze resterende, in het algemeen meer opvallende componenten in het zwerfafval is over de periode 2002-2005 een reductie van 29 procent vastgesteld.

Overige conclusies en bevindingen

Verwijdering van verpakkingsafval

Het gebruik van verpakkingsmateriaal is sinds 1998 toegenomen, maar dit werd ook weer gecompenseerd met een toename van het hergebruik van verpakkingsafval. Hierbij bleef de jaarlijkse verwijdering van verpakkingsafval sindsdien schommelen tussen de 941 en 1004 kiloton. Binnen de geschatte foutenmarges is het aannemelijk dat na 1998 geen significante daling of stijging van de hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval heeft plaatsgevonden. Daarmee is de doelstelling om het verwijderen van verpakkingsafval te beperken tot maximaal 850 kiloton gedurende deze convenantperiode ook niet binnen bereik geweest.

Preventie van verpakkingen

Na 1998 is het gebruik van verpakkingsmateriaal met ruim 10 procent gestegen en steeg het BBP met ruim 12 procent. Over deze periode gerekend is er sprake van een beperkte relatieve ontkoppeling. Vanaf 2002 gerekend, is echter het gebruik van verpakkingsmateriaal procentueel meer gestegen dan het BBP. Dit betekent dat de inspanningen van partijen in het laatste convenant niet het gewenste preventieresultaat hebben opgeleverd.

Materiaalhergebruik van verpakkingsafval

De gezamenlijke inspanningen om het hergebruik te verbeteren hebben deels succes gehad. Sinds 1998 wordt er jaarlijks steeds meer verpakkingsafval gerecycled. Maar procentueel is het materiaalhergebruik nauwelijks verbeterd. Het materiaalhergebruikpercentage lag in 1998 (begin vorig convenant) op 62 procent, in 2002 (begin laatste convenant) op 61 procent en is in 2005 blijven steken op 63 procent.

De Commissie constateert dat over de laatste twee convenantperiodes bij verpakkingen van glas, papier en karton en kunststoffen de gewenste opwaartse ontwikkeling, die moest leiden naar een hoger hergebruikpercentage, niet of nog

onvoldoende kon worden ingezet om daarmee de doelstellingen voor deze materiaalsoorten te bereiken. Kennelijk zijn hiervoor meer ingrijpende aanpassingen in de huidige inzamelstructuur nodig, die echter met een convenantenaanpak moeilijk afdwingbaar zijn.

Voor de materiaalsoorten hout en metalen zijn de doelstellingen wel bereikt. Bij houten verpakkingen waren hiervoor weinig extra inspanningen nodig, omdat aan het begin van het convenant het vereiste materiaalhergebruikpercentage reeds was bereikt. De vraag naar hout als secundaire grondstof (en ook als secundaire brandstof c.q. duurzame energiebron) is daarna toegenomen, waardoor het resultaat in deze convenantperiode nog wel aanzienlijk kon worden verbeterd. Het bereiken van de doelstelling voor metalen verpakkingen is vooral te danken aan de forse afname van het storten van gemengd huishoudelijk en bedrijfsafval (restafval) tijdens de laatste convenantperiode. Doordat er steeds meer restafval bij afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) werd aangeboden, kon er naar verhouding ook steeds meer metalen verpakkingsafval met behulp van magneten uit het restafval of uit de verbrandingsslakken van het restafval worden teruggewonnen. Uit recent onderzoek van de TU-Delft en TNO blijkt dat de terugwinning van vooral de non-ferro metalen uit verbrandingsslakken nog kan worden verbeterd.

Materiaalhergebruik van kunststof verpakkingsafval

Naast de opmerkelijke resultaten van het Impulsonderzoek, waar de Commissie in het vorige jaarverslag op heeft gewezen, blijkt nu ook in de praktijk dat de markt voldoende economische prikkels kan bieden voor bedrijven om meer kunststof verpakkingsafval gescheiden aan te bieden. Na de invoering van het stortverbod op onbehandeld afval midden 2005 in Duitsland werd voor bedrijven het kostenvoordeel bij bronscheiding van kunststofafval groter en werd voor inzamelaars van bedrijfsafval het sorteren van o.a. kunststof uit restafval economisch aantrekkelijker. Hierdoor is het materiaalhergebruik gestegen. De stijging van de olieprijs heeft ook een gunstig effect gehad op de toename van het materiaalhergebruik. Brongescheiden kunststof verpakkingsafval levert bedrijven meer op en het regranulaat is 30 procent goedkoper dan primaire kunststoffen.

Gelet op de gunstige uitwerking van de huidige markimpulsen en eventuele extra impulsen van het nieuwe Besluit adviseert de Commissie het bedrijfsleven om eerst bij bedrijven de maximaal haalbare gescheiden inzameling van kunststof verpakkingsafval goed vast te stellen, alvorens een grootschalige uitbreiding van nascheiding van restafval in te zetten met het doel om langs deze weg het materiaalhergebruik van kunststof verpakkingen te verbeteren. Het nascheidingstraject biedt hiervoor weliswaar potentieel mogelijkheden, maar roept nog veel vragen op. De afzet van de uit de nascheiding verkregen fracties is beperkter en vooral onzeker. Voor regranulaat, dat is verkregen uit brongescheiden kunststofafval, is reeds een reguliere afzetmarkt aanwezig.

Overige nuttige toepassingen van kunststof verpakkingsafval

De perspectieven voor de toepassing van kunststof verpakkingsafval als secundaire brandstof zijn niet meer zo gunstig als enkele jaren geleden nog werd aangenomen. In Duitsland is de afzet van Nederlandse secundaire brandstoffen op de Duitse markt onder druk komen te staan, omdat daar na de invoering van het stortverbod het aanbod van secundaire brandstoffen is toegenomen en de marktvraag ruimschoots overtreft. Hierdoor zijn de verwerkingstarieven voor secundaire brandstoffen gestegen. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de inzet van Nederlands kunststof verpakkingsafval als brandstof in Duitse cementovens en energiecentrales fors afgenomen. De verwachting is dat deze situatie nog enige jaren kan aanhouden, voordat er voldoende extra verwerkingscapaciteit voor secundaire brandstoffen beschikbaar zal zijn om de balans tussen vraag en aanbod te herstellen. Maar dan nog kan de afzet een probleem blijven, want de energiesector stelt zich ook steeds terughoudender op bij de inzet van heterogene secundaire brandstoffen. Dit hangt ook samen met de stimulering en forse subsidiering van de inzet van duurzame homogene brandstoffen (zoals hout en andere biomassa). Bovendien hebben in de afgelopen jaren de projecten, om in Nederland zelf meer kunststofverpakkingsafval op een andere wijze (naast recycling) nuttig toe te kunnen passen, niet het verwachte resultaat opgeleverd. Het Texaco-vergassingproject, het Subcoal-project en het Redop-project bleken in de pilot-fase allen succesvol, maar strandden tot dusver steeds bij de marktintroductie.



1

INLEIDING

1.1

Algemeen

Met dit jaarverslag wordt de uitvoering van het Convenant Verpakkingen III afgesloten. Dit is tevens het laatste jaarverslag van de uitvoering van het verpakkingenbeleid op basis van een verpakkingconvenant. Op 7 april 2005 werd het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton gepubliceerd, waarin een aantal wettelijke normen voor het hergebruik van verpakkingen zijn vastgesteld. Dit Besluit is met ingang van 1 januari 2006 in werking getreden. Hierdoor werd vooral het tweede deel van het verslagjaar beheerst door activiteiten ter voorbereiding op de invoering van het nieuwe verpakkingenbesluit. Met name de onzekerheid over het al dan niet inwerking laten treden van de artikelen die betrekking hebben op de invoering van verplicht statiegeld voor drankenverpakkingen en het maken van uitvoeringsafspraken tussen gemeenten en producenten hebben het overleg tussen partijen in deze periode gedomineerd.

De Commissie Verpakkingen toetst in dit jaarverslag hoe de uitvoering van het convenant is verlopen en stelt daarbij vast of de convenantdoelstellingen zijn bereikt. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Commissie zijn gebaseerd op de thans beschikbare informatie die is aangereikt in de verslagen van de Staatssecretaris van VROM (namens de Rijksoverheid), van SVM.PACT (namens het Bedrijfsleven), van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van de materiaalorganisaties. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit het monitoringverslag (opgesteld door het Monitoringinstituut Bedrijfsleven) en van de



verificatierapporten van PricewaterhouseCoopers (PwC). De verslagen van de Staatssecretaris van VROM en van SVM.PACT (verder te noemen de partijen) en van de VNG zijn openbaar en vormen een onderdeel van dit jaarverslag (zie bijlage II). Waar gebruik is gemaakt van informatie die de Commissie langs andere wegen is aangereikt, is de betreffende bron daarvan vermeld.

Inhoud jaarverslag

1.2

De verslagen van de Staatssecretaris van VROM, van SVM.PACT en van de VNG worden in hoofdstuk 2 besproken. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de monitoring en de monitoringresultaten en beoordeelt de Commissie of de convenantdoelstellingen zijn bereikt.

De samenstelling van de Commissie staat vermeld in bijlage I. Bijlage II bevat de verslagen (zonder bijlagen) van de Staatssecretaris van VROM, van SVM.PACT en van de VNG en bijlage III de reacties van SVM.PACT op de vragen en aanbevelingen van de Commissie in het vorige jaarverslag. Bijlage IV is de eindrapportage van de Commissie over de uitvoering van het deelconvenant zwerfafval, dat eind 2005 aan partijen werd aangeboden. Bijlage V is een lijst met definities van de gebruikte termen in dit jaarverslag.



2

UITVOERING CONVENANT VERPAKKINGEN III

Jaarlijks, vóór 1 augustus, brengen de Staatssecretaris van VROM (namens de rijksoverheid) en SVM.PACT (namens het bedrijfsleven) ieder afzonderlijk verslag uit aan de Commissie over de uitvoering van het convenant. De VNG brengt een verslag uit over haar inspanningen ter uitvoering van de verplichtingen in het papiervezelconvenant, het deelconvenant glazen verpakkingen en het deelconvenant zwerfafval. Deze verslagen zijn opgenomen in bijlage II. Hieronder volgt een bespreking van deze drie verslagen en van de verslagen die zijn uitgebracht door de materiaalorganisaties.

2.1

Verslag van de Staatssecretaris van VROM

In de eerste helft van het verslagjaar zijn de voorbereidingen getroffen voor het vaststellen van het te voeren beleid na afloop van dit verpakkingenconvenant. Toen is ook een begin gemaakt met het onderzoek door PricewaterhouseCoopers (PwC) naar het te volgen model voor de inzameling en de toepassing van bronscheiding en nascheiding van met name het kunststofverpakkingsafval uit restafval op de langere termijn. Eind 2005, vlak voor inwerkingtreding van het Besluit per 2006, is het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer aangeboden.

Op de conclusies die PwC uit het onderzoek trekt is door de begeleidingscommissie van het onderzoek verdeeld en kritisch gereageerd. Voor de Staatssecretaris is nascheiding op korte termijn geen oplossing voor de uitvoering van het Besluit met betrekking tot het bereiken van de taakstellingen voor kunststofverpakkingsafval. Nascheiding van restafval roept volgens hem nog veel vragen op en in de geest van het nieuwe Besluit is het aan de producenten zelf om te bepalen of zij van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

Beleidsmatig zijn er in 2005 twee ontwikkelingen vooral van invloed geweest op de verwerking van verpakkingsafval. Op 1 juni 2005 werd het Duitse (absolute) verbod om gemengd en onbehandeld afval te storten werkzaam. Dit heeft in de tweede helft van het verslagjaar geleid tot minder export van brandbaar afval (waaronder kunststof verpakkingsafval) als vervangende brandstof en tot een toename van het storten daarvan in eigen land. Hierbij gaat het voornamelijk om afval van bedrijven. Daarnaast heeft de Staatssecretaris besloten om niet vanaf 2006 maar vanaf 2007 geen bezwaar meer te maken tegen in- en uitvoer van afvalstoffen voor verbranding in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI). In hoeverre er voor het Nederlandse restafval voldoende AVI-capaciteit beschikbaar zal blijven, zal mede afhangen of ook in Nederland het stortverbod voor restafval strikt zal worden gehandhaafd (nu kunnen nog vrijstellingen van het stortverbod worden verstrekt).

Uit de tweede voortgangsrapportage van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) blijkt dat het totale afvalaanbod in de periode 2000-2003 is gedaald met 2,6 procent. Het afvalaanbod heeft zich daarmee (absoluut) ontkoppeld van de groei van het Bruto Binnenlands product, dat in deze periode 0,6 procent toenam. Het percentage nuttige toepassing van het totale afval bleef in deze periode constant rond 80-81 procent.

De Commissie merkt hierbij op dat de absolute ontkoppeling alleen betrekking heeft op industrieel afval. Voor verpakkingsafval is in deze periode geen sprake geweest van een absolute of relatieve ontkoppeling. Het percentage nuttige toepassing bleef voor verpakkingsafval in deze periode steken bij 64-65 procent.

De overheidsprogramma's, waarbij in een brede afvalcontext tevens preventie en hergebruik van verpakkingen wordt gestimuleerd, zijn in het verslagjaar onverminderd voortgezet. De Staatssecretaris heeft besloten om met het STAP-programma, waarbij gemeenten in projecten worden ondersteund om burgers meer afval gescheiden aan te laten bieden, tot en met 2007 door te gaan. In 2005 heeft SenterNovem als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VROM alle taken van het Afval Overleg Orgaan (AOO) in dit kader overgenomen.

Het ministerie van VROM heeft in de zomer een landelijke campagne voor afvalscheiding gevoerd, waar gemeenten zich lokaal op konden aansluiten en tevens werden voorzien van het benodigde basismateriaal. Het doel was om de bewustwording van het belang van afvalscheiding bij de leeftijdsgroep 18-34 jaar weer terug te krijgen op het peil van 2000.

Hiermee geeft het ministerie een goed voorbeeld van een samenwerking met andere verantwoordelijke partijen om zo langs meerdere kanalen burgers en consumenten met dezelfde eenduidige boodschap aan te moedigen om meer afval gescheiden aan te beiden.

Naar aanleiding van het algemeen overleg met de Commissie van VROM van de Tweede Kamer over verpakkingen en zwerfafval op 20 december 2005 werd een beschouwing toegezegd over manieren om het meermalig gebruik van drankenverpakkingen te stimuleren.

In de periode 2002-2005 is het marktvolume van dranken in meermalige verpakkingen bij bieren met 3 procentpunten en bij frisdranken/waters met ruim 11 procentpunten afgenomen (zie tabel 3.2 in dit jaarverslag). De Commissie verwacht dat dit aandeel nog verder kan teruglopen, nu de verplichte meermaligheid voor grote drankenverpakkingen is afgeschaft. Overigens zal dit naar verwachting slechts in geringe mate leiden tot meer éénmalige grote flessen in het restafval, omdat voor grote flessen de verplichte statiegeldregeling gehandhaafd blijft.

2.2 Verslag van SVM.PACT

SVM.PACT constateert dat met dit laatste jaarverslag een einde komt aan drie succesvolle verpakkingconvenanten, waarbij goede resultaten tegen aanvaardbare kosten zijn bereikt. Voor de uitvoering van het nieuwe Besluit wil het bedrijfsleven de bestaande inzamelsystemen optimaliseren en nascheiding van restafval uit huishoudens stimuleren.

Hoewel de laatste twee convenanten nauwelijks de gewenste vooruitgang hebben opgeleverd, werd het hoge hergebruikniveau dat met het eerste covenant werd bereikt wel vastgehouden. Op zich is dit een prestatie van formaat op Europees niveau, maar is de top toch nog niet bereikt. De Commissie verwacht dat van het nieuwe Besluit de benodigde prikkels zullen uitgaan om alsnog een opwaartse trend bij het hergebruik te realiseren.

Het bedrijfsleven stelt vast dat het recyclingcijfer voor glazen verpakkingen sinds 2000 niet boven de 80 procent uit is gekomen, ondanks de inspanningen van industrie en gemeenten. Ook in het GPG-project is geen verbetering zichtbaar bij de inzameling in de grote steden. Om gemeenten en bedrijfsleven gemotiveerd te houden pleiten SVM.PACT en de materiaalorganisatie Stichting Kringloop Glas (SKG) voor een aanpassing van het nieuwe Besluit waarbij de taakstelling tot 85 procent wordt teruggebracht.



De Commissie concludeert dat deze convenantdoelstelling nooit binnen bereik is geweest, maar heeft ook geconstateerd dat SKG herhaaldelijk aangeeft dat er nog winst te boeken is bij de inzameling in gemeenten en in bedrijven. Toch zijn de inspanningen daartoe vruchteloos gebleven, zodat nu onduidelijk blijft waar voor het hergebruikpercentage het maximum kan liggen. Een (arbitraire) verlaging van de taakstelling in het Besluit is een zaak waar de Commissie niet over gaat.

De effecten van het Duitse stortverbod worden als oorzaak genoemd voor de afname van de nuttige toepassing van kunststof verpakkingen en drankenkartons. Zonder deze effecten en met een beter hergebruik van glas zou volgens SVM.PACT de doelstelling om de verwijdering tot maximaal 850 kiloton terug te brengen wel binnen bereik zijn geweest.

Het valt de Commissie op dat alleen de negatieve effecten van het Duitse stortverbod worden benoemd, terwijl de VMK heeft geconstateerd dat bedrijven sindsdien juist meer kunststof verpakkingsafval voor materiaalhergebruik gescheiden zijn gaan aanbieden om de kosten van het veel duurdere storten in Nederland te vermijden. Netto is 7 kiloton minder kunststof verpakkingsafval en 1 kiloton minder drankenkartons hergebruikt. De Commissie deelt daarom de stelling van SVM.PACT niet dat de doelstelling voor verwijdering van verpakkingsafval mede als gevolg van het Duitse stortverbod buiten bereik is gebleven. Er zijn bovendien meer economische en ook sociaal-maatschappelijke factoren van invloed geweest op het bereiken van deze doelstelling, zoals de bevolkingsgroei en de toename van het aantal kleine huishoudens.

Verslag van de VNG

2.3

Volgens de VNG is de afgelopen convenantperiode in een aantal opzichten goed verlopen en zijn er resultaten geboekt bij gemeenten, mede dankzij de inzet van SenterNovem en de middelen van het ministerie van VROM en van het bedrijfsleven. De gestelde doelen zijn echter niet gehaald en met name voor zwerfafval is de VNG teleurgesteld in het resultaat.

De VNG stimuleert gemeenten deel te nemen aan de door VROM gefinancierde programma's om afvalpreventie en afvalscheiding bij huishoudens te verbeteren en ondersteunt SenterNovem bij de uitvoering van deze programma's. Deze activiteiten werden in 2005 gecontinueerd. Vooral de zogenaamde plusprojecten beginnen vruchten af te werpen met een blijvende verbetering van de inzamelstructuur en van de voorlichting en monitoring. In de gemeenten die hieraan deelnemen is per inwoner het aanbod van restafval sinds 2000 met gemiddeld 10 procent afgenomen, terwijl landelijk 4 procent minder is aangeboden. Daarnaast is in deze gemeenten de nuttige toepassing van huishoudelijk afval met 2 procent gestegen.

Gelet op deze concrete resultaatsverbeteringen pleit de Commissie er daarom voor om deze programma's ook na het convenant in stand te houden en zo mogelijk uit te breiden.

Door af te zien van het gebruik van kunststof folies om drukwerk en tijdschriften zou de vervuilingsgraad van het ingezamelde oud papier verlaagd kunnen worden. Daarmee zou het bedrijfsleven zelf dit probleem kunnen oplossen en het probleem niet naar gemeenten verplaatst worden.

Papier Recycling Nederland (PRN) heeft vastgesteld dat de vervuiling van het ingezamelde papier door folies de laatste jaren niet meer is toegenomen en daarom de Commissie medegedeeld dat dit geen probleem oplevert voor het recyclingproces. PRN blijft zich wel verzetten tegen deze toepassing van folies, omdat het een vermijdbare vervuiling van het oud papier is die extra kosten met zich meebrengt.

In 2003 is het GPG-project opgestart om in de grotere steden de achterblijvende inzameling van glas en oud papier te verbeteren. De VNG, PRN en SVM.PACT signaleren dat in 2005 de inzameling van oud papier in de deelnemende grote steden zichtbaar is verbeterd.

De Commissie heeft geen concrete resultaten ontvangen om deze waarneming te kunnen bevestigen, noch is vastgesteld in welke mate daarmee het landelijke percentage materiaalrecycling van oud papier en karton zou zijn verbeterd.

De VNG en SVM.PACT hechten beide veel waarde aan de invoering van de bestuurlijke boete om zwerfafval te bestrijden, maar zijn beide teleurgesteld dat in deze convenantperiode van dit instrument geen gebruik kon worden gemaakt.

Zouden gemeenten in staat zijn geweest om dit instrument eerder in te kunnen zetten, dan was er mogelijk een beter eindresultaat bereikt met het deelconvenant zwerfafval. In welke mate, is echter volgens de Commissie moeilijk vast te stellen, omdat niet precies bekend is in welke omvang gemeenten tijdens deze convenantperiode de handhaving op zwerfafval op andere wijze hebben aangescherpt en het effect daarvan reeds in het eindresultaat tot uitdrukking is gekomen.

Samen met SenterNovem wordt een nieuwe methodiek voor de monitoring van zwerfafval ontwikkeld, waarmee eenduidig kan worden vastgesteld of het daadwerkelijk schoner op straat wordt. Deze methodiek moet ook een landelijke maat opleveren en de mogelijkheid bieden doelstellingen vast te stellen.





Stichting Papier Recycling Nederland (PRN)

Vanwege de gezamenlijke inzameling en recycling van verpakkingen en niet-verpakkingen van papier en karton is het volgens PRN overbodig en onwenselijk om dit apart te monitoren. Voor het totaal op de markt gebrachte papier en karton is de convenantdoelstelling bereikt.

De Commissie merkt op dat de noodzaak om verpakkingen van papier en karton apart te monitoren rechtstreeks voortvloeit uit de Europese richtlijn, maar stelt daarbij ook vast dat dit vanuit het oogpunt van recycling van grondstoffen overbodig is. Het recyclingresultaat van het verpakkingendeel loopt weliswaar wat achter bij de convenantdoelstelling, maar dit wordt gecompenseerd door een hoger recyclingpercentage voor het niet-verpakkingendeel. Hiermee is de totaaldoelstelling twee procent overtroffen.



Stichting Hedra

Volgens de Stichting Hedra levert een op zichzelf staand inzamelsysteem voor drankenkartons de beste resultaten op, maar zijn er te veel barrières te overwinnen om dit te realiseren. Er is om te beginnen onvoldoende motivatie om dit apart in te zamelen. Verder zijn er bezwaren vanwege de vervuiling, de nuttige toepassing levert geen geld op en de kosten van het gehele verwerkingstraject wegen niet op tegen een goedkopere integrale meeverbranding met het restafval.

In onze buurlanden worden drankenkartons samen met andere verpakkingen ingezameld (PMD-zak in België en gele zak in Duitsland) en met succes als materiaal of op een andere wijze nuttig toegepast. Kennelijk zijn de randvoorwaarden in deze landen zodanig, dat de door de Stichting Hedra genoemde barrières het hergebruik van drankenkartons niet in de weg staan. In het nieuwe Besluit is geen taakstelling meer voor drankenkartons opgenomen en zijn specifieke stimuleringsmaatregelen voor drankenkartons niet vereist.

Stichting Kringloop Glas (SKG)

Al enige jaren signaleert SKG, dat de marktvraag naar kleurgescheiden glas het aanbod overtreft en het overleg met gemeenten om het aanbod te verhogen weinig heeft opgeleverd.

De Commissie hoopt dat financiële impulsen vanuit het nieuwe Besluit tot meer kleurscheiding zullen leiden.

De SKG constateert dat het niet gelukt is om het hergebruikpercentage te verhogen. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn dat er nog steeds veel glas uit de horeca in het restafval belandt en dat de inzameling van glas in veel gemeenten nog onder de maat is. Het GPG-project heeft na twee jaar nog geen zichtbare verbetering in grote steden opgeleverd.

De Commissie deelt de mening van SKG, dat gemeenten meer afspraken zouden kunnen maken met bedrijven om huishoudens en bedrijven samen gebruik te laten maken van de inzameling van openbare glasbakken. Dit kan de gescheiden inzameling van glas uit de horeca ten goede komen.

Stichting Kringloop Blick (SKB)

Met een terugblik over de afgelopen drie verpakkingconvenanten maakt SKB een positieve balans op: verdubbeling van het materiaalhergebruik, waardoor minder energie is verbruikt bij de productie en reductie van het materiaalgebruik per verpakkingseenheid. Het succesvolle beleid om het storten van afval in Nederland terug te dringen, heeft er toe geleid dat er steeds meer metalen verpakkingen konden worden teruggewonnen en daardoor de convenantdoelstelling is bereikt. Inspanningen om de gescheiden inzameling van metalen verpakkingen te verhogen leiden volgens SKB niet of nauwelijks tot meer materiaalhergebruik.

De grootste sprong bij de verbetering van het materiaalhergebruik is tijdens het eerste convenant gemaakt. Tijdens het derde convenant nam het storten van restafval nog eens fors af, want als gevolg van de toen nog groeiende export van bedrijfsafval naar Duitsland, kwam er meer capaciteit vrij om huishoudelijk restafval te verbranden. Bij het verbranden kunnen metalen verpakkingen wel worden teruggewonnen, bij storten niet.

SKB heeft TNO opdracht gegeven tot een onderzoek naar een betere terugwinning van metalen uit de verbrandingsresten van een afvalverbrandingsinstallatie (AVI). De gegevens komen in 2006 beschikbaar.

De Commissie voegt hier aan toe, dat ook de TU-Delft samen met het Afval Energie Bedrijf (AEB) van Amsterdam de toepassing van nieuwe scheidingstechnieken onderzoekt om de terugwinning van non-ferro metalen uit verbrandingsslakken te verbeteren.

Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen (VMK)

Na de invoering van het stortverbod in Duitsland midden 2005 werd voor bedrijven het kostenvoordeel bij bronscheiding van kunststofafval groter en voor inzamelaars van bedrijfsafval werd het sorteren van o.a. kunststof uit restafval economisch



aantrekkelijker. Hierdoor is het materiaalhergebruik gestegen. Ook de stijging van de olieprijs heeft een gunstig effect gehad op de toename van het materiaalhergebruik.

Naast de opmerkelijke resultaten van het Impulsonderzoek, waar de Commissie in het vorige jaarverslag op heeft gewezen, blijkt nu ook in de praktijk dat de markt voldoende economische prikkels kan bieden voor bedrijven om meer kunststof verpakkingsafval gescheiden aan te bieden. De Commissie adviseert het bedrijfsleven om de maximaal haalbare gescheiden inzameling bij bedrijven eerst goed vast te stellen, alvorens een grootschalige uitbreiding van nascheiding van restafval in te zetten met het doel om langs deze weg het materiaalhergebruik van kunststof verpakkingen te verbeteren. Het nascheidingstraject biedt hiervoor weliswaar potentieel mogelijkheden, maar roept nog veel vragen op. De afzet van de uit de nascheiding verkregen fracties is beperkter en vooral onzeker. Voor de afzet van regranulaat dat is verkregen uit brongescheiden kunststofafval is reeds een reguliere markt aanwezig.

In Duitsland nam door het stortverbod het aanbod van secundaire kunststofhoudende brandstoffen toe en daarmee stegen ook de verbrandingsstarieven. Hierdoor werd het voordeliger de brandstoffen tijdelijk op te slaan of productie ervan te staken. Als gevolg daarvan nam de overige nuttige toepassing van kunststofverpakkingen in 2005 af.

Het perspectief voor overige toepassingen van kunststof verpakkingsafval is minder gunstig geworden. Niet alleen moet er voor heterogeen kunststofverpakkingsafval als secundaire brandstof betaald worden (terwijl recyclebaar kunststofverpakkingsafval een positieve marktwaarde heeft), ook stelt de energiesector zich steeds meer terughoudend op bij de inzet van secundaire brandstoffen. Daarnaast wordt de inzet van duurzame homogene brandstoffen (vooral biomassa) in veel landen momenteel flink gesubsidieerd. In de afgelopen jaren hebben de projecten om ook in Nederland meer kunststof verpakkingsafval als brandstof in te kunnen zetten, niet het verwachte resultaat opgeleverd. Het Texaco-vergassingsproject, het Subcoal-project en het Redop-project bleken in de pilot-fase allen succesvol, maar strandden tot dusver steeds bij de marktintroductie.

Stichting Kringloop Hout (SKH)

De SKH is de afgelopen jaren bezig geweest om de monitoring van houten verpakkingen en verpakkingsafval te verbeteren. Steeds meer bedrijven zijn aan de monitoring gaan deelnemen. Er ligt nu een voorstel tot aanpassing van de huidige meting ten behoeve van de monitoring onder het nieuwe Besluit, waarin de Commissie overigens verder niet is gekend.

Het producthergebruik van houten pallets is net als in voorgaande jaren opnieuw toegenomen, waardoor het aandeel meermalige houten verpakkingen ook steeg.



3

MONITORING

In dit hoofdstuk toetst de Commissie de monitoringcijfers over 2005 en stelt vast of de convenantdoelstellingen zijn bereikt.

3.1

Correcties en herberekening van monitoring-resultaten 2004

Standaard correcties

Bij de monitoring over 2005 is aan bedrijven gevraagd om tevens onjuiste of onvolledige opgaven over 2004, die achteraf zijn opgemerkt, alsnog door te geven. Dit betreft zowel verpakkingsgegevens als omzetgegevens. Daarnaast corrigeert het Monitoringinstituut standaard de resultaten van het voorgaande jaar met basisgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over 2004, die pas een jaar later definitief zijn.

Deze standaard correcties zijn inherent aan de gekozen methodiek. Dit betekent dat de nu gepresenteerde cijfers voor 2005 pas volgend jaar definitief kunnen worden vastgesteld. Hierover zijn echter in het convenant geen afspraken gemaakt. Met dit voorbehoud trekt de Commissie in dit hoofdstuk haar conclusies over het bereiken van de convenantdoelstellingen.

Voortvloeiend uit een correctie voor 2004 op de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte metalen verpakkingen van 213 naar 225 kiloton is tevens de hoeveelheid hergebruikte metalen verpakkingen bijgesteld van 183 naar 193 kiloton.

De bijgestelde monitoringcijfers voor 2004 zijn naast de cijfers voor 2005 in tabel 3.1 weergegeven.

Monitoringresultaten 2005

3.2

TABEL 3.1

MONITORINGRESULTATEN 2005 (tussen haakjes de bijgestelde resultaten 2004)

VERPAKKINGSMATERIAAL	NIEUW OP DE MARKT GEBRACHTE VERPAKKINGEN IN KILOTON		HERGEBRUIKT VERPAKKINGS- AFVAL ¹⁴ IN KILOTON		HERGEBRUIK IN %		VERWIJDERD VERPAKKINGS- AFVAL ¹⁵ IN KILOTON	
Papier/karton	1465	(1475)	1049	(1024)	72	(69)	414	(454)
Drankenkartons*			2	(3)	-			
Glas	545	(562)	423	(416)	78	(74)	122	(146)
Metalen	211	(225)	177	(193)	84	(86)	34	(32)
Kunststoffen	592	(582)	131	(106)	22	(18)	389	(372)
Kunststoffen*			72	(104)	12	(18)		
			1780	(1739)**	63	(61)		
Totaal	2813	(2844)	1854	(1846)	66	(65)	959	(998)
Hout ¹⁶	533	(440)	147	(147)	39	(33)		

* Als vervangende brandstof nuttig toegepast.

** Alleen materiaalhergebruik (recycling).

¹⁴ Het gaat hierbij uitsluitend om verpakkingsafval dat als materiaal is hergebruikt of als vervangende brandstof nuttig is toegepast en niet om producthergebruik. Waar in dit verslag sprake is van producthergebruik, is dit expliciet vermeld.

¹⁵ De hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval is berekend uit de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen minus de hoeveelheid hergebruikt verpakkingsafval.

¹⁶ Houten verpakkingen vallen buiten de totaalberekeningen.

Nieuw op de markt gebrachte verpakkingen

In 2005 is 2813 kiloton verpakkingen (exclusief houten verpakkingen) nieuw op de markt gebracht, 31 kiloton minder dan in 2004. De verdeling over de diverse materiaalsoorten is weinig veranderd. Op gewichtsbasis bestaat meer dan de helft van de verpakkingen uit papier en karton.

Verpakkingdekkingsgraad

Niet alle producenten en importeurs nemen deel aan de monitoring. Kleine bedrijven met minder dan 5 werknemers en bedrijven die minder dan 50 ton verpakkingen nieuw op de markt brengen zijn hiervan vrijgesteld. De verpakkingdekkingsgraad is het percentage van het totaal nieuw op de markt gebrachte verpakkingen in Nederland dat in de marktmeting wordt gemeten. Net als in 2004, is ook bij de meting in 2005 een verpakkingdekkingsgraad vastgesteld van 60 procent.

Materiaalhergebruik en overige nuttige toepassing van verpakkingsafval

Van de 2813 kiloton nieuw op de markt gebrachte verpakkingen is het afgelopen jaar 1780 kiloton als materiaal hergebruikt. Daarnaast is nog 72 kiloton kunststofverpakkingsafval en 2 kiloton drankenkartons op een andere wijze nuttig toegepast. Dit betekent dat er 63 procent verpakkingsafval als materiaal is hergebruikt en 3 procent verpakkingsafval op een andere wijze nuttig is toegepast. In totaal is 66 procent verpakkingsafval nuttig toegepast.

De wijze waarop het materiaalhergebruik en overige nuttige toepassingen van verpakkingsafval worden gemeten is per materiaalsoort verschillend. De hergebruikresultaten per materiaalsoort zijn:

Papier/karton

In 2005 is er in totaal 3270 kiloton papier en karton nieuw op de markt gebracht en 2510 kiloton oud papier en karton als materiaal hergebruikt. Het materiaalhergebruikpercentage bedraagt daarmee 77 procent¹⁷.

Daarvan is als verpakking 1465 kiloton papier en karton nieuw op de markt gebracht en 1049 kiloton als materiaal hergebruikt. Het materiaalhergebruikpercentage voor verpakkingsafval van papier en karton komt daarmee uit op 72 procent.

Voor grafische toepassingen (kranten, tijdschriften, folders etc.) is 1805 kiloton nieuw papier op de markt gebracht en 1461 kiloton als materiaal hergebruikt. Het hergebruikpercentage voor grafische toepassingen bedraagt 81 procent¹⁷.

Er is in 2005 2 kiloton drankenkartons nuttig toegepast.



¹⁷ Bron: Papier Recycling Nederland - Rapportage Papiervezelconvenant 2005.

Glas

In 2005 is 545 kiloton glazen verpakkingen nieuw op de markt gebracht en is 423 kiloton als materiaal hergebruikt. Het hergebruikpercentage bedraagt 78 procent.

Metalen¹⁸

Het afgelopen jaar is 177 kiloton metalen verpakkingsafval gerecycled. Dat is 84 procent van de 211 kiloton die in 2005 nieuw op de markt is gebracht.

Kunststoffen

In 2005 is 592 kiloton kunststof verpakkingen nieuw op de markt gebracht. Daarvan is 131 kiloton (overigens bijna geheel afkomstig van bedrijven) als materiaal hergebruikt en komt het materiaalhergebruikpercentage in 2005 uit op 22 procent. Het blijft lastig om bij deze meting een goed beeld te krijgen over de voortgang, omdat er sprake is van een ondergrens van het gemeten hergebruik en het aantal bedrijven dat jaarlijks aan deze meting deelneemt niet constant is.

Naast de hoeveelheid die als materiaal is hergebruikt, is 72 kiloton op een andere wijze nuttig toegepast. Dit brengt het aandeel 'overige nuttige toepassing' in 2005 op 12 procent, aanmerkelijk minder dan in het jaar daarvoor.

Hout

Van de 533 kiloton houten verpakkingen die in 2005 nieuw op de markt zijn gebracht is 206 kiloton als materiaal hergebruikt. Het hergebruikpercentage komt hiermee uit op 39 procent.

SKH heeft geen gegevens verstrekt over de toepassing van houten verpakkingsafval als secundaire brandstof.

Protocol producthergebruik

In dit convenant zijn nieuwe afspraken gemaakt om het bestaande systeem van meermalige (hervulbare) drankverpakkingen (alleen voor bieren, frisdranken en waters) te handhaven. Voor de productgroepen frisdranken en waters en de productgroep bieren geldt dat een producent of importeur beperkt nieuwe éénmalige drankenverpakkingen op de markt mag introduceren. Deze beperking geldt niet voor nieuwe éénmalige drankenverpakkingen waarbij de milieubelasting niet toeneemt. Dit moet dan wel met een milieuanalyse worden vastgesteld.

Om te monitoren of het systeem van meermalige (hervulbare) drankverpakkingen gehandhaafd blijft moeten producenten en importeurs jaarlijks opgave doen van het volume dat in meermalige en in éénmalige drankenverpakkingen op de markt is

¹⁸ Metalen verpakkingsafval wordt gescheiden ingezameld bij bedrijven, nagescheiden uit het gemengd ingezameld huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval en teruggewonnen uit de bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties.

gebracht. In tabel 3.2 zijn deze volumina omgerekend naar het marktaandeel. Daarnaast moeten zij vermelden welk volume er in nieuwe éénmalige drankenverpakkingen op de markt is gebracht.

ONTWIKKELING VAN HET MARKTAANDEEL (VOLUME-%) VAN ÉÉNMALIGE EN MEERMALIGE DRANKENVERPAKKINGEN VOOR BIEREN EN FRISDRANKEN/WATERS

TABEL 3.2

	BIEREN				FRISDRANKEN/WATERS			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Eénmalig	17,8	19,0	19,8	20,8	40,6	42,1	46,3	52,0
Meermalig (hervulbaar)	82,2	81,0	80,2	79,2	59,4	57,9	53,7	48,0

De cijfers in tabel 3.2 laten zien dat het marktaandeel in éénmalige drankenverpakkingen sinds het begin van het convenant voortdurend is gegroeid. Bij bieren bedraagt de groei 3 procentpunten en bij frisdranken/waters zelfs ruim 11 procentpunten.

Deze cijfers geven echter geen zicht op de hoeveelheid éénmalige drankenverpakkingen (flesjes en blikjes) in het zwerfafval. Daarvoor zijn meer specifieke cijfers nodig, die alleen betrekking hebben op het gebruik van éénmalige drankenverpakkingen buitenshuis.

Er zijn in 2005 geen nieuwe éénmalige drankenverpakkingen op de markt gebracht.

3.3 Monitoringresultaten zwerfafval

In het monitoringprotocol bij het deelconvenant zwerfafval hebben partijen twee meetmethoden vastgelegd om de voortgang bij het bereiken van de doelstellingen voor blikjes en flesje in het zwerfafval en voor het overige zwerfafval vast te stellen.

Aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval

Het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval wordt afgeleid uit een enquête, uitgevoerd door Trendbox, waarbij een representatieve groep mensen wordt gevraagd naar het weggooien van blikjes en flesjes. De eerste enquête (de nulmeting) is in augustus 2001 uitgevoerd. Op basis van het door SVM.PACT

opgegeven marktvolume is dit omgerekend naar in totaal 50 miljoen stuks flesjes en blikjes die in 2001 in het zwerfafval zijn terechtgekomen.

De eindrapportage over dit deelconvenant is in november 2005 opgesteld en aan partijen aangeboden. Daarin is geconcludeerd dat de jaarlijkse verandering van het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval niet kan worden vastgesteld met de meetmethode zoals die in het convenant is afgesproken. Partijen zijn er ook niet in geslaagd om met behulp van andere gegevens een trend te bepalen in de ontwikkeling van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval in de periode vanaf 2001. De Commissie kan daarom geen oordeel geven of de afgesproken doelstelling voor blikjes en flesjes in het zwerfafval wel of niet gehaald is.

Overig zwerfafval: aantal stuks

Ten opzichte van de eerste meting in 2002 (nulmeting) werd op 350 voorgeselecteerde locaties waar relatief veel zwerfafval vrijkomt in 2005 gemiddeld 39 procent minder overig zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) op deze locaties aangetroffen¹⁹. Dit resultaat wordt voornamelijk bepaald door 40 procent reductie van twee componenten in het zwerfafval - sigarettenpeuken en kauwgom - die qua aantallen in het overige zwerfafval zeer dominant aanwezig zijn.

De reductie van het aantal peuken en kauwgom is slechts vastgesteld voor de periode 2003-2005. Het is niet irreëel te veronderstellen dat in het daaraan voorafgaande jaar de nog ontbrekende 5 procent reductie is gerealiseerd. Daarvan uitgaande zou de doelstelling voor het overige zwerfafval gerealiseerd kunnen zijn.

Worden de peuken en kauwgom buiten beschouwing gelaten, dan is de hoeveelheid zwerfafval sinds 2002 met slechts 29 procent afgenomen. Voor deze resterende componenten, die naast de blikjes en flesjes ook nadrukkelijker de beeldvorming over de zwerfafvalsituatie bepalen, is de afname in het zwerfafval in de periode 2002-2005 duidelijk geringer geweest.

Verificatie uitvoering monitoringprotocol

3.4

Volgend op de afspraak die partijen in artikel 13, lid 2 van het integratieconvenant hebben gemaakt, heeft de Commissie ingestemd met het hoofdstuk verificatie zoals dit door partijen in het monitoringprotocol is vastgelegd. Partijen hebben aangegeven welke clusters en bedrijven van alternatieve meetmethoden (die

¹⁹ In de rapportage over deze meting wordt aangenomen dat bij een omvang van 350 locaties de lokale factoren zoals veegmoment, gebruiksdruk, vervuilingssnelheid of weersomstandigheden niet van invloed zijn op de totale trend. Daarmee kan de Commissie echter nog niet precies opmaken of de gemeten afname in 2003 ook betekent, dat er minder zwerfafval is ontstaan. Een resultaatsverbetering op de gemeten locaties kan ook bereikt worden door deze locaties frequenter schoon te maken. De mate waarin dit van invloed is, is niet bekend en bovendien kan dit per locatie en meetjaar verschillen.

afwijken van het monitoringprotocol) gebruik maken en deze afwijkende metingen zijn met de inwerkingtreding van het vorige convenant in 1998 door partijen vastgelegd en geaccordeerd.

Uitkomsten van de verificatie

Jaarlijks wordt een selectie gemaakt van onderdelen van de monitoring die door PricewaterhouseCoopers (PwC) worden geverifieerd. PwC verifieert of de monitoringcijfers conform de daarvoor vastgestelde protocollen tot stand zijn gekomen. Er is geen controle of de door bedrijven aangeleverde gegevens juist zijn. In het verificatiehoofdstuk van het monitoringprotocol is vastgelegd dat de Commissie, in samenspraak met de SVM.PACT, de aard en reikwijdte van de verificatieopdracht aan PwC vaststelt. Dit jaar werd alleen een verificatie van de meting van de nieuw op de markt gebrachte verpakkingen door PwC uitgevoerd.

Verificatie bij clusters van de meting van de nieuw op de markt gebrachte verpakkingen

Bij 15 clusters die gezamenlijk het merendeel aan verpakkingen op de markt brengen, is het proces van verzamelen en toetsen op plausibiliteit van bedrijfsgegevens, van het aggregeren van deze gegevens en van het rapporteren aan het Monitoringinstituut Bedrijfsleven gecontroleerd.

PwC heeft bij deze verificatie geconstateerd dat de procesvoering bij 13 clusters niet tot materiële onjuistheden heeft geleid. Het cluster Bouwverpakking en Milieu heeft geweigerd om aan de verificatie mee te werken en het cluster UVME heeft niet meer gereageerd op aanvullende vragen van PwC over het tot stand komen van de cluster-rapportage.





4

CONCLUSIES

TABEL 3.3 HOEVEELHEDEN VERWIJDERD
VERPAKKINGSAFVAL (IN KILOTON) VANAF 1998

TABEL 3.3



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Doel
Nieuw op de markt gebracht	2547	2617	2758	2785	2719	2782	2844	2813	
Als materiaal hergebruikt	1574	1658	1708	1696	1671	1720	1739	1780	
Anders nuttig toegepast	0	18	46	92	99	102	107	74	
Verwijderd verpakkingsafval	973	941	1004	997	949	960	998	959	850



Doelstelling verwijderd verpakkingsafval

In tabel 3.3 zijn de jaarlijkse hoeveelheden nieuw op de markt gebrachte verpakkingen en de hergebruikte en verwijderde hoeveelheden verpakkingsafval vanaf 1998 weergegeven.

In het convenant is in 2002 afgesproken dat in 2005 niet meer dan 850 kiloton verpakkingsafval mag worden verwijderd. Dat wil zeggen dat er ten opzichte van de hoeveelheid in 2002 in 2005 100 kiloton minder mag worden gestort of verbrand in een afvalverbrandingsinstallatie.

Tabel 3.3. laat zien dat de hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval sinds 1998 blijft schommelen tussen 941 en 1004 kiloton. Zowel het gebruik als hergebruik van verpakkingsmateriaal is sindsdien toegenomen. Op basis van expertinschattingen van het Monitoringinstituut en de accountant die de verificaties uitvoert acht de Commissie een foutenmarge van 50 kiloton boven en onder het berekende verwijderingresultaat (als gevolg van onzekerheden bij de aangeleverde basisgegevens) aannemelijk. Dit betekent dat er sinds 1998 geen aantoonbare significante verandering van de hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval heeft plaatsgevonden.

Rekening houdend met de hierboven aangegeven foutenmarges, concludeert de Commissie dat de doelstelling om de verwijdering van verpakkingsafval te beperken tot maximaal 850 kiloton niet is bereikt en het ook niet aannemelijk is dat deze doelstelling gedurende deze convenantperiode binnen bereik is geweest.

Doelstelling preventie

Ten opzichte van 1999 mag de totale hoeveelheid verpakkingen tot en met het jaar 2005 niet meer stijgen dan 2/3 van de procentuele stijging van het bruto binnenlands product (BBP) in deze periode.

Het BBP is in de periode van 1 januari 1999 tot 31 december 2005 met 12,2 procent gestegen. De hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte verpakkingen is in deze periode met 10,4 procent gestegen. Dat is ruim 2 procentpunten boven de overeengekomen maximaal toelaatbare toename van 2/3 van de procentuele stijging van het BBP. Daarmee is de preventiedoelstelling niet gehaald.

Doelstellingen materiaalhergebruik en nuttige toepassing verpakkingsafval

JAARLIJKSE PERCENTAGES MATERIAALHERGEBRUIK EN NUTTIGE TOEPASSING (1998-2005)

TABEL 3.5

VERPAKKINGSMATERIAAL

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Doel
Papier/karton	69	71	69	69	69	68	69	72	75
Drankenkartons*	-	-	-	-	1	1	3	2	10
Glas	81	82	78	78	79	76	74	78	90
Metalen	81	78	77	78	80	85	86	84	80
Kunststoffen	14	17	19	18	16	20	18	22	27+3 ²⁰
Kunststoffen*	-	4	9	16	18	19	18	12	10+5 ²¹
Totaal materiaalhergebruik	62	63	62	61	61	62	61	63	70
Totaal nuttige toepassing	62	64	64	64	65	65	65	66	73
Hout	23	24	25	27	30	32	33	39	25

* Nuttige toepassing als vervangende brandstof (bij drankenkartons uitgedrukt in kiloton).

Doelstelling totaal materiaalhergebruik (recycling)

In 2005 werd 63 procent verpakkingsafval gerecycled. Daarmee is de doelstelling van 70 procent niet bereikt.

De gezamenlijke inspanningen om het hergebruik te verbeteren hebben deels succes gehad. Sinds 1998 wordt er wel steeds meer verpakkingsafval gerecycled, maar procentueel is het materiaalhergebruik niet substantieel verbeterd²². Het materiaalhergebruikpercentage lag in 1998 (begin vorig convenant) op 62 procent en in 2002 (begin laatste convenant) op 61 procent, maar is na 1998 nooit boven het uiteindelijke resultaat van 63 procent in 2005 uitgekomen.

²⁰ 27 procent resultaatsverplichting en 3 procent inspanningsverplichting.

²¹ 10 procent resultaatsverplichting en 5 procent inspanningsverplichting.

²² Hoewel het hergebruik sinds 1998 duidelijk is gestegen neemt het hergebruikpercentage toch niet toe.



De Commissie constateert dat in de laatste twee convenantperiodes de benodigde opwaartse trend om naar een hoger materiaalhergebruikpercentage door te groeien niet of onvoldoende kon worden ingezet. Kennelijk zijn hiervoor meer ingrijpende aanpassingen in de huidige inzamelstructuur nodig, die echter met een convenantenaanpak moeilijk afdwingbaar zijn.

Doelstelling totaal nuttige toepassing

Naast 63 procent materiaalhergebruik is nog 3 procent verpakkingsafval op een andere wijze nuttig toegepast. Van de in 2005 nieuw op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen is daarmee in totaal 66 procent nuttig toegepast. Daarmee is de doelstelling van 73 procent nuttige toepassing niet bereikt.

Sinds de invoering in Duitsland van een stortverbod op onbehandeld afval is de afzet van Nederlandse secundaire brandstoffen op de Duitse markt onder druk komen te staan, omdat het interne aanbod nu de vraag ruimschoots overtreft en daardoor de verwerkingstarieven voor secundaire brandstoffen aanmerkelijk zijn gestegen. Dit verklaart waarom de inzet van kunststof verpakkingsafval als brandstof (in voornamelijk Duitse cementovens en energiecentrales) in 2005 is afgenomen. De verwachting is dat het nog enige jaren zal duren voordat er voldoende extra verwerkingscapaciteit voor secundaire brandstoffen beschikbaar is om de balans tussen vraag en aanbod weer in evenwicht te krijgen.

Naast de invloed van het Duitse stortverbod op het resultaat in 2005, constateert de Commissie ook dat een aantal projecten voor het verbeteren van de overige nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval, die aanvankelijk hoopvol leken (zoals de Texaco-vergassing, Subcoal en Redop), niet het verwachte resultaat hebben opgeleverd. Het ontbreken van een eigen afzetmarkt maakt de uitvoering van het verpakkingenbeleid op dit punt kwetsbaar en onzeker voor de toekomst.

Doelstelling materiaalhergebruik verpakkingsafval van papier en karton

Het materiaalhergebruikpercentage komt in 2005 uit op 72 procent. Dit betekent dat de doelstelling van 75 procent materiaalhergebruik niet is gehaald. Wel is het materiaalhergebruik ten opzichte van 2004 met 3 procentpunten gestegen. Maar over de lange termijn gezien schommelt het materiaalhergebruik steeds tussen 68 en 72 procent en kan er geen duidelijke trend naar een beter resultaat worden waargenomen. Of er in 2005 mogelijk toch een structurele verbetering van de gescheiden inzameling is ingezet, kan op dit moment niet worden vastgesteld.

Voor de totale hoeveelheid op de markt gebracht papier en karton is de doelstelling 75 procent materiaalhergebruik. In 2005 is 77 procent bereikt, en daarmee is deze doelstelling gerealiseerd.



Naast de recyclingdoelstellingen is in het convenant afgesproken om ten minste 75 procent gescheiden inzameling van oud papier en karton uit huishoudens te realiseren. Aangezien voor de monitoring hiervan geen afspraken zijn gemaakt en het monitoringverslag derhalve hierover geen informatie bevat, kan de voortgang bij het bereiken van deze doelstelling niet worden getoetst. Wel is bekend hoeveel oud papier en karton er in 2005 gescheiden uit huishoudens wordt ingezameld, waarbij opvalt dat daarbij in de grotere gemeenten nog onvoldoende resultaat wordt bereikt.

Doelstelling drankenkartons

In het convenant is afgesproken om in 2005 10 kiloton drankenkartons nuttig toe te passen. Uiteindelijk is het afgelopen jaar slechts 2 kiloton nuttig toegepast. Gedurende deze convenantperiode werd maximaal 3 kiloton nuttige toepassing gehaald. Daarmee concludeert de Commissie dat de doelstelling voor drankenkartons niet is gehaald en ook niet binnen bereik is geweest. De condities en inspanningen hiervoor zijn ontoereikend geweest, te meer omdat het elders binnen Europa mogelijk is om de helft van de op de markt gebrachte drankenkartons nuttig toe te passen.

Doelstelling materiaalhergebruik verpakkingsafval van glas

In 2005 komt het hergebruikpercentage uit op 78 procent, ruim onder het afgesproken doel van 90 procent.

Voor glas is in het convenant afgesproken om ten minste 90 procent gescheiden uit huishoudens in te zamelen. Aangezien voor de monitoring hiervan geen afspraken zijn gemaakt en het monitoringverslag derhalve hierover geen informatie bevat, kan de voortgang bij het bereiken van deze doelstelling niet worden getoetst. Wel is bekend hoeveel glas er in 2005 via glasbakken is ingezameld, waarbij opvalt dat daarbij in de grotere gemeenten nog onvoldoende resultaat wordt bereikt.

Doelstelling materiaalhergebruik metalen verpakkingsafval

In 2005 is 84 procent metalen verpakkingsafval gerecycled. Daarmee is de doelstelling van 80 procent gehaald. Het bereiken van deze doelstelling voor metalen verpakkingen is vooral te danken aan de forse afname van het storten van gemengd huishoudelijk en bedrijfsafval (restafval) tijdens deze convenantperiode. Doordat er steeds meer restafval bij afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) werd aangeboden, kon er naar verhouding ook steeds meer metalen verpakkingsafval met behulp van magneten uit het restafval of uit de verbrandingsslakken van het restafval worden teruggewonnen. Uit recentelijk onderzoek van de TU-Delft en TNO blijkt dat de terugwinning van met name de non-ferro metalen uit verbrandingsslakken nog verder kan worden verbeterd.



Doelstelling materiaalhergebruik kunststof verpakkingsafval

Op basis van monitoringgegevens blijkt dat het materiaalhergebruik in 2005 op 22 procent uitkomt. Daarmee is niet aan de resultaatsverplichting van ten minste 27 procent materiaalhergebruik voldaan en de extra 3 procent inspanningsverplichting niet ingevuld.

Doelstelling nuttige toepassing kunststof verpakkingsafval

Van de in 2005 nieuw op de markt gebrachte kunststof verpakkingen is 12 procent als vervangende brandstof nuttig toegepast. Daarmee is aan de 10 procent resultaatsverplichting voldaan en is de extra inspanningsverplichting van 5 procent ten dele ingevuld.

Doelstelling materiaalhergebruik verpakkingsafval van hout

Van de 533 kiloton houten verpakkingen die in 2004 nieuw op de markt is gebracht is 206 kiloton, ofwel 39 procent, als materiaal hergebruikt. Dit betekent dat de doelstelling voor houten verpakkingen ruimschoots is gehaald. Hiervoor waren overigens weinig extra inspanningen nodig, omdat aan het begin van het convenant het vereiste materiaalhergebruikpercentage reeds was bereikt. De vraag naar hout als secundaire grondstof (en ook als secundaire brandstof c.q. duurzame energiebron) is daarna toegenomen, waardoor het resultaat in deze convenantperiode nog wel aanzienlijk kon worden verbeterd.

Doelstellingen zwerfafval

Doelstelling aantal blikjes en flesjes

Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de uitkomsten van de (afgesproken) meting van blikjes en flesjes in het zwerfafval niet betrouwbaar genoeg zijn en hiervoor ook geen alternatieve meetmethode beschikbaar is. Dit betekent dat de Commissie geen oordeel kan geven over het bereiken van deze doelstelling.

Doelstelling 'overig' zwerfafval

De doelstelling voor het overige zwerfafval is niet gehaald. In de periode 2002-2005 is op 350 voorgeselecteerde locaties waar relatief veel zwerfafval vrijkomt de hoeveelheid overig zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) met 39 procent afgenomen. Dit resultaat wordt wel voornamelijk bepaald door de 40 procent reductie van twee componenten in het zwerfafval - sigarettenpeuken en kauwgom - omdat deze componenten qua aantallen in het overig zwerfafval zeer dominant aanwezig zijn.

De ontwikkeling van het aantal peuken en kauwgom kon in 2002 niet worden vastgesteld. Gezien het verloop daarvan in de navolgende periode 2003-2005 is het

niet irreëel te veronderstellen dat het aantal peuken en kauwgom in 2002 ook zodanig is afgenomen, dat daarmee voor de gehele periode 2002-2005 mogelijk wel sprake had kunnen zijn van 45 procent afname van het overige zwerfafval. De Commissie sluit daarom niet uit dat, indien er een volledige meting had plaatsgevonden, de doelstelling voor het overige zwerfafval mogelijk wel bereikt had kunnen worden.

Worden peuken en kauwgom buiten beschouwing gelaten, dan bedraagt de afname van de hoeveelheid zwerfafval 29 procent. Voor deze resterende componenten in het zwerfafval is de afname in de periode 2002-2005 dus duidelijk geringer geweest.

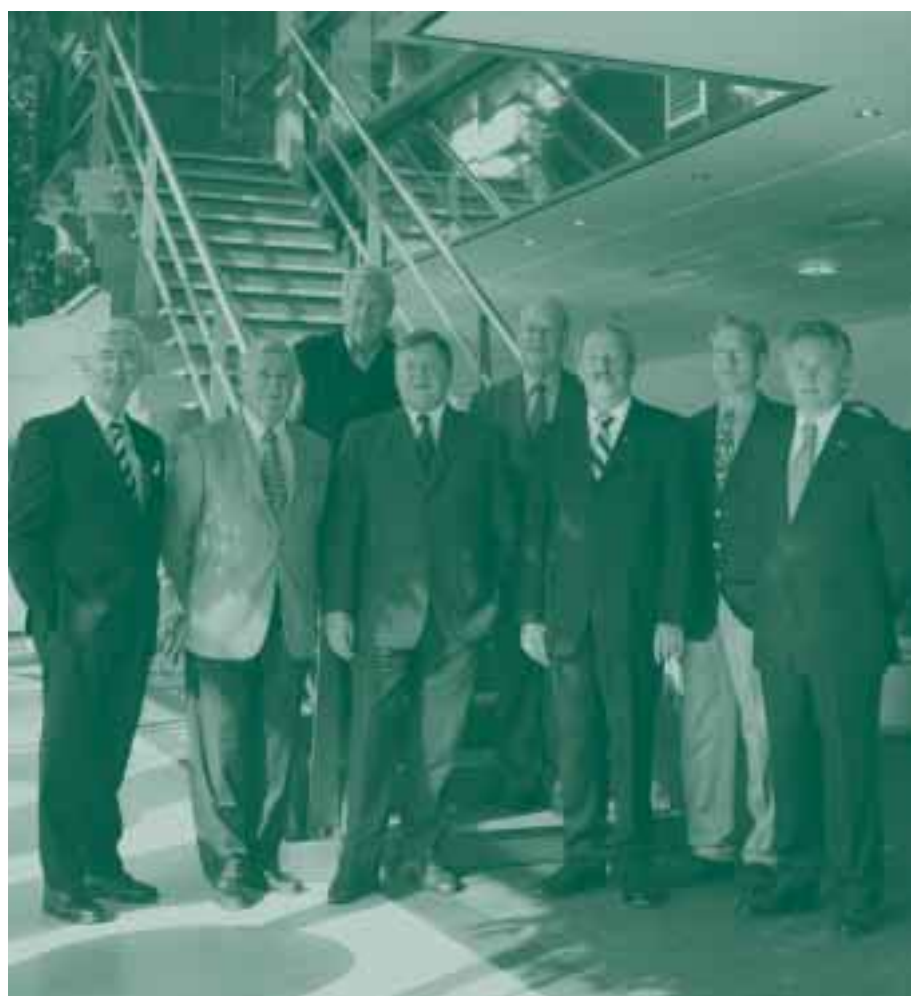


JAARVERSLAG 2005

**COMMISSIE
VERPAKKINGEN**



BIJLAGEN



Samenstelling Commissie Verpakkingen

VOORZITTER

De heer drs. H.G. Ouwerkerk
Voormalig voorzitter Afval Overleg Orgaan

LEDEN AANGEWEEZEN DOOR DE STAATSSECRETARIS VAN VROM

De heer J.J. Feenstra
Voormalig lid Tweede Kamer, Hoofd Public Affairs Havenbedrijf Rotterdam
en voorzitter Vereniging van Milieuprofessionals (VVM)

De heer drs. M. Smits
Raadslid gemeente Den Haag

De heer prof. mr. P.C.E. van Wijmen
Hoogleraar Natuurbeschermingsrecht (UvU) en staatsraad i.b.d.

LEDEN AANGEWEEZEN DOOR HET BEDRIJFSLEVEN

De heer J. Abspoel
Voormalig commissaris SVM.PACT, voormalig voorzitter Stichting Papier Recycling
Nederland

De heer H.H. van der Geest
Voormalig bestuurslid SVM.PACT, voorzitter Vakcentrum Levensmiddelen MKB

De heer drs. F.J.M.C. Tummers
Voormalig voorzitter SVM.PACT, voormalig directievoorzitter Unilever Nederland

SECRETARIS

De heer M.H. van Nieuwenhoven MEM

WAARNEMER VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VROM

De heer drs. C. Clement
Coördinator verpakingsbeleid Ministerie van VROM

WAARNEMER VAN HET BEDRIJFSLEVEN

De heer drs. ing. R. van Beek
Accountmanager SVM.PACT



VERSLAGEN VAN PARTIJEN

1 Verslag van de Staatssecretaris van VROM

I ALGEMENE BELEIDSONTWIKKELING

Het jaar 2005 was het derde en tevens laatste jaar waarin Convenant Verpakkingen III van toepassing was. Het jaar werd voor de overheid opnieuw gekenmerkt door vele discussies over het toekomstig verpakkingenbeleid na afloop van dit Convenant, eind 2005 en de invulling daarvan door het bedrijfsleven en gemeenten en over zwerfafval en het al dan niet invoeren van statiegeld.

Aan het eind van het jaar kon de voorlopige balans worden opgemaakt:

- Aan de lange periode van afspraken op vrijwillige basis via convenanten sinds 1991 is een einde gekomen; vanaf 1 januari 2006 gelden nog uitsluitend (overigens nieuwe) wettelijke verplichtingen.
- Het voorschrijven van meermalige verpakkingen is op grond van uitspraken van Europese Hof niet langer mogelijk hetgeen betekent dat voor frisdranken en waters de traditionele hervulbare fles zal verdwijnen en voor bier hetzelfde mogelijk wordt
- De onzekerheid over de invoering van verplicht statiegeld op flesjes en blikjes blijft vooralsnog bestaan.

1. Overleg met het bedrijfsleven, gemeenten en milieubeweging over het te voeren beleid

Evenals vorig jaar vond veelvuldig overleg plaats met SVM.PACT en de VNG, terwijl ook regelmatig met de Stichting Natuur en Milieu van gedachten werd gewisseld. Ook nu waren de centrale gesprekspunten het meten van zwerfafval, het te voeren beleid na 2005 in samenhang met de publicatie van de AMvB en het nemen van een Koninklijk Besluit waarmee de producentenverantwoordelijkheid per 1-1-2006 definitief wordt ingevoerd en het pilotplan voor de inzameling van kleine PET-flesjes.

Met name vanaf de tweede helft van het jaar wordt steeds intensiever gesproken over de concrete invulling van de producentenverantwoordelijkheid per 1-1-2006. De eerste gesprekken over het te volgen model voor inzameling, voor-en nascheiding op wat langere termijn vinden al in de eerste helft van 2005 plaats en culminerend in de studie van PricewaterhouseCoopers die eind van het jaar aan de TK wordt aangeboden.

2. Jaarverslag over 2003 van de Commissie verpakkingen

Het jaarverslag van de Commissie verpakkingen over 2004 is op 3 november 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

De vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer heeft onder meer deze brief geagendeerd voor het overleg met de Staatssecretaris op 20 december 2005. In de bespreking werd aangehaald dat de Commissie constateerde dat de doelstellingen van de convenanten niet zijn gehaald.

3. Het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP)

Het LAP is op 3 maart 2003 in werking getreden. In maart 2005 is het LAP voor de tweede keer gewijzigd. De aanleiding voor deze wijziging waren diverse uitspraken van de Raad van State over de in- en uitvoer van afvalstoffen. Ook was deze wijziging noodzakelijk om uitwerking te geven aan toezeggingen van Nederland aan de Europese Commissie op dit punt.

2005 stond in het teken van het absolute stortverbod in Duitsland, dat op 1 juni 2005 van kracht is geworden en het al dan niet open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. In het LAP is namelijk het streven opgenomen dat genoemde landsgrenzen op 1 januari 2006 kunnen vervallen, mits in Nederland en de aangrenzende landen sprake is van gelijkwaardige milieueisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving. En dat Duitse stortverbod is een belangrijk sturende factor in dit geheel. Op basis van het onderzoek 'Grenzenloos verbranden in 2006' heeft de Staatssecretaris van VROM besloten om de grenzen niet begin 2006, maar op 1 januari 2007 te openen. Reden voor dat jaar uitstel was dat de Staatssecretaris de ontwikkelingen als gevolg van het stortverbod in Duitsland een jaar langer wilde volgen en wilde bezien of als gevolg van die ontwikkelingen ook in Nederland een absoluut stortverbod moet worden afgekondigd als de landsgrenzen open gaan.

Inmiddels laat het Duitse stortverbod al duidelijke sporen na in Nederland: de uitvoer van brandbaar afval naar Duitsland is zo goed als gestopt, omdat de Duitse

installaties waar het Nederlands afval naar toe ging nu volledig worden gevuld met Duits afval dat niet meer mag worden gestort. Door het wegvallen van de uitvoer en een Nederlands tekort aan verbrandingscapaciteit wordt in Nederland sinds juni 2005 aanzienlijk meer brandbaar afval gestort. De afvalsector is druk bezig met het initiëren en bouwen van nieuwe capaciteit. De verwachting is dat er in 2008/2009 voldoende capaciteit is om al het Nederlands afval te verbranden. In hoeverre die Nederlandse capaciteit daadwerkelijk voor Nederlands afval zal worden gebruikt, hangt af van de verwerkingscapaciteit in Duitsland, de markttarieven en het al dan niet afkondigen van een absoluut stortverbod in Nederland.

Een andere belangrijke ontwikkeling was het eind 2004 sluiten van de laatste verbrandingsoven (draaitrommeloven, DTO) voor gevaarlijk afval bij AVR-chemie. De redenen daarvoor waren de sterk oplopende verliezen bij het verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen en het ontbreken van uitzicht op verbetering. Gevolg hiervan is dat Nederland vanaf 1 januari 2005 voor het verbranden van gevaarlijk afval voornamelijk is aangewezen op de daarvoor in het buitenland (ruimschoots) beschikbare capaciteit. Uit een onderzoek van de VROM Inspectie van eind 2005/begin 2006 blijkt dat er geen problemen zijn om het gevaarlijk afval in het buitenland te laten verwerken.

In 2005 is ook de stortlocatie voor specifieke gevaarlijke stortplaatsen, de C2-deponie, gesloten. Redenen daarvoor waren het sterk verminderd aanbod van gevaarlijk afval, de technische staat van de deponie met bijbehorende voorzieningen en nieuwe Europese regelgeving voor storten. C2-afvalstoffen moeten nu in Nederland op een andere manier worden verwerkt. Als alternatieve verwerking niet mogelijk is of als de kosten van het alternatief te hoog zijn, dan mogen de afvalstoffen op een Nederlandse stortplaats worden gestort. Als alternatieve verwerking en storten in Nederland niet mogelijk zijn, mag uitvoer plaatsvinden.

In oktober 2005 is de tweede voortgangsrapportage LAP gepubliceerd. De rapportage bevat een overzicht van de uitvoering van het LAP tot dat moment en de actuele stand van zaken ten opzichte van de in het LAP opgenomen beleidsdoelen.

Enkele belangrijke constatering uit de voortgangsrapportage zijn:

- Het totale afvalaanbod is in de periode 2000-2003 gedaald met ongeveer 2,6%, terwijl het BBP in die drie jaar met 0,6% is gegroeid. Hoewel een periode van drie jaar kort is voor uitspraken over trends lijkt voor het totale afvalaanbod een absolute ontkoppeling zichtbaar.

- De doelstelling om het nuttig toepassen van afvalstoffen verder te stimuleren heeft de afgelopen jaren niet tot zichtbaar resultaat geleid. Procentueel is de totale nuttige toepassing tussen 2000 en 2003 constant gebleven rond de 80-81%.

Op Europees niveau zijn diverse ontwikkelingen gaande in de richting van een meer gelijkwaardig speelveld. Vermeldenswaardig zijn in dit kader de discussies in het kader van de Thematische strategie preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen en de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het voornemen is om het begrip afvalstof te verduidelijken en de bijlagen van de kaderrichtlijn afvalstoffen aan te passen zodat het onderscheid tussen verwijderen en nuttige toepassing wordt verhelderd. Ook wordt gesproken over het belang en de introductie van Europese minimumstandaarden en economische instrumenten.





II ENIGE SPECIFIEKE ONDERWERPEN

4. Ontwikkelingen rond gescheiden inzameling algemeen

Op het gebied van gescheiden inzameling is door VROM in het jaar 2000 het initiatief genomen voor twee programma's die erop gericht zijn dat gemeenten en bedrijven tot een verhoging komen van het aandeel gescheiden inzameling terwijl tevens een subsidieregeling (SAM) is gemaakt die daaraan bijdraagt.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- 4.1. Het stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijke afval (STAP);
- 4.2. Het door de ministeries van VROM en van EZ, provincies, gemeenten en waterschappen vastgestelde programma voor afvalscheiding en afvalpreventie bij bedrijven 'met preventie naar duurzaam ondernemen' (PreDO);
- 4.3. De Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering (SAM) die een belangrijke financiële ondersteuning betekent voor de uitvoering van projecten van gemeenten, zowel op het gebied van huishoudelijk afval, zwerfafval als op het gebied van bedrijfsafval.

SenterNovem, afdeling Uitvoering Afvalbeheer, verleent als programmabureau ondersteuning bij de uitvoering van de programma's, terwijl InfoMil als programmabureau betrokken is bij de SAM-regeling, onderdeel verruimde reikwijdte.

4.1 Stimuleringsprogramma afvalpreventie en -scheiding bij huishoudens (STAP)

4.1.1 Algemeen



Het stimuleringsprogramma afvalscheiding en preventie van huishoudelijk afval (STAP) is in 2005 zijn 5e uitvoeringsjaar ingegaan. Het doel is gemeenten te stimuleren om het gemeentelijk afvalbeheer te optimaliseren. Dit betekent meer afvalscheiding en preventie en minder zwerfafval. Het stimuleringsspoor van STAP wordt gekenmerkt door kennisuitwisseling tussen gemeenten, het doen van onderzoek naar kennislacunes en financiële ondersteuning van gemeenten via de SAM (zie verder 4.3.).

Overeenkomstig het AOO-advies heeft VROM in augustus 2004 besloten nog 3 jaar (tot en met 2007) door te gaan met STAP. De SAM-regeling werd in het verslagjaar doorgezet en voor de jaren daarna wordt jaarlijks op basis van een effectmeting beoordeeld wel of niet door te gaan.

4.1.2 Enige specifieke activiteiten

4.1.2.1 Landelijke congressen

Om gemeenten te informeren over actuele zaken, ze met elkaar in contact te brengen en de gelegenheid te bieden praktijkervaringen uit te wisselen, organiseert SenterNovem jaarlijks twee congressen: het gemeentelijk afvalcongres en het nationale zwerfafvalcongres. Het gemeentelijk afvalcongres had als thema

producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen. In het Nationaal zwerfafvalcongres, dat samen met de NVRD en Nederland schoon is georganiseerd, stond de integrale aanpak van zwerfafval centraal. Beide congressen zijn met 300 deelnemers voor het afvalcongres (uitverkocht) en ruim 200 voor het zwerfafvalcongres zeer goed bezocht. Uit de evaluatie blijkt dat beide congressen door de bezoekers zeer goed worden gewaardeerd.

4.1.2.2 Kennisbijeenkomsten

Hieronder wordt ingegaan op bijeenkomsten die direct of indirect te maken hebben met verpakingsafval.

Diftar

In december is een vraaggestuurde kennisbijeenkomst over diftar (differentiatie van tarieven) georganiseerd, waarin dertig gemeenten op basis van een vooraf uitgevoerde behoefteverkenning kennis en ervaringen uitwisselden. Door de deelnemersmix van ervaringsdeskundigen en gemeenten die diftar overwegen, vond er een optimale en praktische kennisuitwisseling plaats. Veel deelnemers hebben aangegeven deel te willen nemen in het op te zetten kennisnetwerk diftar waarvoor deze bijeenkomst in feite de start vormde.

Contractmanagement

Uitvoering Afvalbeheer heeft vorig jaar voor gemeenten hulpmiddelen voor actief contractmanagement ontwikkeld. In juni is een workshop contractmanagement georganiseerd waarin het gebruik en de toepassing van de middelen zijn gepresenteerd en toegelicht. Twintig gemeenten namen deel. De hulpmiddelen zijn te downloaden van www.uitvoeringafvalbeheer.nl.

Benchmarking

In de gemeentelijke benchmark afvalscheiding 2005 hebben 33 gemeenten kennis en ervaring uitgewisseld. De benchmark is daarmee voor het derde jaar met succes uitgevoerd. Qua systematiek was die vergelijkbaar met de voorgaande jaren; wel lag de nadruk meer op het leren van elkaar. De nieuwe persoonlijke afvalprofielen waren daarbij een handige hulp. Er waren drie kringen, die elk twee keer bij elkaar zijn geweest. Op de eerste bijeenkomst zijn de prestaties vergeleken en geanalyseerd. Op de tweede zijn verbeterpunten geïnventariseerd. Door te reflecteren aan de gemeente met de beste prestatie konden alle aanwezigen zelf verbeteropties nagaan.

In een kick-off en bij de afsluiting zijn alle deelnemers bij elkaar geweest, waarbij bij de afsluiting dieper is ingegaan op de gevolgen van producentenverantwoordelijkheid. De resultaten van de benchmark zijn vastgelegd in kringrapporten en in een benchmarkspecial van het tijdschrift Afval Informatief.

4.1.2.3 Communicatie

Internetsite

De site www.afvalscheiding.info is omgebouwd tot onderdeel van de nieuwe site www.uitvoeringafvalbeheer.nl. Hierop staat actuele informatie, praktijkkennis en



achtergrondinformatie over afvalscheiding en de aanpak van zwerfafval, afgestemd op de informatiebehoefte van gemeenten. De nieuwe site is nog toegankelijker gemaakt.

Er worden regelmatig digitale nieuwsbrieven verzonden en de frequentie is opgevoerd naar een nieuwsbrief per maand.

Marktplaats

Om communicatie over afvalscheiding en zwerfafval voor gemeenten gemakkelijker te maken, heeft SenterNovem een digitale marktplaats voor communicatiemiddelen ontwikkeld. Deze marktplaats is op 20 april gepresenteerd op het evenement Kansrijk en staat op www.uitvoeringafvalbeheer.nl. Via Afval Informatief en de digitale nieuwsbrief is de aandacht op de marktplaats gevestigd. Daarnaast is er op de VROM-site een hyperlink naar de marktplaats opgenomen.

VROM-campagne

De VROM-campagne "Meer scheiden, minder afval" heeft plaatsgevonden van 13 juni tot 15 juli. Dit is besproken in het communicatieplatform en uitgebreid gecommuniceerd naar gemeenten. Verder heeft SenterNovem zorggedragen voor betrokkenheid en inbreng van gemeenten bij de voorbereiding van de campagne.

Communicatieplatform

Het communicatieplatform afval, met communicatiedeskundigen van VROM, gemeenten, brancheorganisaties en SenterNovem is twee keer bij elkaar geweest. In het voorjaar is de VROM-campagne besproken en is nagegaan hoe gemeenten op de campagne kunnen aanhaken. In het najaar stond de communicatie over producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen vanuit de verschillende organisaties centraal.

4.1.2.4 Succesfactoren, best practices

Oud papier en karton

Voor het project succesfactoren inzameling papier en karton is een onderzoek uitgevoerd naar de kansrijke systemen van blauwe minicontainers bij laagbouw en ondergrondse inzameling bij midden- en hoogbouw. In dit onderzoek zijn de praktijkervaringen van een groot aantal gemeenten met deze systemen verzameld en geanalyseerd.

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in een (nog te verschijnen) rapportage die input vormt voor een op te zetten kennisnetwerk voor dit thema. Er is al veel gemeentelijke interesse in deelname.

4.2 Programma "Met preventie naar duurzaam ondernemen" (PreDO)

In 2005, het laatste jaar van het programma, zijn binnen PreDO de activiteiten voor het verbeteren van de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Wet milieubeheer, ondermeer gericht op afvalpreventie en afvalscheiding, intensief voortgezet. Daarbij is opnieuw aandacht besteed aan het verbeteren van het kennis- en uitvoeringsniveau, ondermeer via de zogenaamde kennistrajecten van InfoMil. Deze trajecten zijn bedoeld voor vergunningverleners en handhavers die nog

geen ervaring hebben op het gebied van preventie. De afgelopen jaren zijn ca 30 kennistrjecten uitgevoerd, waaraan zo'n 500 vergunningverleners en handhavers van gemeenten (112), milieudiensten (12) en provincies (4) deelnamen. Daarnaast hebben 75 managers binnen deze instanties deelgenomen aan de managementmodules.

- In het verslagjaar is het document integrale 'Handreiking Wegen naar preventie bij bedrijven', bedoeld voor vergunningverleners en handhavers, afgerond. Hierin is o.a. de handleiding afvalpreventie en -scheiding opgenomen en geactualiseerd.
- Eveneens is een project afgerond, waarbij overheden zelf worden gestimuleerd de eigen bedrijfsvoering tegen het licht te houden door het invullen van de milieubarometer. Hierin worden ook afvalaspecten meegenomen. Dit project was een succes in Zeeland en heeft in 2004/2005 een landelijk vervolg gekregen. Tevens is een zogenaamde MVO (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen)-scan voor provincies en gemeenten verder ontwikkeld waarmee ze hun eigen activiteiten op een breder MVO vlak kunnen doorlichten. In totaal hebben 3 provincies en 3 gemeenten een doorlichting uitgevoerd.
- In het laatste jaar van PreDO zijn 12 zogenoemde proeftuinen uitgevoerd, waarbij veelal bedrijven werden gestimuleerd om (met onderdelen van) MVO, waaronder ook afvalpreventie en -scheiding, aan de slag te gaan.
- Het PreDO programma is in 2005 afgerond en wordt in 2006 geëvalueerd.

4.3 SAM-regeling huishoudelijk afval en PREDO

4.3.1 Huishoudelijk afval

De belangstelling vanuit de doelgroep voor deelregeling SAM-HA was ook in 2005 weer erg groot, zowel voor basis- als voor plusprojecten. In eerste instantie konden alleen de aanvragen die op de openingsdag zijn binnengekomen worden gehonoreerd. Later is daar door intrekkingen bij andere SAM-onderdelen nog één gemeente bijgekomen.

De aanvragers van afgewezen projecten hebben aangegeven dat de projecten daardoor niet of veel kaler zullen worden uitgevoerd.

4.3.1.1 Basisprojecten

Een basisproject dient voor het verkrijgen van inzicht in de huidige situatie bij de gemeente en in de ontwikkeling van een plan van aanpak teneinde gescheiden inzameling en preventie van huishoudelijk afval te verbeteren.

In 2005 is ruim 240% van het voor basisprojecten beschikbare subsidiebudget geclaimd door 17 aanvragen. Op de openingsdag (3 januari jl.) was er al 180% geclaimd door 12 aanvragen. Besloten is de aanvragen van 3 januari te gaan tenderen, op basis van de beoordelingscriteria van artikel 4, lid 1 van de regeling. De bijdrage aan de regeling is vertaald met de beoogde reductie in de hoeveelheid restafval op basis van de nulsituatie van 2003 en de door de aanvragers opgegeven doelstelling. Aangezien drie van de aanvragers al op (of zelfs boven) het niveau van de doelstelling zaten, vielen die in ieder geval af.





4.3.1.2 Plusprojecten

Een plusproject omvat de daadwerkelijke invoering van nieuwe maatregelen en activiteiten. Deze projectcategorie is bedoeld voor gemeenten die al goed en aantoonbaar inzicht hebben in de huidige situatie op het gebied van huishoudelijk afval en die beschikken over een onderbouwd plan van aanpak.

Van alle aanvragen voor plusprojecten (34) komen er 32 voort uit basisprojecten. Alle aanvragen voor een plusproject zijn dus gebaseerd op een brede informatiebasis, een goed inzicht in de afvalsituatie.

Bij plusprojecten huishoudelijk afval was de claim van de 22 binnengekomen aanvragen op de openingsdag ongeveer gelijk aan het beschikbare budget. In eerste instantie zijn toen 20 aanvragen gehonoreerd. In december bleek er extra budget voor plusprojecten te zijn door onderbenutting en intrekkingen bij andere SAM-onderdelen.

4.3.1.3 Vaststellen van subsidies

Per eind 2005 zijn in totaal 167 van de 244 projecten afgerond en vastgesteld voor een bedrag van € 5.489.621,26. Hierbij gaat het om vaststellingen waarvan de bezwaartermijn is verstreken.

4.3.2 PreDO

Voor de subsidieregeling SAM-PreDO was in 2005 een subsidiebedrag van € 2.174.100 voor projecten m.b.t. de verruimde reikwijdte (SAM-VR) beschikbaar.

Eind 2005 waren in het kader van het onderdeel verruimde reikwijdte van de subsidieregeling in totaal ca. 350 gemeenten betrokken bij ca. 250 projecten. In de regeling voor 2005 is een koppeling gemaakt met het traject Professionalisering van de handhaving waar gemeenten verplicht aan deelnemen, om ook na het einde van de regeling na 2005 structureel aandacht voor de verruimde reikwijdte te houden. Bijna alle gemeenten die hebben aangevraagd in 2005 hebben in hun aanvraag aangegeven dat de verruimde reikwijdte een onderdeel is (geweest) in het traject Professionalisering van de handhaving. Een deel van de SAM-VR projecten zal nog doorlopen tot en met 2007.

In het kader van de afronding van PreDO is de stand van zaken m.b.t. uitvoering van de verruimde reikwijdte onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat veel gemeenten (ca 80%) en provincies de uitvoering van de verruimde reikwijdte hebben geborgd in hun beleid en totale vergunningverlening- en handhavingstraject. Naast energiebesparing wordt ook meer aandacht besteed aan afvalpreventie en afvalscheiding. Geconstateerd is dat bij de meeste gemeenten en provincies een goede basis ligt om ook de komende jaren met de onderwerpen van de verruimde reikwijdte door te blijven gaan.



5. Zwerfafval

5.1 Onderzoek naar trends in het zwerfafval

Het nader onderzoek waarmee toch iets over de trend in de ontwikkeling van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval vanaf 2001 kan worden gezegd is in opdracht van VROM en SVM.PACT in het voorjaar door onderzoeksbureau CE van

start gegaan. Op 19 oktober werd het rapport met de bevindingen gepubliceerd. CE trekt de conclusie dat er geen betrouwbare uitspraak mogelijk is om vast te stellen of de doelstelling van de 80 % reductie van het aantal flesjes en blikjes in het zwerfafval is gehaald. Hoewel het beeld lijkt te ontstaan dat de 80- % reductie in de periode 2001-2005 niet wordt gehaald, zijn er volgens CE onvoldoende harde gegevens om deze uitspraak te kunnen staven en de mogelijkheid uit te sluiten dat de 80m % wel is gehaald.

5.2 STAP-zwerfafval

SenterNovem stimuleert namens VROM de beleidsmatige en integrale aanpak binnen gemeenten en ondersteunt gemeenten hierbij. Ook Nederland Schoon en de NVRD ondersteunen gemeenten bij de aanpak van zwerfafval. Ten behoeve van afstemming en samenwerking hebben deze partijen begin 2005 een gezamenlijke uitvoeringsagenda aanpak zwerfafval opgesteld. Het bestuurlijk AOO, de Stuurgroep Verpakkingen en de Commissie Verpakkingen/evaluatiecommissie Feenstra ondersteunen deze aanpak. Hiermee is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie van het deelconvenant zwerfafval. De uitvoeringsagenda is politiek goed ingekaderd en staat stevig.

In het vierde kwartaal is de uitvoeringsagenda aanpak zwerfafval 2006 voorbereid.

Het stappenplan uit de handreiking Aanpak zwerfafval: een schone taak voor gemeenten (AOO, 2004) vormt de basis voor het opstellen van gemeentelijk zwerfafvalbeleid. Met dit stappenplan brengt een gemeente de nulsituatie in kaart en formuleert op basis daarvan beleid.

In aansluiting op het stappenplan ontwikkelt Uitvoering Afvalbeheer kennis en instrumenten die een verdieping zijn op voor onderdelen van de aanpak. Deze kennis en instrumenten zijn in 2005 ontsloten via 'modules'. Dit maakt het voor gemeenten mogelijk gericht aan de slag te gaan, met dat onderwerp dat op een bepaald moment prioriteit heeft. Bovendien zijn de modules te gebruiken in situaties waarin nog vrijwel niets is gedaan als in situaties waarin de gemeente de aanpak verder wil professionaliseren. Op dit moment zijn er modules voor: beheer, monitoring, samenwerking burgers, voorzieningen, communicatie en handhaving. De modules vormen de basis voor de plusprojecten in SAM-zwerfafval 2006.

De modules Communicatie en Handhaving zijn ontwikkeld in 2005.

In het project Communicatie zwerfafval hebben acht gemeenten onder begeleiding van SenterNovem in drie workshops een plan opgesteld om via communicatie gedragsbeïnvloeding van burgers te bereiken. De ervaringen zijn opgewerkt tot een raamwerk-communicatieplan voor alle gemeenten. Dit vormt de module Communicatie.

Op basis van theorie en ervaringen in gemeenten is de Routeplanner 'Handhaven op zwerfafval' opgesteld. Met dit instrument maakt een beleidsmedewerker (of een coördinator handhaving) de handhaving onderdeel van de zwerfafvalaanpak. Deze aanpak is in twee afvalcafé's (zie verderop) en tijdens het nationale zwerfafvalcongres gepresenteerd.



In 2005 is een start gemaakt met de ontwikkeling van de modules Monitoring en Organisatie.

Voor de modules Monitoring is in 2005 de "Wegwijzer meten en monitoren zwerfafval" opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van alle beschikbare meet- en monitorinstrumenten. Het rapport is opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij de keuze uit de instrumenten. Verder is het opstellen van een gemeentelijke handreiking voor een uniforme monitoring van zwerfafval gestart. Deze handreiking is in maart 2006 gereed.

De module Organisatie bestaat uit twee fasen: het ontwikkelen van een theoretisch kader en zelfanalyse-instrument en het gebruik van dit instrument in gemeentelijke pilots. De opdracht voor fase 1 is in het verslagjaar verleend.

"Handhaven als instrument in de zwerfafvalaanpak" was het onderwerp van het eerste afvalcafé van Uitvoering Afvalbeheer. Hierin wisselden gemeenten in een informele setting met elkaar van gedachten over de mogelijkheden om met handhaving het gedrag van passanten te beïnvloeden. De deelnemers waren enthousiast over dit initiatief. In een zeer goed bezochte verdiepingsbijeenkomst is de materie verder verkend. De resultaten van de bijeenkomsten zijn gebruikt voor het opstellen van de 'Routeplanner Handhaving Zwerfafval'.

5.3 SAM- Zwerfafval

Voor zwerfafvalprojecten was in 2005 € 2 miljoen beschikbaar. Hiervan was € 1 miljoen afkomstig van het Ministerie van VROM en € 1 miljoen van de Stichting Nederland Schoon (NLS) namens het bedrijfsleven. Uiteindelijk is in totaal € 1.733.570 toegekend. In de regeling zijn basis- en plusprojecten te onderscheiden.

5.3.1 Basisprojecten

Een basisproject zwerfafval bestaat uit een nulmeting en het ontwikkelen van een plan van aanpak ter voorkoming en/of vermindering van zwerfafval. Van de 52 aanvragen zijn 45 aanvragen gehonoreerd, zes aanvragen ingetrokken en één aanvraag afgewezen.

De kwaliteit van afgeronde plannen van aanpak ligt over het algemeen op een goed niveau. De zwerfafvalaanpak heeft een stabiele basis door een goede beleidsmatige verankering. Zo wordt de integrale en structurele aanpak van zwerfafval mogelijk.

5.3.2 Plusprojecten

In de SAM-regeling zijn twee soorten plusprojecten opgenomen. Een plusproject zwerfafval handhaving richt zich op de uitvoering van handhavingmaatregelen en een plusproject zwerfafval afvalbakken richt zich op het uitvoeren van maatregelen ten aanzien van het plaatsen van afvalbakken in de openbare ruimte van een gemeente.

Er zijn uiteindelijk 15 aanvragen voor een plusproject afvalbakken gehonoreerd. Eén aanvraag is afgewezen. Daarnaast zijn acht aanvragen voor plusprojecten handhaving gehonoreerd, is één aanvraag afgewezen en is één aanvraag ingetrokken. De projecten kunnen gezien worden als pilots op het gebied van de plaatsing van afvalbakken en het uitvoeren van handhaving op zwerfafval. De



ervaringen en resultaten van deze pilots zullen gebruikt worden binnen de projecten op dit vlak van het Programma aanpakken zwerfafval. De projectleiders van de pilots kunnen actief deelnemen aan workshops en bijeenkomsten.

5.3.3 Vaststellen van subsidies

In totaal zijn per 1 januari 2006 28 basisprojecten afgerond en vastgesteld voor een bedrag van € 736.899,50. Het betreft € 368.449,75 subsidie van VROM en € 368.449,75 bijdrage van NLS.

6. Modernisering regelgeving m.b.t. afvalscheiding

In de bestaande algemene regels voor inrichtingen (de zogenaamde 8.40-amvb's) zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot afvalpreventie. In 2005 is in het kader van de vereenvoudiging van de algemene regels samenhangend met het milieubeleid (ontwerp Activiteitenbesluit) gezien welke elementen van de zogenaamde verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer, waaronder afvalpreventie, vanuit het oogpunt van administratieve lasten eenvoudiger geregeld kunnen worden. Voor afvalpreventie geldt dat maatwerk zeer belangrijk is. Het blijkt niet mogelijk om in het kader van het Activiteitenbesluit een lijst van concrete maatregelen op te stellen. Derhalve is besloten dat het onderwerp afvalpreventie in het Activiteitenbesluit niet meer zal terugkomen.

7. Communicatie-inspanningen van VROM

Het Ministerie van VROM heeft in het verslagjaar het beleid van afvalscheiding op verschillende manieren uitgedragen:

- VROM neemt deel aan het communicatieplatform afvalscheiding. In dit platform worden communicatieactiviteiten over afval van gemeenten, provincies, VROM en branches afgestemd en uitgewisseld;
- Op de website van VROM is informatie te vinden over het scheiden van verschillende afvalstromen, waaronder papier en karton, kunststof en glas. Er is tevens een apart dossier verpakkingen op de site te vinden terwijl ook zeer ruim aandacht wordt besteed aan zwerfafval;
- VROM beantwoordt (via Postbus 51) regelmatig brieven en telefonische verzoeken van burgers en gemeenten voor informatie over afvalscheiding en zwerfafval.
- van half juni tot half juli heeft VROM de campagne "Meer scheiden, minder afval" gevoerd. Deze campagne is uitgebreid gecommuniceerd naar gemeenten en er is zorggedragen voor een goede inbreng van gemeenten bij de voorbereiding van de campagne.

De afvalcampagne van VROM was niet toegespitst op een enkele afvalstroom maar richtte zich op afvalscheiding in het algemeen. Reden hiervoor was onder andere dat de mogelijkheden van te nemen maatregelen per gemeente verschillen. Bedoeling was dat de gemeenten met basismateriaal dat door VROM wordt geleverd hun burgers op de hoogte zouden stellen van de lokale situatie (realisatiecijfers) en mogelijkheden voor afvalscheiding. VROM leverde posters en conceptartikelen. Gemeenten konden dit materiaal gebruiken en aanvullen met gemeentespecifieke



informatie.

De doelstelling van de campagne was om de aandacht voor afvalscheiding terug te krijgen op het peil van 2000. Omdat afvalscheiding vooral achterbleef bij mensen tussen 18-34 jaar, richtte de campagne zich vooral op deze doelgroep. Kern van de boodschap van de campagne was dat we in een mensenleven 45000 kg afval produceren waarvan driekwart hergebruikt kan worden. Dit wordt als eye-opener gebruikt en als stimulans om beter te gaan scheiden.

8. Overleg met de Tweede Kamer

Op 3 maart vond overleg plaats met de vaste commissie voor VROM over het verpakkingenbeleid. Op de agenda stonden brieven over de pilots met PET-flesjes, het jaarverslag van de Commissie Verpakkingen over 2003, meermalige verpakkingen, onderzoeken zwerfafval, onderzoek naar verpakkingsdoelstellingen in de toekomst en het beleid in meer algemene zin (Kamerstukken 2004-2005, 28694 nr. 10, 13, 14, 15 en VROM-04-887, 1130 en 1135). Op het moment van het overleg was het definitieve besluit beheer verpakkingen en papier en karton nog niet gepubliceerd. De Staatssecretaris heeft uiteengezet dat er nog steeds geen eenduidige meting van zwerfafval is, maar dat alsnog onderzoek zal worden verricht. Daarnaast heeft hij een uiteenzetting gegeven over producentenverantwoordelijkheid.

Op 20 december volgde een tweede overleg met de vaste commissie voor VROM zowel over het beleid m.b.t. verpakkingen als over het zwerfafvalbeleid. Op de agenda stonden brieven m.b.t. de vaststelling van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, het jaarverslag van de Commissie Verpakkingen, diverse onderzoeken zwerfafval, rapportage over de pilot inzamelen kleine PET-flesjes, studie lange termijn verpakkingenbeleid en de visie op het toekomstig beleid. De Staatssecretaris gaf aan er vertrouwen in te hebben dat partijen met een oplossing komen m.b.t. inzameling en herverwerking van verpakkingsafval. Verder constateerde hij dat gegeven het ontbreken van gegevens het bereiken van de doelstelling van 80 % minder flesjes en blikjes in het zwerfaval niet goed kon worden beoordeeld, maar dat de algemene overtuiging is dat de doelstelling niet is gehaald. Verder gaf hij aan dat afschaffing van statiegeld op grote flessen in elk geval niet voor 1-1-2010 aan de orde is. M.b.t. de nascheiding constateerde de Staatssecretaris geen principiële bezwaren, maar gaf hij aan dat er nog wel vele vragen zijn.

Naar aanleiding van het verslag werd een beschouwing over manieren om meermaligheid te stimuleren toegezegd en werd afgesproken dat een onafhankelijk facilitator zal worden benoemd die partijen helpt om overeenstemming te krijgen over inzameling van zwerfafval en financiering daarvan.



III Regelgeving en handhaving

9. Ontwerpbesluit beheer verpakkingen en papier en karton

Op 7 april is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: besluit) in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2005, 183).

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de reacties na de voorpublicatie van het ontwerpbesluit in december 2001 is het ontwerpbesluit aangepast. De belangrijkste verschillen tussen het definitieve besluit en het voorgepubliceerde ontwerpbesluit zijn:

- a. In het definitieve besluit staan alleen individuele verplichtingen en geen collectieve verplichtingen meer. Het besluit laat het vrij om door middel van een collectief aan de verplichtingen van het besluit te voldoen;
- b. In het definitieve besluit is geen verplichte meermaligheid van drankverpakkingen opgenomen;
- c. In het definitieve besluit is de inlevermogelijkheid voor drankverpakkingen met statiegeld uitgebreid.

De inwerkingtreding wordt door middel van een inwerkingtredingsbesluit geregeld. Het besluit kan voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan op een verschillend tijdstip in werking treden. De producentenverantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer van verpakkingsafval treedt per 1 januari 2006 in werking. De daarmee samenhangende verplichtingen tot het doen van een mededeling en verslaglegging treden ook per die datum in werking.

10. Handhaving

In 2005 zijn er bij 177 bedrijven 198 controles uitgevoerd op naleving van de mededelingsplicht in verband met de diverse productbesluiten. Door SVM-PACT zijn hiervan zo'n 14 bedrijven aangedragen als potentiële overtreders van het Convenant. Bij nagenoeg alle 177 bedrijven is getoetst of de Regeling verpakking en verpakkingsafval op hen van toepassing was en wanneer dat het geval was of men zich bij het Convenant aan heeft gesloten. Ten aanzien van verpakkingen heeft dit geleid tot 6 handhavingsbrieven waarin het voornemen tot het opleggen van een dwangsom en van het opmaken van proces verbaal werd kenbaar gemaakt. In nagenoeg alle gevallen sloten de betreffende bedrijven zich vervolgens aan. In 2005 is er één proces-verbaal opgemaakt tegen een bedrijf die na de handhavingbrief nog steeds de Regeling overtrad.

De samenwerking tussen VROM-Inspectie en SVM-PACT is in het laatste convenant jaar in goede harmonie verlopen. In 2005 is de VROM Inspectie door SVM-PACT op de hoogte gebracht van de namen en adressen van door hen geroyeerde bedrijven. Hierdoor konden de controleurs gerichte handhavingacties ondernemen tegen deze potentiële overtreders. In de meeste gevallen leidden de controles tot een hernieuwde aansluiting bij het Convenant.



Rapport van bevindingen 2005

1. Samenvatting

Convenant Verpakkingen vervangen door wetgeving

Per 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton van kracht. Hiermee komt een einde aan drie succesvolle convenanten waarbij goede milieuresultaten tegen aanvaardbare kosten zijn bereikt. SVM·PACT rapporteert nu voor de laatste maal over de inspanningen van het bedrijfsleven in het Convenant Verpakkingen III.

In november 2005 hebben producenten/importeurs *Nedvang Nederland van afval naar grondstof* opgericht om uitvoering te geven aan het Besluit. Ook na 2006 blijft de medewerking van de burger, van gemeenten en van VROM cruciaal om glas en papier/karton gescheiden in te zamelen en geen zwerfafval te veroorzaken. Het bedrijfsleven wil de bestaande inzamelsystemen optimaliseren en nascheiding van het huishoudelijk restafval stimuleren.

Recycling stabiel

Gemeenten en bedrijfsleven hebben in het Convenant Verpakkingen afgesproken 70% van het verpakkingsafval te recyclen en 73% nuttig toe te passen. Dit is een ambitieuze doelstelling in vergelijking tot andere Europese landen.

Het recyclingpercentage in 2005 is 63%. Het percentage nuttige toepassing is 66%. Metaalrecycling heeft de doelstelling van 80% met 4 procentpunten overtroffen. Het recyclingpercentage van kunststof is gestegen en bedraagt 22% bij een doelstelling van 27%.

Het resultaat van papier/karton bedraagt 72% bij een doelstelling van 75%. Het recyclingpercentage van hout overtreft met 39% de doelstelling van 25%.

De 90% doelstelling voor gescheiden inzameling van glas wordt met 78% recycling niet bereikt. De gescheiden inzameling van glas uit huishoudens is de afgelopen jaren onvoldoende toegenomen. Om de doelstelling te bereiken moeten gemeenten ruim 60 kiloton glas extra inzamelen. SVM·PACT is van mening dat de doelstelling voor glas onbereikbaar hoog is en moet worden verlaagd naar 85%.

Duits stortverbod heeft negatieve impact

Het stortverbod in Duitsland dat in juli 2005 in werking is getreden heeft grote impact op de afvalmarkt. De afzet van Nederlandse secundaire brandstoffen verloopt hierdoor moeizaam.

Nuttige toepassing boven doelstelling

De doelstelling van 10% overige nuttige toepassing wordt nog steeds overtroffen.

De afgelopen jaren bedroeg de overige nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval 19%. Als gevolg van het Duitse stortverbod is het percentage overige nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval met 32 kiloton gedaald naar 12%. Dit effect geldt ook voor drankenkartons, waarvan 1 kiloton minder nuttig is toegepast.

Bij elkaar gaat het om 33 kiloton die niet nuttig kan worden toegepast en nu wordt verbrand in AVI's. Deze 33 kiloton telt mee in de totale hoeveelheid verwijderd materiaal en heeft een negatief effect bij het halen van de doelstelling om niet meer dan 850 kiloton verpakkingsafval te storten of te verbranden.

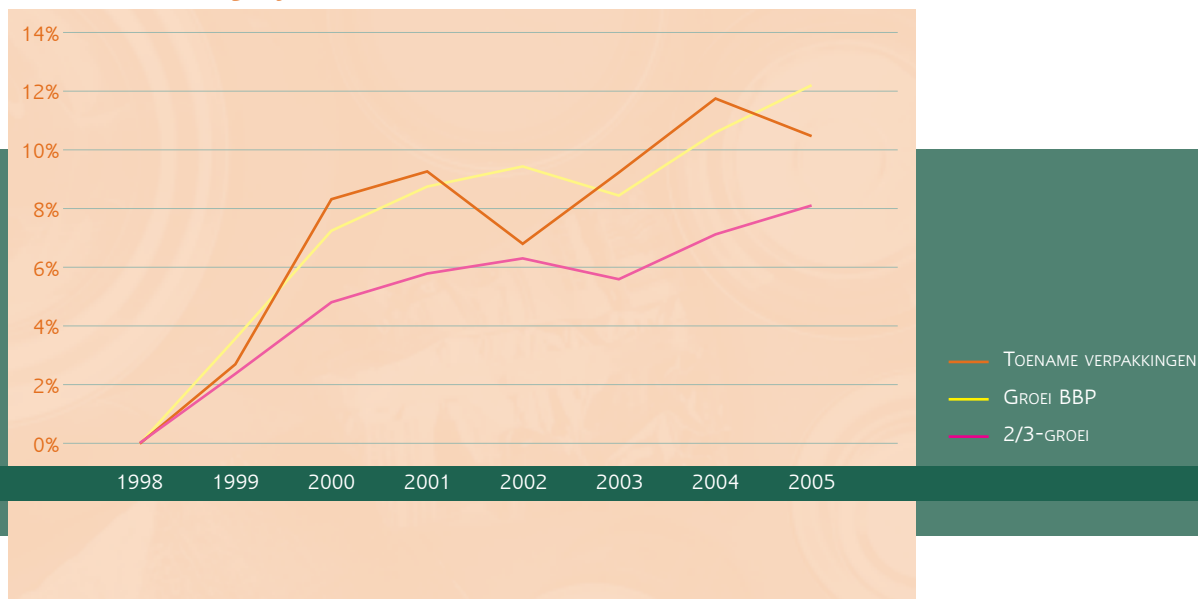


Verwijderd verpakkingsafval

In 2005 is 959 kiloton verpakkingsafval verwijderd bij een doelstelling van 850 kiloton. De oorzaken hiervoor zijn het achterblijven van de gescheiden inzameling van glas uit huishoudens met circa 60 kiloton en het Duitse stortverbod, dat geleid heeft tot 33 kiloton minder nuttig toegepaste kunststof verpakkingen. Zonder deze tegenvallende resultaten was de 850 kiloton doelstelling binnen bereik geweest.

Ten gevolge van de CBS correctie uit 2003 wordt structureel bijna 100 kiloton meer verpakkingen gemeten dan verondersteld werd bij het afsluiten van het Convenant Verpakkingen III. De hoeveelheid verpakkingsafval dat wordt gerecycled is niet gecorrigeerd.

Preventiedoelstelling blijft onbereikbaar



De doelstelling om de hoeveelheid verpakkingen vanaf 1998 met slechts 2/3 ten opzichte van het bruto binnenlands product te laten stijgen is niet gehaald. Het preventieresultaat is 15% bij een doelstelling van 33%. In 2005 is het verpakkingsvolume dat bedrijven in Nederland op de markt hebben gebracht licht gedaald, ondanks een groeiende bevolking en meer consumptie.

Afname zwerfafval geconstateerd

In november 2005 heeft de Commissie Verpakkingen haar Eindrapportage Zwerfafval uitgebracht. Daaruit blijkt dat de hoeveelheid zwerfafval in de periode 2002-2005 met 39% is afgenomen. De afname van de hoeveelheid blikjes en flesjes is door het ontbreken van voldoende kwalitatieve gegevens niet vast te stellen. SVM·PACT ziet zwerfafval als een maatschappelijk probleem, dat meer omvat dan verpakkingen en alleen gezamenlijk kan worden aangepakt. De VNG, VNO-NCW en MKB-Nederland hebben in juni 2006 een akkoord bereikt om gezamenlijk de hoeveelheid zwerfafval te gaan verminderen.

Geen statiegeld op blikjes en flesjes

Juni 2006 heeft Staatssecretaris Van Geel de Tweede Kamer gemeld af te zien van statiegeld als middel om de zwerfafvalproblematiek aan te pakken. SVM·PACT vindt dit een positieve ontwikkeling.

Nascheiding biedt perspectief

Het Ministerie van VROM en SVM·PACT hebben in 2005 onderzoek gedaan naar de invulling van het verpakkingenbeleid op lange termijn. In 2005 is aangetoond dat het voor geïnteresseerde marktpartijen technisch mogelijk is een volwaardige afscheidingsinstallatie voor verpakkingsafval uit huishoudens in bedrijf te nemen. SVM·PACT is blij dat alle partijen nu onderkennen dat inzetten op nascheiding een stap in de goede richting is.

SVM·PACT bedankt alle partijen voor hun inspanningen

Rijksoverheid, gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederland Schoon, brancheorganisaties, materiaalorganisaties, bedrijven en de Commissie Verpakkingen hebben het afgelopen Convenant vergaande inspanningen verricht om alle doelstellingen te bereiken. SVM·PACT spreekt hiervoor haar dank en waardering uit.

2. Monitoringresultaten

2.1 In 2005 is 2.813 kiloton nieuw verpakkingsmateriaal op de markt gebracht

Dit is een lichte daling ten opzichte van de gecorrigeerde hoeveelheid van 2.844 kiloton uit 2004. In 2007 zal er geen meting meer plaats vinden vanwege het beëindigen van het Convenant. De cijfers over 2005 zullen daarom niet meer gecorrigeerd worden. In het verleden is gebleken dat deze correcties van grote invloed zijn op de definitieve hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval.

Het verpakkingsvolume over 2004 is bijgesteld met 73 kiloton. Daarmee is de autonome groei in 2004 ten opzichte van 2003 hoger dan tot nu toe werd aangenomen.

VERPAKKINGSMATERIAAL
(KILOTON)

	2004 oud	2004 nieuw	2005
Glas	549	562	545
Papier/karton	1.460	1.475	1.465
Kunststof	549	582	592
Metaal	213	225	211
Totaal	2.771	2.844	2.813
Hout	440	440	533

2.2 In 2005 is 1.854 kiloton verpakkingsmateriaal nuttig toegepast

VERPAKKINGSMATERIAAL
(KILOTON) HERVERWERKT

	2004 oud		2004 nieuw		2005		Doel 2005
Glas	416	76%	416	74%	423	78%	90%
Papier/ karton	1.024	70%	1.024	69%	1.049	72%	75%
Kunststof	106	19%	106	18%	131	22%	27%
Metaal	183	86%	193	86%	177	84%	83%
Totaal recycling	1.730	62%	1.739	61%	1.780	63%	70%
Kunststof - nuttige toepassing	104	19%	104	18%	72	12%	15%
Drankenkartons	3	-	3	-	2	-	10 kiloton
Totaal nuttige toepassing	1.834	66%	1.846	65%	1.854	66%	73%
Hout	147	33%	147	33%	206	39%	25%

2.2.1 Goede resultaten papier en karton

Het recyclingpercentage van verpakkingen van papier en karton is met twee procentpunten gestegen tot 72%.

Het recyclingpercentage van papier en karton inclusief verpakkingen, is 77% en komt daarmee uit boven de doelstelling van 75%.

Volgens Stichting Papier Recycling Nederland komt dit overeen met ruim 90% van de inzamelbare hoeveelheid papier en karton.

2.2.2 Glasrecycling 90% onhaalbaar

Sinds het jaar 2000 is het recyclingcijfer niet boven de 80% uitgekomen bij een doelstelling van 90%. De afgelopen 5 jaar hebben industrie en gemeenten zich fors ingespannen voor meer gescheiden inzameling. SVM·PACT stelt dat de recyclingdoelstelling van 90% onbereikbaar hoog is.

Om gemeenten en bedrijfsleven gemotiveerd te houden, pleit SVM·PACT voor een ambitieuze maar ook haalbare doelstelling. SVM·PACT stelt een recyclingpercentage voor glas voor van maximaal 85%. Hiervoor is een aanpassing van het Besluit nodig.

2.2.3 Nuttige toepassing drankenkartons

Vorig jaar is de nuttige toepassing van drankenkartons gedaald van 3 naar 2 kiloton. De doelstelling van 10 kiloton is buiten bereik gebleven. De gescheiden inzameling stagneert. Ook heeft het stortverbod dat juli 2005 in Duitsland van kracht werd grote impact op de afvalmarkt.

De afzet van Nederlandse secundaire brandstoffen naar Duitsland verloopt als gevolg van het Duitse stortverbod moeizaam.

2.2.4 Kunststof: materiaalhergebruik neemt toe, overige nuttige toepassing daalt sterk

Het recyclingpercentage van kunststof verpakkingsafval bedraagt 22% bij een doelstelling van 27%. Het recyclingpercentage is met 4 procentpunt toegenomen ten opzichte van 2004. Daarmee is de doelstelling van het Convenant niet bereikt, maar wordt de Europese doelstelling van 22,5% voor de eerste keer bijna bereikt. Dat is een positieve ontwikkeling.

Het percentage overige nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval is gedaald van 18% in 2004 naar 12% in 2005. Dit is te wijten aan het in werking treden van het Duitse stortverbod.

Met 12% komt de overige nuttige toepassing boven de resultaatsverplichting van 10% uit. De extra inspanningsverplichting van 5% wordt niet bereikt. In 2005 is de totale hoeveelheid nuttig toegepast kunststof verpakkingsafval inclusief recycling 34%.

2.2.5 Metaalrecycling haalt doelstelling ondanks toename stort

In 2005 is een recyclingpercentage bereikt van 84% bij een doelstelling van 80%. Dit resultaat is positief ondanks de daling ten opzichte van 2004. Deze daling is te wijten aan het vaker verlenen van ontheffingen op het Nederlandse stortverbod door het Ministerie van VROM.



SVM·PACT dringt erop aan dat het Ministerie geen ontheffingen meer verleent. Alleen op deze wijze kan het recyclingpercentage van metalen in de toekomst verder toenemen.

2.2.6 Recycling houten verpakkingen overtreft doelstelling

In 2005 is het recyclingpercentage 39% bij een doelstelling van 25%.

2.3 In 2005 is 959 kiloton verpakkingsafval verwijderd

De hoeveelheid verwijderd verpakkingsafval wordt berekend door de totale hoeveelheid verpakkingen te verminderen met het gerecycled verpakkingsafval.

VERWIJDERD VERPAKKINGSMATERIAAL (KTON)	2004 oud	2004 nieuw	2005	Doel 2005
	935	998	959	850

2.4 Preventieresultaat is 15%

Dit is lager dan de doelstelling van 33%, maar toch een goed resultaat. Het preventie resultaat wordt mede bepaald door economische en demografische ontwikkelingen die langdurig hun invloed geldend maken zoals bevolkingstoename, meer kleine huishoudens en de aanhoudende druk om de prijs van verpakte producten laag te houden.

PERIODE 1999 TOT 2005	Groei BBP	Toename verpakkingen	Toegestaan in Convenant verpakkingen
	12,2%	10,4%	8,1%

In het convenant is afgesproken is dat de toename van de hoeveelheid verpakkingen tussen 1999 en 2005 niet te laten stijgen dan 2/3 van de procentuele stijging van het BBP. Tot en met 2005 is 15 % preventie bereikt ($15\% = 12,2 - 10,4 / 12,2 \times 100\%$).

3. Goede afronding van het convenant door bedrijfsleven

3.1 Bedrijven blijven zich inzetten voor monitoring en rapportage

Bijna alle bedrijven hebben aan hun monitoring en rapportageverplichting voldaan. De respons was onverminderd hoog. Dit constateren het Monitoringinstituut, PricewaterhouseCoopers en SVM·PACT. Omdat 2005 het laatste convenantjaar is, werd verwacht dat veel bedrijven in mindere mate aan hun verplichtingen zouden voldoen. Het tegendeel bleek het geval.

SVM·PACT vraagt de Commissie haar waardering hierover uit te spreken.

3.1.1 Resultaat rapportage-enquête

Bedrijven melden jaarlijks hoe ze invulling geven aan de convenantverplichtingen door de rapportage-enquête in te vullen. De gegevens uit de rapportage-enquête zijn kwalitatief. Dat wil zeggen dat antwoorden van grote en kleine bedrijven even zwaar meetellen. De enquêteresultaten kunnen niet worden vergeleken met de monitoringcijfers, omdat er geen koppeling is met de hoeveelheid verpakkingen die de bedrijven op de markt brengen.

3.1.2 Systematische aanpak heeft positief effect op milieubelasting verpakkingen

De convenantafspraken zijn grotendeels geïntegreerd in de bedrijfsvoering. Bedrijven besteden structureel aandacht aan de milieueffecten van verpakkingen. Het aantal ondernemingen dat aangeeft in een overlegstructuur zoals een werkgroep het verpakkingendossier te implementeren neemt nog steeds toe.

Vooraf inkoopers, milieu/kwaliteitsmedewerkers en logistieke medewerkers zijn inhoudelijk betrokken bij de uitvoering van de convenantafspraken.

De respondenten houden structureel rekening met de milieubelasting van hun verpakkingen. Elk jaar wordt een groot deel van het productassortiment doorgelicht op mogelijke vermindering van de milieubelasting. De toepassing van recyclaat neemt toe en er wordt vaak een afdanklogo op verpakkingen gezet.

3.1.3 Samenwerking in de keten

Veel bedrijven overleggen met hun leveranciers over preventie van verpakkingen. Er worden steeds vaker inkoopvoorwaarden gesteld waaraan verpakkingen moeten voldoen. Er is sprake van samenwerking en overleg via de branche en het cluster over de convenantverplichtingen.

3.1.4 Import

82% van de respondenten importeert verpakte producten.

De samenwerking met de buitenlandse leveranciers verloopt minder goed dan die met de binnenlandse leveranciers. Bedrijven onderhouden wel actief contact met hun buitenlandse leveranciers en stellen zo mogelijk inkoopvoorwaarden op die de milieubelasting van verpakkingen verminderen.

3.1.5 Preventie in de praktijk

Bedrijven gaan door met preventie. Veel bedrijven hebben een praktijkvoorbeeld ingediend over een of meerdere projecten, die hebben geresulteerd in minder milieubelasting door verpakkingen. De praktijkvoorbeelden worden ook in de toekomst gebruikt bij voorlichtingsactiviteiten over preventie.

3.1.6 Geen bedrijven naar VROM-Inspectie

Op enkele uitzonderingen na hebben alle bedrijven voldaan aan hun verplichtingen voor monitoring en rapportage. Clusters en SVM·PACT hebben bedrijven in 2005 gewezen op hun verplichtingen, waarna de gegevens alsnog zijn aangeleverd. Het was niet nodig bedrijven aan te melden bij de VROM-Inspectie.

3.2 Preventie inspanningen van SVM·PACT

SVM·PACT heeft de afgelopen jaren bedrijven gestimuleerd meer aandacht aan preventie te besteden. Clusters werden begeleid bij het organiseren van overkoepelende preventieprojecten. In 2004 is het project Slimmer Verpakken gestart en zijn o.a. een boek en handleiding verspreid. Als vervolg daarop is sinds maart 2005 de website www.slimmerverpakken.nl online. Bedrijven kunnen hier inspiratie opdoen uit praktijkvoorbeelden van andere bedrijven. De website wordt met zo'n 900 maandelijks hits goed bezocht.

3.2.1 Impuls voor afvalscheiding bij bedrijven

In 2004 heeft SVM·PACT samen met de Vereniging Milieubeheer Kunststof-verpakkingen (VMK) het project Impuls gestart om de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingsafval te vergroten. Inmiddels hebben bijna 300 bedrijven een scan van hun afvalstromen laten uitvoeren. Naast een kostenbesparing van gemiddeld 9.200 euro per bedrijf levert dit een hoger aanbod op van bedrijfsmatig kunststof verpakkingsafval bestemd voor recycling. Het project richt zich vooral op 'uitpakkers' ofwel, bedrijven waar veel verpakkingen vrij komen. Deze hebben moeite afvalscheiding goed te organiseren en kennen de waarde van de afvalstroom niet goed genoeg.

3.2.2 Grote steden project

SVM·PACT en materiaalorganisaties werken sinds 2004 samen met grote gemeenten om de gescheiden glas- en papierinzameling te stimuleren. Het project richt zich op de grootste gemeenten in Nederland die achterblijven met de inzameling van glas en oud papier. De doelstelling van het project is een verbetering van de gescheiden inzameling van respectievelijk 4% voor glas en 3% voor oud papier





en -karton (OPK) in 2006. Bij oud papier is deze stijging al zichtbaar, bij glas zijn nog geen kwantitatieve uitspraken te doen.

3.3 Protocol Producthergebruik

In het protocol producthergebruik is afgesproken dat de systematiek van hervulbare verpakkingen voor bier, frisdrank en waters wordt gehandhaafd.

3.3.1 Bedrijfsleven houdt zich aan afspraken protocol

SVM·PACT heeft in 2005 geen overtredingen van het protocol geconstateerd.

3.3.2 Aandeel eenmalige verpakkingen neemt toe

Jaarlijks geeft het bedrijfsleven voor de productgroepen bier, frisdrank en waters op hoeveel liter er in één- en meermalige verpakkingen op de Nederlandse markt is gebracht.

PRODUCTVOLUMES BIER, FRISDRANK EN WATERS IN 2005

MILJOEN LITER 2005	TOTAAL VOLUME	MEERMALIG	MEERMALIG	VOLUME ÉÉNMALIG	ÉÉNMALIG
Bier	1.279	1.013	79,2%	266	20,8%
Frisdrank en waters	1.838	882	48,0%	956	52,0%

PRODUCTVOLUMES BIER, FRISDRANK EN WATERS IN 2004

MILJOEN LITER 2004	TOTAAL VOLUME	MEERMALIG	MEERMALIG	VOLUME ÉÉNMALIG	ÉÉNMALIG
Bier	1.298	1.041	80,2%	257	19,8%
Frisdrank en waters	1.998	1.072	53,7%	926	46,3%

Correctie 2004

Over 2004 zijn geen correcties doorgevoerd.

Cijfers 2005

Ten opzichte van 2004 stijgt het aandeel eenmalige verpakkingen in 2005 bij frisdrank en waters naar 52%. Het aandeel eenmalige verpakkingen bij bier stijgt licht naar 20,8%. In 2005 was er geen sprake van een vroegtijdige en grootschalige omschakeling van meer- naar eenmalige verpakkingen. Er is geen melding ontvangen van de introductie van nieuwe producten.

3.4 Communicatie

SVM·PACT heeft haar communicatie inspanningen voortgezet. In 2005 verscheen de PakAan vijf maal. De website is structureel up-to-date gehouden. In vaktijdschriften en in consumentenbladen verschenen publicaties over verpakking en milieu. In Pakblad staat sinds september 2004 een maandelijkse rubriek met nieuws over het convenant.

Bedrijven zijn opgeroepen meer aandacht te besteden aan preventie en zich te laten inspireren door voorbeelden. Hierbij werd verwezen naar de slimmer verpakken website.

Het 'grote steden project' zorgt voor intensieve communicatie met gemeenten.

De interne communicatie met deelnemers en clusters verliep via nieuwsbrieven, bijeenkomsten en werkbezoeken.

3.5 Nascheiding

Het Ministerie van VROM en SVM·PACT hebben in 2005 onderzoek gedaan naar de invulling van het verpakkingenbeleid op lange termijn. Aanleiding was een rapport van TNO waarin wordt geconcludeerd dat nascheiding van restafval uit huishoudens milieu- en kostenvoordelen oplevert. SVM·PACT beschouwt het rapport Verpakkingenbeleid op de lange termijn van PricewaterhouseCoopers, CREM en IVAM als een bevestiging om in te zetten op nascheiding. In 2005 is aangetoond dat het voor geïnteresseerde marktpartijen technisch mogelijk is een volwaardige nascheidinginstallatie in bedrijf te kunnen nemen.

3.6 VROM-Inspectie, free riders en aansluitingen

Ondanks dat 2005 het laatste convenantjaar is heeft SVM·PACT haar deelnemersregistratie uitgebreid. De VROM-Inspectie verlangde van SVM·PACT een registratie van deelnemers inclusief het Kamer van Koophandelnummer. Met dit nummer kunnen free riders beter worden opgespoord. Met name in de visserijsector zijn bedrijven opgespoord die niet in het deelnemersbestand van SVM·PACT voor kwamen. De inspectie is hierover geïnformeerd.

4. Goede resultaten aanpak zwerfafvaldoelstelling

4.1 Overig zwerfafval neemt met 39% af

November 2005 heeft de Commissie Verpakkingen de eindrapportage van het deelconvenant zwerfafval uitgebracht. Hieruit blijkt dat reductie van het overig zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) uitkomt op 39% bij een doelstelling van 45%. Indien de peuken en kauwgom buiten beschouwing wordt gelaten, bedraagt de reductie 29%. De Commissie geeft aan dat de totale reductie op 45% uit had kunnen komen als het mogelijk was geweest om de afname van peuken en kauwgom tussen 2002 en 2003 vast te kunnen stellen. SVM·PACT is tevreden met dit uitstekende resultaat.

4.2 Afname blikjes en flesjes in zwerfafval niet meetbaar

De Commissie trekt in deze eindrapportage de conclusie dat het, vanwege het ontbreken van de benodigde monitoringgegevens, niet mogelijk is om vast te



stellen of het bedrijfsleven de vereiste vermindering van blikjes en flesjes in het zwerfafval heeft bereikt. SVM·PACT accepteert deze uitkomst.

4.3 VROM ziet af van statiegeld op blikjes en flesjes

Staatssecretaris Van Geel heeft dit voorjaar aan de kamer geschreven dat flesjes en blikjes maar een klein onderdeel van het totale zwerfafval zijn. De Staatssecretaris constateert dat de problematiek breder is en meer dimensies kent. In zijn brief van 15 juni 2006 aan de Tweede Kamer ziet de Staatssecretaris af van de invoering van statiegeld als oplossing voor de zwerfafval problematiek.

4.4 Aanpak zwerfafval krijgt vervolg

Met het beëindigen van het Convenant Verpakkingen III stopt ook het deelconvenant zwerfafval. Het bedrijfsleven blijft zijn verantwoordelijkheid nemen op basis van vrijwilligheid. Omdat zwerfafval meer omvat dan verpakkingen, voeren MKB-Nederland en VNO-NCW gesprekken met de VNG om te komen tot een gezamenlijke aanpak. In juni hebben partijen een akkoord op hoofdlijnen bereikt. Partijen hebben afgesproken dit akkoord nader uit te werken en in oktober 2006 af te ronden.

5. Autonome ontwikkelingen beïnvloeden verpakkingsvolume en afvalscheiding

Eerder onderzoek heeft laten zien dat met name demografische ontwikkelingen leiden tot een toename van de hoeveelheid verpakkingen. Meer mensen in Nederland betekent meer verpakkingen. Ook de toename van kleine huishoudens en tweeverdieners zorgt voor meer verpakkingen en afval. Door wet- en regelgeving ten behoeve van de volksgezondheid is er sprake van een ontwikkeling naar kleinere porties met verpakking. De maatschappelijke trend om meer kant en klaar maaltijden te eten en voorverpakte portieverpakkingen te gebruiken resulteert in meer verpakkingen. Deze ontwikkelingen hebben een averechts effect op de preventie-inspanningen van het bedrijfsleven.



Inspanningen VNG ter uitvoering van het Convenant Verpakkingen III van 4 december 2002 - Verslagjaar 2005

1. Inleiding

Op 4 december 2002 is door de VNG het derde Convenant Verpakkingen ondertekend. In deze rapportage wordt weergegeven wat de inspanningen van de VNG zijn geweest in 2005 voor wat betreft de uitvoering van dit convenant. Daarin zal de VNG ook haar visie geven over de werking van het derde convenant verpakkingen, de resultaten die zijn geboekt en de wijze waarop het verpakkingenbeleid in de toekomst vormgegeven zou moeten worden.

2. Achtergrond

Zoals de VNG heeft kenbaar gemaakt in haar jaarverslag van 2002 heeft zij, geheel volgens haar verplichtingen in het derde convenant, haar pijlen gericht op het bewuster en enthousiaster maken van gemeenten voor het thema afvalscheiding en zwerfafval. Gezien dat het enthousiasme van gemeenten na vier convenantjaren nog steeds volop aanwezig is, is de VNG daarin geslaagd.

3. Het derde Convenant Verpakkingen

De VNG is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het derde Convenant Verpakkingen. Dit is uiteindelijk een langdurig en moeizaam traject gebleken. De verschillende concepten en het uiteindelijke eindconcept zijn meerdere malen getoetst in de ambtelijke en bestuurlijke commissies van de VNG. Uiteindelijk heeft de VNG ervoor gekozen drie deelconvenants te ondertekenen, te weten het deelconvenant Zwerfafval, het Papiervezelconvenant en het deelconvenant Glazen Verpakkingen. Met de ondertekening van deze deelconvenants heeft de VNG zich verplicht tot het volgende.

3.1 Deelconvenant Glazen Verpakkingen

De doelstellingen gesteld in het deelconvenant Glazen Verpakkingen zijn als volgt:
De glasindustrie verplicht zich om in het jaar 2005 ten minste 90 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in Nederland op de markt gebrachte glazen verpakkingen als materiaal te hergebruiken voorzover zij de hiervoor benodigde verpakkingen in voldoende mate krijgt aangeboden volgens de gestelde kwaliteitseisen.
De VNG heeft zich aan de volgende verplichtingen gecommitteerd:

De VNG verplicht zich te bevorderen dat gemeenten hun inzamelsysteem zodanig verbeteren en intensiveren dat in het jaar 2005 ten minste 90 gewichtsprocent van





de totale hoeveelheid verpakkingsglas dat uit particuliere huishoudens vrijkomt, gescheiden wordt ingezameld.

De VNG verplicht zich te bevorderen dat gemeenten al het gescheiden ingezamelde verpakkingsglas, afkomstig uit particuliere huishoudens, op het overdrachtpunt, zijnde glasbak, aanbieden aan een onderneming die is aangesloten bij de Stichting Kringloop Glas.

De VNG brengt voor 1 augustus 2003 en vervolgens elk jaar voor 1 augustus verslag uit aan de commissie. Dit verslag zal in elk geval een overzicht bevatten van de maatregelen die zijn en zullen genomen worden.

Stichting Kringloop Glas en VNG overleggen twee keer per jaar met elkaar over de uitvoering van het deelconvenant.

3.2 Papiervezelconvenant

Uit het Papiervezelconvenant komen voor de VNG de volgende verplichtingen voort: De VNG verplicht zich te bevorderen dat gemeenten hun inzameling zodanig verbeteren en intensiveren dat in het jaar 2005 ten minste 75% van al het oud papier en karton, inclusief papieren en kartonnen verpakkingen, afkomstig van particuliere huishoudens, gescheiden wordt ingezameld.

De VNG verplicht zich te bevorderen dat gemeenten zich aansluiten bij het systeem van Stichting Papierrecycling Nederland (PRN) middels het aangaan van een deelnemingsovereenkomst met Stichting PRN.

De VNG brengt voor 1 augustus 2003 en vervolgens elk jaar voor 1 augustus over het voorafgaand kalenderjaar verslag uit aan de commissie met een overzicht van maatregelen die zijn en zullen worden getroffen om de verplichtingen die zijn opgenomen in dit deelconvenant te realiseren.

3.3 Deelconvenant Zwerfafval

De doelstellingen gesteld in het deelconvenant Zwerfafval zijn als volgt:

Het bedrijfsleven draagt er zorg voor dat uiterlijk in het jaar 2005 de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval met ten minste 80% is afgenomen. Daartoe zal het bedrijfsleven in samenwerking met relevante partijen afspraken maken.

Het bedrijfsleven is verplicht zich aantoonbaar in te spannen opdat de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval voor 1 januari 2005 met ten minste tweederde is afgenomen. Daartoe zal het bedrijfsleven in samenwerking met relevante partijen afspraken maken.

Bij de in het eerste en tweede lid genoemde afname van blikjes en flesjes in het zwerfafval wordt uitgegaan van de 50 miljoen blikjes en flesjes in het zwerfafval zoals berekend in september 2001 in het onderzoek 'Inzamel- en beloningssystemen ter vermindering van zwerfafval'.

De rijksoverheid, de VNG en het bedrijfsleven dragen er zorg voor dat door een gezamenlijke inspanning het overige zwerfafval uiterlijk in het jaar 2005 met ten minste 45% is verminderd ten opzichte van het jaar 2002.

Specifieke verplichtingen voor de VNG staan vermeld in paragraaf 4 van het deelconvenant:

De VNG zal zich, conform de doelstelling, bedoeld in artikel 3, aantoonbaar inspannen om gemeenten te stimuleren om in het kader van de bestrijding en

vermindering van zwerfafval de inzet van termen en middelen ten minste op het niveau van 1 mei 2002 te behouden, met als doel bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte.

De VNG draagt zorg voor periodieke voorlichting over de bestrijding en vermindering van zwerfafval aan gemeenten.

De VNG verplicht zich maatregelen te nemen waardoor gemeenten gestimuleerd worden met het bedrijfsleven afspraken te maken over een pakket van maatregelen ter bestrijding en vermindering van zwerfafval.

4. Stimuleren van gescheiden inzameling door gemeenten met het programma STAP

Het succes van de SAM-subsidieregeling zet zich onverminderd voort en de verandering van het bureau AOO naar SenterNovem heeft daar dan ook geen invloed op gehad. Gemeenten weten de subsidieregeling en de informatie vanuit het STAP-programma nog steeds goed te vinden. Veel gemeenten hebben actief meegedaan in de diverse STAP-projecten zoals de benchmark afvalscheiding, maken gebruik van de website van SenterNovem of bezoeken het eveneens drukbezette jaarcongres afvalscheiding. Gezien het succes en het enthousiasme van gemeenten om actief bezig te zijn met afvalscheiding is het voor de VNG niet nodig gemeenten nog extra aan te sporen. Wel houden we gemeenten op de hoogte van alle activiteiten van SenterNovem in onze eigen communicatiemiddelen zoals nieuwsbrieven en internet. Er is dan ook sprake van een nauwe samenwerking tussen SenterNovem en de VNG.

4.1 Jaarprogramma STAP 2005

Ook voor 2005 is weer een jaarprogramma STAP vastgesteld. VNG heeft input geleverd aan onderwerpen voor nieuwe projecten en het programma uitgebreid gecommuniceerd aan de leden door middel van de elektronische nieuwsbrief en VNG-net. Ook de voortzetting van de SAM-subsidieregeling is hierin meegenomen. Het blijkt lastiger te worden nieuwe projecten op te zetten gezien dat veel inmiddels gedaan is. Hierdoor verschuift het STAP-programma meer naar kennis verspreiden en gemeenten met elkaar in contact brengen dan verdieping in onderzoek. Dat is logisch omdat er inmiddels veel best practices zijn vergaard, inzamelmethoden van allerlei kanten zijn belicht en de informatie nu in feite voorhanden is. Voor gemeenten alleen nog maar om op te pakken. En dat wordt dan ook massaal gedaan. Uit de evaluatie van SAM-HA van 2005, uitgevoerd door SenterNovem, blijkt dat zo'n 60% van de gemeenten inmiddels deelneemt. Van die deelnemende gemeenten verwacht meer dan 90% dat het programma bij zal dragen aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen.

4.2 Gemeentelijke doelstelling op restafval

Nadat het AOO de gemeentelijke doelstelling op restafval heeft goedgekeurd en het bureau AOO richtlijnen voor de verschillende afvalstromen heeft opgesteld heeft de VNG een werkgroep opgericht van de 12 gemeenten uit stedelijkheidsklasse 1. De ervaringen uit deze werkgroep zijn zeer relevant omdat hier duidelijk wordt waar, ondanks dat dit vergelijkbare gemeenten zijn, de verschillen vandaan komen. De





ervaringen uit deze werkgroep worden gebruikt als input voor andere projecten en kunnen mogelijk als voorbeeld dienen voor het oprichten van werkgroepen van andere stedelijkheidsklassen.

4.3 SAM-subsidieregeling huishoudelijk afval

De SAM-subsidieregeling (subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering) is in 2005 wederom een groot succes gebleken. De subsidieregeling voor huishoudelijk afval is ook in 2005 uitgeput: in totaal 289 gemeenten hebben (al dan niet in een samenwerkingsverband) nu de kans aangepakt om met behulp van een subsidie hun afvalscheiding te verbeteren. Al sinds de introductie van de SAM-subsidieregeling is deze ieder jaar tot nog toe overtekend en is de belangstelling duidelijk groter dan de regeling in kan voorzien. In 2005 is nog meer de nadruk gelegd op het indienen van plusprojecten omdat de verwachting is dat daar de meeste winst mee zal worden behaald. Inmiddels zijn er 81 plusprojecten ingediend van zo'n 138 gemeenten. In totaal zijn er 242 projecten uitgevoerd. De effecten van de SAM-regeling zijn zeer positief. Een greep uit het evaluatiedocument van SenterNovem over de SAM-HA 2005:

- in bijna alle plusprojecten is sprake van een blijvende verbetering van de inzamelstructuur, de voorlichting, de communicatie en de monitoring
- bij 28 van de 33 gemeenten die betrokken zijn bij de afgeronde plusprojecten is sprake van een positief effect op het huishoudelijk restafval. Bij 15 gemeenten gaat het om een reductie van 10% of meer, bij zeven gemeenten een reductie van meer dan 20% en bij vijf gemeenten zelfs meer dan 30%.
- de 33 gemeenten in de 24 afgeronde plusprojecten leveren samen een toename van de gescheiden ingezamelde hoeveelheden van zo'n 33 kiloton op voor de stromen waar de projecten zich op richtten. Gemiddeld zijn deze gemeenten zo'n twee procent dichterbij hun LAP-doelstelling voor de totaalrespons voor nuttige toepassing van huishoudelijk afval gekomen. Er is sprake van een reductie van het huishoudelijk restafval van zo'n 10% per inwoner. Voor Nederland in zijn geheel geldt van 2001 naar 2003 een reductie van circa 4% voor het huishoudelijk restafval per inwoner.

De verwachting van SenterNovem is dat deze resultaten alleen nog maar zullen toenemen naarmate meer plusprojecten worden uitgevoerd. De verwachting van SenterNovem is verder dat uiteindelijk de regeling zal leiden tot een reductie van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval met 3% en een reductie van 6% voor het huishoudelijke restafval.

De VNG heeft in allerlei communicatiemiddelen de subsidieregeling uitgebreid onder de aandacht gebracht: via VNG-net en de elektronische nieuwsbrief EzineMilieu. De resultaten die gemeenten boeken met behulp van de subsidieregeling worden toegepast op de projecten van het programma STAP. Daarnaast biedt de regeling de mogelijkheid voor een betere kennisoverdracht tussen gemeenten.



4.4 Gemeentelijke monitoring en benchmarking

De VNG is een groot voorstander van benchmarken en vindt dat gemeenten zeker van elkaar kunnen leren. De benchmark afvalscheiding die door SenterNovem is ontwikkeld bevelen we onze leden dan ook van harte aan: hij wordt genoemd in onze 'Gouden Gids voor benchmarking' waarin een selectie is gemaakt van door VNG goedgekeurde benchmarks. Het blijkt dat steeds meer gemeenten kritischer kijken naar hun resultaten in vergelijking met andere gemeenten waardoor echte verbeterlagen te maken zijn. In de communicatiemiddelen van de VNG wordt regelmatig aandacht besteed aan de benchmark van SenterNovem en het nut van benchmarken in het algemeen.

4.5 Communicatie

De VNG attendeert gemeenten maandelijks op het laatste nieuws op het gebied van afval, het programma STAP het Convenant Verpakkingen via haar elektronische nieuwsbrief (EzineM). Deze nieuwsbrief verschijnt tienmaal per jaar en geeft de gelegenheid gemeenten snel en effectief op de hoogte te stellen van de laatste ontwikkelingen maar ook om gemeenten te laten reageren op bepaalde ontwikkelingen. Hierdoor kunnen gemeenten nog beter maar vooral sneller worden bereikt. Voor datzelfde doel is ook de website van de VNG sterk uitgebreid.

Daarnaast heeft de VNG zitting in het communicatieplatform dat vanuit het programma STAP geboden wordt. Hierin zitten verschillende organisaties op het gebied van afval, met als doel de verschillende communicatietrajecten op elkaar af te stemmen en te leren van elkaars ervaringen.

5. Deelnemingsovereenkomst Papier Recycling Nederland

In de uitvoering van het papiervezelconvenant bestaat een aantal knelpunten die jaarlijks terugkeren. Ondanks deze knelpunten zijn de resultaten van de gescheiden inzameling van papier ook in 2005 verder verbeterd en heeft de VNG al haar middelen aangewend om het papiervezelconvenant bij haar leden onder de aandacht te brengen.

5.1 Aandachtspunten

In het jaarverslag van 2004 is aangegeven dat de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het papiervezelconvenant bestonden uit het gebrek aan aansluiting van gemeenten bij PRN en de toenemende vervuiling van oud papier. Beide problemen bestaan nog steeds al hebben in 2005 meer gemeenten zich inmiddels aangesloten bij PRN ondanks het naderende einde van het convenant. Voor de oplossing voor de vervuiling van oud papier heeft de VNG in eerdere rapportages reeds verwezen naar de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De gemeente doet haar best de burgers zo goed mogelijk te informeren maar uiteindelijk blijft dit natuurlijk een end-of-pipe oplossing en niet het meest effectief. Het bedrijfsleven heeft deze taak echter, ondanks dat de Commissie Verpakkingen hier in haar jaarverslag van 2004 heeft aangedrongen, niet opgepakt. Integendeel dit wordt volledig op het conto van gemeenten gelegd, met name in de richting van Diftar-gemeenten. Als het bedrijfsleven er echter voor zou kiezen om folders niet



langer in kunststof te verpakken zal dit de vervuilingsgraad doen afnemen en eventuele kosten bespaard blijven.

5.2 Beschikbare communicatiemiddelen

De stichting PRN heeft op haar website diverse communicatiematerialen zoals stoppers en foto's beschikbaar gesteld voor gemeenten waar de VNG gemeenten dan ook regelmatig naar verwijst. Het is niet bekend hoeveel gemeenten gebruik maken van deze service.

6. Afspraken met Stichting Kringloop Glas

6.1 Projecten met grote gemeenten (inclusief papier)

Stichting Kringloop Glas heeft een budget beschikbaar gesteld om in grote gemeenten projecten uit te voeren om de gescheiden inzameling van glas te verbeteren. Men is gestart bij de gemeenten uit stedelijkheidsklasse 1 omdat daar de minste resultaten worden geboekt en er dus mogelijk grote slagen gemaakt kunnen worden. De gemeenten hebben aangegeven het liefst een aanpak te kiezen voor zowel glas als papier waarop PRN eveneens bij heeft gedragen aan dit project. Inmiddels lopen er in bijna alle grote gemeenten acties om de inzameling van papier en glas te verbeteren. De doelstelling van het project is een verbetering van de gescheiden inzameling van respectievelijk 4% voor glas en 3% voor oud papier en karton. Bij oud papier is deze stijging inmiddels zichtbaar, voor glas zijn de resultaten nog niet bekend.

6.2 Beschikbare communicatiemiddelen

Stichting Kringloop Glas heeft op haar website diverse communicatiematerialen beschikbaar gesteld voor gemeenten. De VNG besteedt hier regelmatig aandacht aan via de elektronische nieuwsbrief en internet.

7. Overige middelen om afvalscheiding bij gemeenten te stimuleren

Naar mening van de VNG, en dit wordt gestaafd door de goede evaluatie van het programma STAP en de steeds overtekende SAM-subsidieregeling zijn gemeenten zich goed bewust van de voordelen van afvalscheiding en ook zeer bereid hier activiteiten op te ondernemen. De VNG heeft in 2003 zeer actief richting gemeenten gecommuniceerd hierover en zag voor 2005, gezien het enthousiasme, hier nog weinig reden toe. Het stimuleren van gemeenten bleef daarom beperkt tot het informeren van gemeenten over activiteiten op het gebied van afvalscheiding (congres, publicaties e.d.), het beantwoorden van vragen van gemeenten over afvalscheiding en het aanreiken van 'best practices'. In de elektronische nieuwsbrief EzineMilieu, wat ongeveer 800 abonnees telt, is iedere maand aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van afvalscheiding. Ook via VNG-net worden gemeenten regelmatig geïnformeerd.





8. Activiteiten in het kader van zwerfafval

Zoals gesteld in het derde Convenant Verpakkingen heeft het bedrijfsleven zich verplicht gesteld een pakket van maatregelen vast te stellen voor gemeenten voor de aanpak van zwerfafval. Het bedrijfsleven heeft hiervoor de Stichting Nederland Schoon aangewezen. De VNG is verplicht deze pakketten te beoordelen en uiteindelijk goed te keuren. Stichting Nederland Schoon heeft in het najaar van 2002 een eerste concept van deze pakketten aangeboden aan de VNG. Dit concept behoeft echter nogal wat aanpassingen, zodat pas in 2003 een goedkeuring vanuit de VNG kon worden gegeven. Deze pakketten zijn in een overleg van de Bestuurlijke commissie milieu van de VNG gepresenteerd door Stichting Nederland Schoon.

8.1 Bestuurlijk overleg zwerfafval

In 2005 zijn de VNG, VROM en SVMPACT regelmatig bij elkaar gekomen om de voortgang van het deelconvenant zwerfafval en het convenant verpakkingen te bespreken en afspraken te maken over samenwerking en afstemming. Aan het eind van 2005 kregen deze overleggen meer betrekking op de invulling van het nieuwe Besluit Verpakkingen dat per 1 januari 2006 van kracht is geworden.

8.2 Handhaving en bestuurlijke boete

De VNG ziet de bestuurlijke boete als een goed instrument om handhaving op het gebied van zwerfafval uit te breiden en te verbeteren. Daarom heeft de VNG bij de minister ook nadrukkelijk aangedrongen op dit instrument. Toepassing van de bestuurlijke boete is echter in 2005 nog steeds niet mogelijk geweest in verband met trage wetgeving. Er is wel toegezegd dat de bestuurlijke boete gebruikt zou mogen worden in het kader van zwerfafval maar helaas is dit nog niet wettelijk gerealiseerd en blijkt het traject van de bestuurlijke boete uitermate traag. Voor deze convenantperiode heeft het in ieder geval niet zijn uitwerking kunnen hebben.



8.3 Het ontwikkelen van een methodiek voor het monitoren van zwerfafval

Het monitoren van zwerfafval blijkt lastiger dan gedacht. Diverse gemeenten werken met beeldbestekken, schouwen of andere methoden. De perceptie van wat schoon is, is voor iedereen anders en zorgt voor discussie. Het is dus handig een eenduidige methodiek toe te passen waarmee aan kan worden gegeven dat het daadwerkelijk schoner wordt op straat. Tevens biedt dat de mogelijkheid tot het stellen van doelen op gebied van zwerfafval. Op dit moment bestaat er een aantal methodes maar worden deze verschillend toegepast. Samen met SenterNovem heeft de VNG een voorzet gegeven voor de ontwikkeling van een eenduidige methodiek voor het monitoren van zwerfafval. Dit project zal in 2006 meer vorm krijgen. Uiteindelijk is de wens dat hiermee ook landelijk een goede monitoring kan worden vastgesteld waarmee hopelijk in de toekomst wel aangegeven kan worden of het daadwerkelijk schoner wordt in Nederland, iets wat met het zwerfafvalconvenant helaas niet mogelijk is gebleken. Nieuwe doelstellingen met het bedrijfsleven kunnen dan worden afgesproken en nageleefd.

8.4 Activiteiten door gemeenten

Alle 20 grootste gemeenten in Nederland kennen in meer of mindere mate een apart zwerfafvalbeleid. Met het zwerfafvalconvenant is bereikt dat deze gemeenten zwerfafval niet langer als onderdeel van beheer van openbare ruimte zien maar als een beleidsonderwerp wat een aparte aanpak verdient. In de aanpak van zwerfafval gaan gemeenten uiterst creatief te werk: er wordt gebruik gemaakt van aparte logo's, reclamemateriaal, opruimacties etc. Ideeën hiervoor worden onder andere aangedragen in materiaal vanuit SenterNovem en vanuit het gemeentelijk netwerk. Het is nog te vroeg om echt resultaat in kaart te kunnen brengen maar in veel gemeenten zijn burgers uiteindelijk wel vaker betrokken bij het schoonhouden van hun leefomgeving.

9. Van Convenant naar Besluit

Het aankomende Besluit Verpakkingen, papier en karton heeft zijn schaduw vooruitgeworpen op de activiteiten in het kader van het Convenant verpakkingen in 2005. Met name voor bedrijfsleven en VNG zijn zeer veel inspanningen verricht om vorm te geven aan dit Besluit wat per 1 januari 2006 in werking is getreden. De aandacht voor het Convenant is dan ook wat afgenomen. De VNG is haar lopende verplichtingen uiteraard nagekomen maar nieuwe projecten zijn niet gestart.

Nu een derde convenantperiode van 4 jaar inmiddels is afgerond is wat bezinning op zijn plaats. De afgelopen convenantperiode is in een aantal opzichten goed verlopen. De scheidingsresultaten van glas en oud papier en karton zijn verbeterd, gemeenten zijn beter geïnformeerd en weten elkaar beter te vinden en afval staat weer op de gemeentelijke agenda. Dit succes is echter met name te wijten aan de inzet van SenterNovem/AOO en het beschikbaar stellen van middelen door het ministerie van VROM, en in het laatste jaar, ook het bedrijfsleven. De gestelde doelstellingen zijn echter niet gehaald en met name voor zwerfafval is het resultaat niet wat de VNG ervan gehoopt had. Door veel gemeenten worden activiteiten ontplooid op het gebied van zwerfafval maar de (financiële) betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven is beperkt gebleven.

De VNG verwacht dat met een goede invulling van producentenverantwoordelijkheid, die wordt uitgevoerd in het kader van het Besluit Verpakkingen, papier en karton er nog meer bereikt kan worden op het gebied afvalscheiding en preventie en het verminderen van zwerfafval. Deze producentenverantwoordelijkheid zou een stap voorwaarts kunnen zijn ten opzichte van het laatste convenant waarna uiteindelijk niet langer de consument maar de burger zal betalen voor het inzamelen en verwerken van afval en de totale afvalkosten door preventie en betere afvalscheiding zullen dalen. Ook voor het probleem van zwerfafval verwachten wij van het bedrijfsleven een structurele bijdrage voor dit maatschappelijk probleem.



REACTIE VAN PARTIJEN OP VRAGEN EN AANBEVELINGEN IN JAARVERSLAG 2004

III.1

Brief met reactie van SVM.PACT

De heer drs. H.G. Ouwerkerk
Commissie Verpakkingen
Postbus 19291
3501 DG UTRECHT

Den Haag,
Ref.: GF/SN/4444
Betreft: Aanbevelingen en vragen voor partijen Jaarverslag 2004

Geachte heer Ouwerkerk,

Conform de afspraken van het Integratieconvenant geef ik u de reactie van SVM·PACT op de voor haar relevante vragen en aanbevelingen van de Commissie Verpakkingen uit het jaarverslag 2004. Het Convenant Verpakkingen III is per 1 januari 2006 afgelopen. SVM·PACT heeft geen inhoudelijke activiteiten meer ondernomen na die datum.

1. Preventie van verpakkingen

De Commissie constateert dat de aanbeveling in het vorige jaarverslag om extra preventie-inspanningen te verrichten tot dusver geen uitwerking heeft gehad.

Ten gevolge van de CBS correctie over 2004 is er een vertekening in de preventiecijfers. Feitelijk heeft meer preventie plaatsgevonden dan uit de cijfers blijkt, maar dit is niet zichtbaar ten gevolge van de correctie.

In 2005 heeft SVM·PACT diverse initiatieven genomen die bedrijven stimuleren meer aandacht aan preventie te besteden. De initiatieven hebben geresulteerd in een nieuwe preventiehandreiking en een handboek met best practices. Daarnaast heeft SVM·PACT de website SlimmerVerpakken.nl ontwikkeld met preventievoorbeelden bij bedrijven.

2. Gescheiden inzameling

De Commissie wijst erop dat bij huishoudens de gescheiden inzameling van papier en karton en van glas verder moet toenemen en bij bedrijven vooral de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingsafval om zo het aanbod voor materiaalhergebruik te verbeteren. Hiervoor is een meer ingrijpende wijziging in de aanpak nodig, met meer voorlichting en waarbij ook meer middelen worden ingezet. Invoering van producentenverantwoordelijkheid kan de benodigde extra impuls hieraan geven.

SVM·PACT is het met de commissie eens dat de inzameling van verpakkingen bij huishoudens verder gestimuleerd moet worden. Hiervoor is reeds in 2004 het GPG project opgezet. Het GPG-project is bedoeld voor de grootste gemeenten in Nederland en beslaat ca. 5 miljoen burgers.

De verwachting is dat het project, met een looptijd tot en met 2006, zal leiden tot een stijging van de inzameling van glas en papier/karton. Bij papier en karton is deze stijging al zichtbaar, bij glas zijn nog geen kwantitatieve uitspraken te doen.

Behalve een kwantitatief effect (meer inzameling) zien SKG en PRN een kwalitatief effect: de meeste GPG-gemeenten hebben meer structureel en op hoger kwalitatief niveau aandacht voor verbetering van de infrastructuur, de inzamel-logistiek en daarmee samenhangende communicatie.

Het gescheiden inzamelen van kunststof verpakkingsafval resulteert bij bedrijven in lagere kosten voor het afvalbeheer. De lagere kosten voor het verbranden van minder restafval in een AVI wegen op tegen de extra kosten voor het scheiden van het kunststof verpakkingsafval. Bij de huidige oplopende kosten voor het verbranden van restafval in een AVI en opbrengstprijzen voor gescheiden kunststofafval wordt het kostenvoordeel voor een bedrijf alleen maar groter. Uit het Impuls project blijkt dat dit kostenvoordeel zeer aantrekkelijk kan zijn voor bedrijven waar grote hoeveelheden kunststofafval vrijkomen. Om ook ondernemingen met geringe hoeveelheden kunststof verpakkingsafval te bewegen tot het scheiden ervan zou deze bedrijven per ton gescheiden kunststofverpakkingen een premie moeten worden gegeven. Bij de invoering van producentenverantwoordelijkheid kan het geven van een dergelijke premie op economische gronden overwogen worden. De producent zoekt dan naar de laagste kosten om de taakstelling recycling kunststofverpakkingen te realiseren. SVM·PACT gaat ervan uit dat hierbij zal blijken dat het geven van een premie aan bedrijven die hun eigen afval scheiden kosteneffectiever is dan het gescheiden inzamelen van kunststofverpakkingen bij huishoudens.

Ten aanzien van de uitwerking op gescheiden inzameling na invoering van producentenverantwoordelijkheid is SVM·PACT niet de aangewezen organisatie om uitspraken te doen.

3. Gescheiden inzameling van kunststof verpakkingsafval uit bedrijven

De Commissie adviseert partijen te onderzoeken of bij de hoge tarieven voor gescheiden inzameling van kunststof verpakkingsafval bij bedrijven wel sprake is van voldoende marktwerking. Daarbij is ook de vraag aan de orde waarom de onderzochte bedrijven niet meer gebruik maken van goedkopere alternatieven (zoals bijvoorbeeld 'de knapzak').

Voor veel bedrijven is een kunststofzak die samen met het papier/karton wordt ingezameld de best practice voor het gescheiden inzamelen van kunststof verpakkingsafval. Bij de meeste bedrijven wordt papier/karton gescheiden ingezameld. Het "meeliften" van een kunststofzak met kunststof verpakkingsafval is dan een goedkope optie. Veel inzamelaars van oud papier bieden deze optie aan hun klanten aan. Het blijft evenwel verwonderlijk dat veel inzamelaars dure containers adviseren voor het inzamelen van ook kleine hoeveelheden kunststof verpakkingsafval. Ook blijkt dat inzamelaars regelmatig adviseren om vanwege lagere kosten kunststof verpakkingsafval niet te scheiden en samen met het restafval in een container aan te beiden.

SVM·PACT is het met de commissie eens en vindt dat er onderzoek naar marktwerking plaats zou moeten vinden. SVM·PACT kan hier echter na het aflopen van het convenant geen actie meer op ondernemen. Deze taak ligt nu bij Nedvang.

4. Monitoring verpakkingen

De Commissie vraagt om te onderzoeken of de huidige monitoringmethode op termijn gehandhaafd kan blijven en welke aanpassingen of maatregelen nodig zijn om de nauwkeurigheid van de resultaten te waarborgen, daarbij rekening houdend met de wijze waarop dit op het nieuwe verpakkingenbeleid aansluit. Het verhogen van de verpakkingdekkingsgraad zou een optie kunnen zijn.

De problematiek bij het opschalen van de verpakkingcijfers op basis van CBS-omzetgegevens is vorig jaar onder de aandacht gebracht. De Commissie heeft partijen aanbevolen om in het kader van de monitoring na dit convenant te onderzoeken of met deze opschaling op termijn nog wel voldoende betrouwbare monitoringcijfers verkregen kunnen worden.

SVM·PACT is niet betrokken bij het ontwikkelen van monitoringmethodieken ten behoeve van de uitvoering van het Verpakkingenbesluit.

5. Monitoring bij clusters

Het is wenselijk dat SVM·PACT zich structureel op alle clusters blijft richten om de kwaliteit van de uitvoering van de marktmeting op peil te houden en daar te verbeteren waar dit door PwC in haar rapportage wordt aanbevolen.

Gedurende de looptijd van het CV III heeft de accountant van SVM·PACT algemene



en specifieke verbeterpunten voor clusters aangereikt. SVM·PACT heeft de clusters geadviseerd bij het implementeren van de aanbevelingen. De verbeterpunten zijn geaccepteerd door de clusters en hebben in de praktijk geleid tot een soepel verlopend monitoringproces.

6. Vervuiling van het ingezamelde oudpapier en karton

Het sealen van drukwerk en folders is sterk toegenomen. VNG verwacht dat het bedrijfsleven hier zelf oplossingen voor zoekt, omdat dit probleem effectiever bij de bron kan worden aangepakt. De Commissie heeft SVM·PACT vorig jaar gevraagd om dit probleem aan te pakken. De betrokken partijen hebben hierover overleg gehad, maar SVM·PACT en PRN vermelden geen oplossing van dit probleem in hun rapportages. SVM·PACT wordt verzocht de Commissie alsnog te informeren over de uitkomst van het overleg.

SVM·PACT heeft deze vraag voorgelegd aan PRN, die het volgende antwoordt:

"Dit probleem spitst zich toe op de oudpapierstroom uit huishoudens, en dan met name de categorie reclamefolders. Immers, periodieken (tijdschriften e.d. op abonnement) die in een PE-hoesje toegezonden worden verwijderd de consument niet ongeopend bij het oudpapier. Gemeenten kunnen niet passief toekijken, zij dienen bij dit probleem ook actief te participeren. Ik verwijs naar art. 4 lid 1 van het Papiervezelconvenant, dat handelt over de gescheiden inzameling.

Zoals bekend laat de papier- en kartonindustrie op haar kosten sinds 2001 een uitgebreid vervuilingsonderzoek uitvoeren. Ik kan SVM.Pact nu meedelen dat de sorteerproeven die in het verslagjaar 2005 gedaan zijn, voor dit type vervuiling (het aandeel PE-hoesjes in gescheiden ingezameld oudpapier uit huishoudens) op hetzelfde niveau uitkwamen als in 2004. Voor de goede orde, de uitkomst van het jaar 2004 gaf voor het eerst sinds de proefnemingen gedaan worden een lagere vervuilingsgraad door PE hoesjes te zien dan in het "topjaar" 2003. Wij hebben die kennis toen met enige terughoudendheid gekoesterd maar kunnen die thans, nu we voor het tweede opeenvolgende jaar onder het niveau van 2003 uitkomen, wel openbaar maken. Achteraf bezien is het niet onlogisch dat de vervuiling door PE-hoesjes niet meer toeneemt. Daar zijn de volgende argumenten voor:

1. de op-de-markt-brengers (de verspreiders van foldermateriaal) investeren niet meer in extra inpak-capaciteit, zij hebben kennelijk, na een viertal jaren vanaf ca. 2000 hun maximale dekkingsgraad bereikt;
2. De oudpapierindustrie communiceert naar haar leveranciers van oudpapier (gemeenten) dat PE-hoesjes in het oudpapier niet wenselijk zijn (het is immers geen oudpapier dat men inkoopt, maar kunststof);
3. PRN participeert actief in de communicatie van gemeenten naar burgers d.m.v. continue voorlichting over het scheiden aan de bron (d.m.v. foldermateriaal, artikelen in h.a.h.-bladen, klapdozen en scheidingswijzers). Dit thema krijgt uiteraard ook bij voortduring de nodige aandacht in het GPG project;
4. De invoering van de blauwe minicontainers (140 of 240 liter Kliko) is een heel belangrijke trigger bij de oudpapierinzameling. omdat meer volume (tot + 40%)

oudpapier gescheiden ingezameld wordt dat ook nog eens schoner is. Dat extra volume gaat daarnaast niet ten koste van bestaande inzamelsystemen. Het is welhaast een vanzelfsprekendheid dat PRN door zal gaan met haar activiteiten (communicatie samen met en via gemeenten naar consumenten) m.b.t. het terugdringen van het aandeel PE-hoesjes in het gescheiden ingezamelde oudpapier uit huishoudens."

SVM·PACT gaat ervan uit dat met de uitleg van PRN deze vraag afdoende beantwoord is.

7. Aansluiting gemeenten bij PRN

PRN constateert dat slechts 36 procent van het aantal gemeenten is aangesloten en daarmee dit resultaat achterblijft bij doelstelling van het convenant. De Commissie vraagt PRN om te onderzoeken of en in welke mate contractuele belemmeringen dan wel andere oorzaken de aansluiting van meer gemeenten bij PRN nog in de weg staan.

SVM·PACT heeft PRN gevraagd om antwoord te geven op bovenstaande vraag. PRN zegt hierover:

"Uit informatie van PRN blijkt dat in het Papiervezelconvenant geen doelstelling staat voor aansluiting van gemeenten bij PRN. Ondanks de inhoud van art. 6 ad. 1 van het Papiervezelconvenant is de medewerking van gemeenten om zich op vrijwillige basis en gratis bij PRN aan te sluiten ook in weer 2005 van bedenkelijk niveau.

PRN meldt dat er gelukkig ook veel gemeenten (en samenwerkingsverbanden) zijn die wel actief en betrokken met dit onderwerp omgaan. Het aansluitingspercentage bij PRN gaat inmiddels richting 40%. De huidige impasse over het vervolg op het Papiervezelconvenant heeft helaas een negatieve invloed op het aansluiten van gemeenten bij PRN!

PRN geeft drie redenen aan waarom de aansluitingsgraad van gemeenten laag is.

1. Gemeenten gaan er gemakshalve van uit dat de huidige marktprijzen die zij voor het gescheiden ingezamelde oudpapier ontvangen in continuïteit op dit relatief hoge niveau zullen blijven. Echter, niemand kan die garantie geven, ook de Nederlandse papier- en kartonindustrie niet. Het systeem van PRN is een vangnet voor gemeenten om juist bij lage marktprijzen voor oudpapier (N.B.: oudpapier is een commodity met mondiale invloeden) toch het ingezamelde volume af te kunnen zetten, zonder bijbetaling. PRN garandeert dat al het aangeboden oudpapier onder alle marktomstandigheden ook daadwerkelijk afgenomen wordt (art.8). Dat is een niet onbelangrijk deel van de producentenverantwoordelijkheid die PRN al in CVIII (en CVII) in de praktijk brengt.
2. Veel gemeenten kennen naar ons oordeel weinig belang toe aan de gescheiden inzameling van OP&K, glas en andere afvalstoffen die in huishoudens vrijkomen. PRN heeft in de afgelopen jaren veel en intensief met alle Nederlandse gemeenten gecommuniceerd. De gemeentelijke medewerkers kunnen of mogen er ten gevolge van prioritering geen tijd aan besteden, of de personele bezetting



- op de afdeling milieu is onvoldoende, wisselt vaak waardoor er continue kennisgebrek optreedt, is beperkt aanwezig (deeltijdwerkers) of "is in overleg".
3. Daarnaast is er een categorie gemeenten die niet mee willen (kunnen) werken aan de brongescheiden inzameling (d.w.z. geen herbruikbaar oudpapier bij het restafval) van OP&K bij huishoudens. De reden hiervoor is dat indien zij onder een contractueel vastgelegd tonnage komen bij de AVI waar het restafval verbrand wordt, zij voor die mindere tonnen een boete moeten betalen. De voordelen van minder aangeboden tonnen aan de AVI plus de opbrengst uit verkoop van OP&K plus milieuwinst (hergebruik van oudpapier veroorzaakt minder CO₂ dan thermisch recycleren met energie-opwekking) zouden hier niet tegenop wegen. Voorbeeld: de gemeente Den Haag en omliggende gemeenten. Dit is de reden waarom de gemeente Den Haag, met een uitzonderlijk laag OP&K inzamelresultaat per capita, niet mee wilde doen aan het GPG project van PRN, SKG en SVM·Pact. Desondanks heeft PRN in februari en april van dit jaar gratis enkele pallets met communicatiemiddelen ter beschikking gesteld toen PRN daarvoor benaderd werd. "

SVM·PACT gaat ervan uit dat de Commissie met deze uitleg van PRN volledig is geïnformeerd.

8. Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen

De Commissie vraagt of de VMK volgend jaar inzicht kan geven in de mate waarin de adviezen aan de 100 onderzochte bedrijven de gescheiden inzameling hebben verbeterd.

De VMK en SVM·PACT hebben in verband met het aflopen van het Convenant weinig aandacht hieraan kunnen geven. Het Impuls project loopt evenwel nog steeds door en is uitermate succesvol. Positief is ook dat Nedvang het stimuleren van gescheiden inzameling bij bedrijven heeft opgenomen in haar businessplan, wat gezien kan worden als een verdere verbreding van het project.

9. Handhaving ten behoeve van monitoring kunststofverpakkingen

De Commissie ging er vorig jaar van uit dat de VROM-Inspectie hierop zou reageren, maar kennelijk heeft de VMK geen aanwijzingen dat dit ook heeft plaatsgevonden. Noch in de reacties van partijen op het Jaarverslag 2003 van de Commissie, noch in de verslagen van partijen over 2004 is hier verder op ingegaan. Gezien de problemen bij de monitoring van kunststofverpakkingen, verzoekt de Commissie partijen bij de handhaving hieraan alsnog voorrang te geven.

De VMK merkt hierover op: "Evenals in de voorgaande jaren heeft SVM·PACT noch de VROM Inspectie in 2005 prioriteit willen geven aan de aansluiting bij Convenant Verpakkingen III van circa 250 bedrijven die kunststofverpakkingen produceren en/of importeren".

SVM·PACT heeft in overleg met de VROM-Inspectie ervoor gekozen de handhaving te richten op bedrijven die geen deelnemer waren aan het Convenant.

10. Stichting Kringloop Hout

Gezien de onduidelijkheden bij deze metingen en het feit dat er ook geen opschaling van de hergebruiksmeting mogelijk is, lijkt het wenselijk om te toetsen of de huidige metingen op termijn gehandhaafd kunnen blijven. De Commissie adviseert in het kader van de uitvoering van het nieuwe Besluit nog eens goed naar de kwaliteit en robuustheid van deze meting te kijken. Ook het ontbreken van een landelijke opschaling van het hergebruik blijft hierbij een knelpunt.

In het Convenant Verpakkingen zijn voor hout alleen recyclingdoelstellingen afgesproken. Over materiaalhergebruik (door bijvoorbeeld kapotte pallets te repareren) en overige nuttige toepassing (bijvoorbeeld door toepassing als biomassa) wordt niet gerapporteerd. De SKH heeft op advies van SVM·PACT en PricewaterhouseCoopers ook in het laatste verslagjaar conform het bestaande monitoringprotocol gewerkt. Na aanleiding van eerdere vragen van de Commissie is men echter begonnen de kringloop hout beter in beeld te brengen. Dit heeft geleid tot een herzien monitoringprotocol met de naam "Steekproeven houten verpakkingen". Dit vernieuwde protocol is naar verwachting in het najaar van 2006 voltooid en het is mogelijk dat het kan worden ingezet bij de uitvoering van het Besluit. De SKH geeft aan dat het projectvoorstel de kwaliteit en robuustheid van de metingen inzake hergebruik substantieel kan verbeteren.

De Commissie verzoekt SKH de informatie, die relevant is om de ontwikkeling bij overige nuttige toepassing te kunnen beoordelen, alsnog te verstrekken.

SVM·PACT heeft deze vraag voorgelegd aan de SKH. Bij deze haar antwoord: "Over 2003 zijn deze cijfers door de Stichting verzameld en bekend gemaakt. In 2004 is zijn de cijfers niet meegenomen vanwege het feit dat het binnenhalen van de cijfers zonder een echte stok achter de deur te hebben een weerbarstig proces is - afgezien van het vergaren van de cijfers. De cijfers voor 2004 zijn dus niet bekend. Dit geldt ook voor 2005."

11. Bestrijding zwerfafval

De Commissie constateert dat haar aanbeveling in het vorige jaarverslag om het bereiken van resultaten sterker op de voorgrond te plaatsen en de resultaten van de inspanningen eenduidig meetbaar te maken nog geen gevolg heeft gekregen. Gezien de onduidelijkheid die er blijft bestaan over de feitelijke vervuiling door zwerfafval, pleit de Commissie voor een verbetering van de monitoring die in ieder geval eenduidiger de landelijke ontwikkeling weerspiegelt.

Met het beëindigen van het Convenant Verpakkingen III stopt ook het deelconvenant zwerfafval. Het verpakkingendeel van het convenant is vervangen door het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. Om de doelstellingen van het Besluit te halen hebben producenten en importeurs de Stichting Nedvang opgericht. Het onderwerp zwerfafval wordt in het Besluit genoemd onder artikel 3. Hier wordt in zeer algemene termen aangegeven dat het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Het verpakkende bedrijfsleven is van



mening dat zwerfafval een maatschappelijk probleem is dat meer omvat dan alleen verpakkingen. Dit inzicht heeft januari 2006 geleid tot het besluit dat het onderwerp zwerfafval thuis hoort bij een organisatie die het gehele bedrijfsleven kan vertegenwoordigen. Daarom zijn MKB Nederland en VNO-NCW namens het bedrijfsleven de gesprekken aangegaan met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om te komen tot een gezamenlijke aanpak op basis van vrijwilligheid. In mei hebben partijen een akkoord op hoofdlijnen bereikt. Op 22 juni heeft Staatssecretaris Van Geel de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten hiervan. Partijen hebben afgesproken het akkoord op hoofdlijnen nader uit te werken en dit oktober 2006 af te ronden. Het ligt voor de hand dat VNG, VNO-NCW en MKB Nederland daarbij nadere afspraken maken over de wijze van monitoring.

Met vriendelijke groet,

Mr. drs. R. de Bondt
(Secretaris)





IV

UITVOERING DEELCONVENANT ZWERFAFVAL - EINDRAPPORTAGE

1. Inleiding

In 2001 hebben overheid en bedrijfsleven besloten om gemeenschappelijk de problematiek van zwerfafval op te pakken. Een breed consortium van adviesbureaus heeft toen onderzocht welke aanpak het meest effectief kan zijn. De uitkomsten daarvan zijn in 2002 uitgewerkt in deelconvenant zwerfafval (verder het deelconvenant), dat als onderdeel van het Convenant Verpakkingen III eind 2005 afloopt.

In het deelconvenant hebben overheid en bedrijfsleven de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen voor de uitvoering van het deelconvenant en voor het bereiken van de afgesproken doelstellingen vastgelegd. De hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval moet in 2005 met 80% afnemen t.o.v. 2001 en de hoeveelheid overig zwerfafval met 45% t.o.v. 2002. Hiervoor zijn twee aparte monitoringmethoden gebruikt.

In deze rapportage gaat de Commissie eerst in op de vraag of doelstellingen van het deelconvenant voor blikjes en flesjes in het zwerfafval en voor het overige zwerfafval in 2005 zijn bereikt.

Voor het aantal blikjes en flesjes is in 2001 een referentiewaarde berekend op basis van een door Trendbox uitgevoerd gedragsonderzoek. Een review van deze methode in 2004, uitgevoerd op verzoek van de Commissie Verpakkingen, leidde echter tot de conclusie dat deze methode niet voldeed om het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval en de ontwikkeling daarvan vast te kunnen stellen. Ook een nadere poging van CE daartoe geeft hierover geen uitsluitel. Omdat het Trendbox-



onderzoek ook veel nuttige informatie oplevert over het gedrag van consumenten t.a.v. het ontdoen van afval in de openbare ruimte, is dit onderzoek wel over de gehele periode 2001-2005 uitgevoerd. Echter de afgeleide berekening van het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval is gestaakt.

Volgend op een nulmeting in 2002 is het overige zwerfafval (exclusief flesjes en blikjes) 1x per jaar in de periode 2003-2005 op circa 340 druk bezochte locaties gemeten door Oranjewoud. De resultaten voor sigarettenpeuken en kauwgom zijn separaat vermeld, omdat deze componenten qua aantallen in het overige zwerfafval zeer sterk overheersen.

Vervolgens gaat de Commissie in deze rapportage in op de uitvoering van het deelconvenant en de inspanningen die hiervoor zijn verricht. Hierover hebben de convenantpartijen de Commissie jaarlijks geïnformeerd en in 2004 is de uitvoering van het deelconvenant uitvoerig door de Commissie Feenstra geëvalueerd. Tot slot is gekeken of het zinvol is om de huidige verantwoordelijkheidsverdeling na afloop van het deelconvenant al dan niet voort te zetten. De bevindingen en conclusies van de Commissie Verpakkingen over de uitvoering en de evaluatie van het deelconvenant zijn meer uitvoerig ook in de jaarverslagen over 2003 en 2004 terug te vinden.

2. Monitoringresultaten deelconvenant zwerfafval

In het deelconvenant is een doelstelling afgesproken voor het verminderen van de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval en van de hoeveelheid overig zwerfafval.

2.1 Reductie blikjes en flesjes in het zwerfafval

Doelstelling voor blikjes en flesjes in het zwerfafval:

"Het Bedrijfsleven draagt er zorg voor dat uiterlijk in het jaar 2005 de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval met ten minste 80% is afgenomen. Het Bedrijfsleven is verplicht zich aantoonbaar in te spannen opdat de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval voor 1 januari 2005 is afgenomen met ten minste 2/3. Bij de genoemde afnames wordt uitgegaan van de 50 miljoen blikjes en flesjes in het zwerfafval in september 2001".

De toelichting op het deelconvenant gaat in op de voorafgaande politieke discussie. Eind 2001 is bepaald dat het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, waarin onder andere de invoering van statiegeld op blikjes en flesjes wordt geregeld, op 1 januari 2006 in werking treedt, tenzij het bedrijfsleven voor 1 januari 2005 een afname van tweederde van alle blikjes en flesjes in het zwerfafval heeft bereikt. Het bedrijfsleven heeft toen aangegeven grote bezwaren te hebben tegen een mogelijke invoering van dit Besluit.

Partijen hebben in het monitoringprotocol van het deelconvenant vastgelegd, dat de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval kan worden berekend uit een door Trendbox uitgevoerd gedragsonderzoek onder consumenten. Na een review van

deze methode, is vorig jaar geconcludeerd dat uit de resultaten van dit onderzoek de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval niet kan worden afgeleid. Weliswaar wordt in de Oranjewoud-meting ook het aantal blikjes en flesjes geteld, maar deze meting is te kleinschalig en niet representatief voor het vaststellen van een landelijk beeld of een landelijke trend. Bovendien is deze meting ook niet in 2001 uitgevoerd.

Overheid en bedrijfsleven hebben vervolgens CE de opdracht gegeven om, voor zover mogelijk, op basis van het combineren van gegevens uit de beschikbare zwerfafvalonderzoeken een trend te bepalen van de ontwikkeling van het aantal blikjes en flesjes in het zwerfafval in de periode 2001-2005 en daaruit mogelijk af te leiden of de doelstelling van het deelconvenant wel of niet gehaald is.

CE komt tot de conclusie dat er geen betrouwbare uitspraak mogelijk is op de vraag of het aantal blikjes en flesjes in de periode 2001-2005 met 80% is afgenomen. Hoewel het beeld lijkt te ontstaan dat deze 80% reductie niet is gehaald, zijn er onvoldoende harde gegevens om deze uitspraak te staven en is de mogelijkheid niet uit te sluiten dat 80% reductie wel is gehaald. Voor dit onderzoek heeft CE geen gebruik kunnen maken van de monitoringgegevens van 2005, die pas sinds eind oktober bekend zijn. Toetsing op een voor 2004 berekende evenredige reductie van 70% levert geen andere conclusie op. Verder stelt CE vast dat de beschikbare informatie niet betrouwbaar genoeg is om een trend in de ontwikkeling vast te stellen, om met voldoende zekerheid een uitspraak te doen over het door het bedrijfsleven nakomen van de genoemde doelstelling van 80% reductie.

Uit reacties op het CE-rapport blijkt dat SVM.PACT de conclusies van CE deelt, maar de VNG niet. De VNG acht het op basis van de door CE bijeengebrachte informatie niet aannemelijk dat de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval met 2/3 (in 2004) of met 80% (in 2005) is gedaald. Het ministerie van VROM heeft geen reactie aan het CE-rapport toegevoegd.

De Commissie kan, mede gelet op het feit dat de CE-conclusies niet door alle betrokken partijen worden gedeeld, op basis van de beschikbare monitoring-informatie geen uitspraak doen over het al dan niet bereiken van de doelstelling voor blikjes en flesjes in het zwerfafval. Het is CE zelfs niet gelukt om op basis van andere informatie een betrouwbare trend in de ontwikkeling van het aantal blikjes en flesjes vast te stellen.

Conclusie:

In het deelconvenant is door de overheid bepaald dat het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, waarin onder andere de invoering van statiegeld op blikjes en flesjes wordt geregeld, op 1 januari 2006 in werking treedt, tenzij het bedrijfsleven voor 1 januari 2005 een afname van ten minste tweederde van alle blikjes en flesjes in het zwerfafval heeft bereikt. Door het ontbreken van de benodigde monitoring-gegevens is het echter niet mogelijk om vast te stellen of het bedrijfsleven de vereiste vermindering van blikjes en flesjes in het zwerfafval van 2/3 voor 1 januari 2005 dan wel van 80% in het jaar 2005 heeft bereikt.





2.2 Reductie overig zwerfafval

Doelstelling voor overig zwerfafval:

“De Rijksoverheid, de VNG en het Bedrijfsleven dragen er zorg voor dat door een gezamenlijke inspanning uiterlijk in het jaar 2005 het overige zwerfafval (exclusief flesjes en blikjes) met ten minste 45% ten opzichte van het jaar 2002 is verminderd”.

Bij deze meting zijn in de periode 2002-2005 op druk bezochte plaatsen waar relatief veel zwerfafval ontstaat zowel de verpakkingen als niet-verpakkingen in het zwerfafval geteld. Bij deze metingen zijn kauwgom en sigarettenpeuken weliswaar minder prominent maar juist qua aantallen zeer dominant in het overige zwerfafval aanwezig, ten opzichte van de andere componenten (enkele miljoenen versus enkele tienduizenden). Om deze reden en omdat de meetmethode voor deze twee componenten in 2003 nog is bijgesteld, is de ontwikkeling van deze twee componenten in het zwerfafval vanaf 2003 separaat vastgesteld.

De hoeveelheid kauwgom en peuken is op de 336 gemeten locaties in 2005 met 40% afgenomen ten opzichte van de eerste meting in 2003. De afname van peuken en kauwgom in 2003 ten opzichte van 2002 is niet bekend, maar het is niet ondenkbaar dat in dat jaar deze componenten zodanig zijn verminderd dat daarmee de totale reductie voor peuken en kauwgom op 45% reductie uit had kunnen komen.

Ten opzichte van de nulmeting in 2002 is de hoeveelheid overig zwerfafval (exclusief blikjes, flesjes, peuken en kauwgom) in 2005 afgenomen met 29%. Voor deze componenten is de afgesproken doelstelling niet gehaald.

Worden de qua aantallen overheersende peuken en kauwgom meegeteld, dan komt de reductie van het overige zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) uit op 39%. Hierbij geldt eveneens dat het niet ondenkbaar is dat de totale reductie op 45% uit had kunnen komen, indien ook de reductie van het aantal peuken en kauwgom in 2003 ten opzichte van 2002 was vastgesteld.

Conclusies:

In de periode 2002-2005 is de hoeveelheid overig zwerfafval (exclusief blikjes en flesjes) op druk bezochte plaatsen waar relatief veel zwerfafval vrijkomt met 39% afgenomen. Dit resultaat wordt voornamelijk bepaald door 40% reductie van peuken en kauwgom, die qua aantallen in het zwerfafval zeer dominant aanwezig zijn. De reductie van het aantal peuken en kauwgom is slechts vastgesteld voor de periode 2003-2005. Het niet irreëel te veronderstellen dat in het daaraan voorafgaande jaar de ontbrekende 5% reductie is gerealiseerd.

Worden peuken en kauwgom buiten beschouwing gelaten, dan is het overige zwerfafval in de periode 2002-2005 met 29% afgenomen. Voor deze componenten is de afname in het zwerfafval onvoldoende.

2.3 De ontwikkeling van de reductie van het overige zwerfafval

Uit de evaluatie van het deelconvenant in 2004 kwam naar voren, dat er volgens de betrokken partijen meer tijd gemoeid is geweest met de organisatie van het opzetten van een gezamenlijke aanpak van zwerfafval, dan aanvankelijk bij de ondertekening van het deelconvenant in 2002 werd verondersteld. Ook heeft het lang geduurd voordat gemeenten konden beschikken over de benodigde extra handhavinginstrumenten. Daardoor zou de doelstelling mogelijk nog niet in 2005, maar korte tijd later wel worden bereikt. Dit roept de vraag op of de ontwikkeling van de reductie van het overige zwerfafval aanleiding geeft om erop te vertrouwen dat binnen afzienbare tijd de vereiste reductie wel wordt bereikt. In tabel 2.1 is de ontwikkeling van de reductie van het overige zwerfafval (peuken en kauwgom apart) weergegeven.

TABEL 2.1 ONTWIKKELING REDUCTIE OVERIG ZWERFAFVAL

VERPAKKINGSMATERIAAL (KILOTON)	Reductie overig zwerfafval (exclusief peuken en kauwgom)	Reductie peuken en kauwgom in het zwerfafval
2002	0	-
2003	15	0
2004	28	28
2005	29	40
Doelstelling 2005	45	45

De tabel doet vermoeden dat er 2003 en 2004 sprake is van een flinke afname van de hoeveelheid overig zwerfafval, peuken en kauwgom niet meegerekend, en dat er in 2005 een stagnatie optreedt. Worden de onzekerheidsmarges hierbij betrokken, dan kan wel in 2005 een significante reductie worden vastgesteld ten opzichte van 2002, maar in 2004 en 2005 kan geen significante reductie worden vastgesteld ten opzichte van 2003. Dit betekent dat er geen trend is waar te nemen, waaruit kan worden afgeleid dat de doelstelling voor het overige zwerfafval (peuken en kauwgom niet meegerekend) alsnog binnen afzienbare tijd bereikt zou worden. De nu beschikbare gegevens zijn naar de mening van de Commissie overigens wel erg beperkt om überhaupt een duidelijke en betrouwbare trend af te kunnen leiden.

Volgens de tabel neemt de hoeveelheid peuken en kauwgom in het zwerfafval in 2005 nog wel duidelijk af, zij het minder dan in het jaar daarvoor. Kennelijk zijn

specifiek voor deze twee componenten in 2005 andere inspanningen geleverd, die meer resultaat hebben gehad. Voor deze componenten kan de Commissie niet beoordelen of er sprake is van een bepaalde trend, omdat de onzekerheidsmarges bij de metingen van peuken en kauwgom niet bekend zijn.

Conclusie:

Het is niet aannemelijk dat met een voortzetting van de huidige aanpak alsnog binnen afzienbare tijd de 45% reductie van het overige zwerfafval (peuken en kauwgom buiten beschouwing gelaten) op de druk bezochte plaatsen bereikt zal worden. Het bedrijfsleven verwacht dat met een toenemende lokale handhaving, waarvoor onlangs het instrumentarium is uitgebreid, de 45% reductie wel kan worden bereikt.

2.4 Landelijke zwerfafvalsituatie

De Commissie constateert dat zij over weinig kwantitatieve gegevens beschikt om eenduidig het landelijke beeld van de zwerfafvalsituatie vast te kunnen stellen. De tot dusver gebruikte monitoringmethoden zijn daarop ook niet toegesneden. De waargenomen vermindering van het overige zwerfafval blijkt niet aan te sluiten bij de perceptie van burgers over de ontwikkeling van zwerfafval. Toch is deze perceptie mede bepalend voor het maatschappelijke en politieke oordeel over de zwerfafvalproblematiek, en dus ook mede bepalend voor de maatregelen die al dan niet daaruit volgen voor de komende jaren. Om de landelijke situatie rond zwerfafval scherper in beeld te krijgen betreft de Commissie hierbij ook de volgende waarnemingen:

- Uit het Trendbox-onderzoek blijkt dat in 2005 het aantal personen dat zwerfafval zegt te veroorzaken ten opzicht van voorgaande jaren niet is afgenomen. Ten opzichte van 2001 is dit zelfs significant toegenomen. In dit onderzoek is niet in praktijk getoetst of dit ook met het feitelijke gedrag overeenkomt. De vraag doet zich voor of het gedrag van consumenten met extra handhaving veranderd kan worden, met name op locaties waar bij de pakkans gering is of in situaties waarbij de anonimiteit gewaarborgd blijft.
- Volgens het bedrijfsleven en Nederland Schoon blijft de publieke perceptie achter bij de waargenomen reductie van het overige zwerfafval. Volgens het ministerie van VROM en de VNG is de hoeveelheid zwerfafval in de perceptie van de burgers niet afgenomen, waarbij de VNG een toename ook niet uitsluit. De Commissie sluit niet uit dat een reductie van 29% van het overige (meer opzichtige) zwerfafval op drukke plaatsen in de ogen van de burger nog geen zichtbare verbetering oplevert. Het is ook mogelijk dat de perceptie van de burger mede wordt bepaald door zwerfafval op minder drukke plaatsen, zoals de eigen woonomgeving of natuurgebieden, waar mogelijk minder reductie heeft plaatsgevonden.

Conclusies:

De op drukke plaatsen gemeten reductie van 29% zwerfafval (peuken en kauwgom buiten beschouwing gelaten) komt gemiddeld genomen niet tot uiting in het beeld dat het publiek heeft over de ontwikkeling van de hoeveelheid zwerfafval. Gemiddeld genomen heerst de indruk dat de afname van het zwerfafval nog onvoldoende merkbaar en zichtbaar is.

Ondanks de vele acties, campagnes en maatregelen om consumenten te bewegen zich onderweg op de gewenste wijze van het afval te ontdoen, is geconstateerd dat het gedrag van de consument in de afgelopen drie jaar niet merkbaar is verbeterd.

Om de komende jaren een duidelijker en betrouwbaar beeld te krijgen van de ontwikkeling van de landelijke situatie van zwerfafval is een betere monitoring nodig. De monitoring moet bij voorkeur gericht zijn op locaties en situaties die eveneens bepalend zijn voor de zwerfafvalperceptie van de burger.

3. Uitvoering deelconvenant door partijen

In 2004 is de uitvoering van het deelconvenant tussentijds geëvalueerd. De Commissie is in haar Jaarverslag over 2003 ingegaan op de evaluatie van het deelconvenant zwerfafval. Daaruit volgt dat de betrokken partijen en organisaties het probleem van zwerfafval als een maatschappelijke zaak beschouwen en zwerfafval alleen verminderd kan worden met een intensieve samenwerking van alle betrokken partijen. Partijen ervaren het deelconvenant als een goed instrument om deze samenwerking tot stand te brengen.

De problematiek van zwerfafval is door landelijke campagnes en vele lokale acties van Nederland Schoon weer op de bestuurlijke agenda's gezet. De rijksoverheid en bedrijfsleven stellen nu ook meer middelen ter beschikking voor de aanpak van zwerfafval. Veel gemeenten zijn nu actief bezig en worden daarbij ondersteund door activiteiten en faciliteiten van de uitvoerende organisaties Nederland Schoon, SenterNovem en de NVRD.

Uit de tussenevaluatie in 2004 bleek dat partijen de tijd voor het opzetten van een samenwerking voor een gemeenschappelijke aanpak enigszins hadden onderschat. Als gevolg daarvan is de samenwerking bij de aanpak later dan aanvankelijk verwacht op gang gekomen, waardoor de afgesproken reductie van het zwerfafval mogelijk ook niet binnen de afgesproken termijn van 3 jaar gerealiseerd zou kunnen worden. Dit punt is bij de beoordeling van de ontwikkeling bij het bereiken van de doelstellingen meegewogen (zie onder 2.3).

Na de evaluatie is de samenwerking verder verbeterd door intensiever overleg tussen de partijen en het verduidelijken van ieders rol daarin. De uitvoerende organisaties hebben hun activiteiten ondergebracht en afgestemd in een gezamenlijke uitvoeringsagenda en organiseren jaarlijks een congres voor gemeenten waarin de best-practices en nieuwe acties worden gepresenteerd.

Conclusie:

Het deelconvenant heeft de krachten van overheid en bedrijfsleven gebundeld, waardoor een effectievere aanpak van zwerfafval mogelijk is geworden. Het is naar de mening van de Commissie wenselijk en vanwege het maatschappelijke belang ook noodzakelijk dat de betrokken partijen zich ook voor de komende jaren aan de eerder in het deelconvenant zwerfafval gerealiseerde samenwerking blijven committeren.

Er zijn nog potentiële mogelijkheden om het resultaat verder te verbeteren, zoals:

- In 2001 werd geschat dat met handhaving 22% reductie van zwerfafval kan worden bereikt. Hoeveel procent reductie sindsdien met handhaving is bereikt is niet afzonderlijk vastgesteld. Onduidelijk is daardoor welke winst nog met handhaving geboekt kan worden. Gemeenten mogen mogelijk binnenkort bestuurlijke boetes aan overtreders van zwerfafval uitdelen. Dit kan een extra impuls aan de lokale handhaving geven en mogelijk een extra resultaatsverbetering opleveren.
- Veel gemeenten zijn net begonnen om de aanpak van zwerfafval in het beheer van de openbare ruimte te integreren. Inmiddels is over het ontstaan van zwerfafval ook veel meer bekend. Dit levert gemeenten meer kansen op om dit beheer effectiever aan te pakken.
- Burgers kunnen meer betrokken worden bij het schoonhouden van de openbare ruimtes door medewerking en door signalering op basis van vastgestelde en door gemeenten nageleefde streefbeeldbestekken kan het beheer van minder drukke plaatsen verbeterd worden.
- Bij preventie van zwerfafval ontbreekt een ketenbenadering, waardoor onder meer bij producten in de productfase geen aandacht uitgaat naar het beperken van zwerfafval. Daar blijven nu mogelijkheden onbenut.
- De Commissie deelt de opvatting van partijen dat een integrale aanpak (verpakkingen en producten) van zwerfafval primair de voorkeur geniet, maar sluit een specifieke aanpak voor afzonderlijke componenten in het zwerfafval niet uit. Dit is zinvol, als voor bepaalde componenten specifieke instrumenten doelmatig kunnen worden ingezet met een significante meerwaarde ten opzichte van een integrale brede aanpak van zwerfafval. Dergelijke maatregelen kunnen een grotere rol gaan spelen, zodra een integrale aanpak onvoldoende vertrouwen wekt of onvoldoende resultaat oplevert. Bijvoorbeeld kauwgom en peuken, die met het reguliere veegwerk moeilijk of niet te verwijderen zijn. Daarvoor is een andere aanpak van opruimen nodig dat extra kosten met zich meebrengt, waardoor het zinvol kan zijn om op meer specifieke maatregelen in te zetten (zoals het ontmoedigen van roken in de openbare ruimte en dit alleen toe te laten op speciale plaatsen waar voorzieningen aanwezig zijn om zich te ontdoen van peuken).

- Meer nadruk leggen op het schoonmaken. Door frequenter en gericht schoonmaken van druk bezochte plekken in de openbare ruimte en het plaatsen van meer afvalbakken door Nederland Schoon en gemeenten zijn deze plekken in de eerste twee jaren schoner geworden. Echter het afgelopen jaar is de situatie hier niet meer merkbaar verbeterd. De minder drukke plaatsen moeten ook nog meer aandacht krijgen. Het verdient aanbeveling om bij het beheer van de openbare ruimte meer gebruik te maken van vooraf vastgestelde streefwaarden/beelden die ook contractueel met uitvoerende diensten zijn vastgelegd.

Conclusies:

De overheid, het bedrijfsleven en uitvoeringsorganisaties hebben met de uitvoering van het deelconvenant in drie jaar tijd een degelijke organisatie opgebouwd om zwerfafval structureel aan te pakken, waarbij zeker nog niet alle mogelijkheden en instrumenten (volledig) zijn benut om het tot dusver bereikte resultaat te verbeteren.

Producenten kunnen in de ontwerpfase het potentieel om minder zwerfafval-gevoelige verpakkingen op de markt te brengen beter benutten. Met name het voorkomen van zwerfafval vereist een ketenbrede benadering, die begint bij het ontwerp van verpakkingen en producten. Gemeenten kunnen aan een verbetering bijdragen door een betere bestrijding van zwerfafval bij de afvalinzameling, een effectiever beheer van de openbare ruimte en door uitbreiding van de lokale handhaving.

Waar de gewenste resultaten met een brede aanpak van zwerfafval uitblijven, kan de rijksoverheid extra maatregelen nemen of specifieke prikkels invoeren.

Nu blijkt dat het moeilijk is en kennelijk veel tijd vergt om een gedragsverandering te realiseren die tot minder zwerfafval leidt, lijkt het wenselijk om vooralsnog meer in te zetten op het opruimen van zwerfafval om toch binnen afzienbare tijd een resultaatsverbetering te bereiken die wel voldoet aan het algemene beeld van een schone openbare ruimte. De eerstkomende jaren zullen hiervoor dan meer middelen beschikbaar moeten komen, niet alleen voor frequenter opruimen op de druk bezochte plaatsen maar ook voor meer opruimen op de minder drukke plaatsen die nu nog weinig aandacht hebben gekregen.

4. Verantwoordelijkheden en taken bij bestrijding van zwerfafval

In dit hoofdstuk beoordeelt de Commissie of de uitgangspunten ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de taakverdeling, zoals die in 2002 door de Rijksoverheid, SVM.PACT en de VNG in het deelconvenant zwerfafval zijn vastgelegd, nog actueel zijn en in hoeverre deze voor de periode daarna zinvol zijn. Ook hiervoor grijpt de Commissie onder meer terug op de uitkomsten van de evaluatie van het deelconvenant in 2004.

In het deelconvenant is bepaald er een gemeenschappelijk belang is om te zorgen voor een schone en aantrekkelijke leefomgeving en daarom zwerfafval dient te worden voorkomen en bestreden,

- waarbij in ieder geval het bedrijfsleven, de consument en de overheid een belangrijke rol vervullen,
- waarbij gemeenten en andere terrein- en wegbeheerders vooral een uitvoerende taak hebben met betrekking tot de bestrijding en vermindering van zwerfafval in de openbare ruimte,
- waarbij producenten en importeurs verantwoordelijkheid dragen voor hun product en de daarbij door hen aangeboden verpakking in het afvalstadium, en daarom bereid zijn mede verantwoording te dragen en financiële middelen ter beschikking te stellen voor de bestrijding en vermindering van zwerfafval,
- waarbij de Rijksoverheid vooral verantwoordelijk is voor het voeren van een voorwaardenscheppend beleid voor het bestrijden en verminderen van zwerfafval,
- waarbij de Rijksoverheid, de VNG en het Bedrijfsleven gezamenlijk maatregelen dienen af te spreken voor de bestrijding en vermindering van zwerfafval,
- waarbij de rol van de VNG als overkoepelende organisatie zich voornamelijk richt op het communicatieve vlak, wat betekent dat de inspanningen van de VNG zich richten op het stimuleren van gemeenten tot het leveren van een bijdrage aan het bestrijden en verminderen van zwerfafval,
- waarbij het noodzakelijk is via een systeem van onafhankelijke, eenduidige en transparante monitoring te bezien of de doelstellingen om het zwerfafval te verminderen, met name het zwerfafval van blikjes en flesjes, worden behaald.

De Commissie is van mening dat deze uitgangspunten ten aanzien van de verantwoordelijkheden nog steeds actueel zijn en los staan van de vorm waarin de aanpak van zwerfafval is geregeld en afspraken tussen de betrokken partijen worden gemaakt. Dit houdt in dat ook na afloop van het deelconvenant zwerfafval deze uitgangspunten nog steeds blijven gelden. De aanpak en de daarbij gehanteerde instrumenten moeten wel goed aansluiten op de verantwoordelijkheden en mogelijkheden die de betrokken partijen hebben om zwerfafval te voorkomen dan wel zwerfafval op te ruimen.

Partijen in het deelconvenant onderschrijven in de evaluatie van het deelconvenant de wederzijdse verantwoordelijkheid voor de bestrijding van zwerfafval. Deze uitgangspunten kunnen als basis dienen voor een eventueel nieuw convenant zwerfafval. Dit betekent dat (anders dan onder het nieuwe Besluit beheer verpakkingen en papier en karton) bij de bestrijding van zwerfafval sprake blijft van een gedeelde verantwoordelijkheid van rijksoverheid, gemeenten en producenten/importeurs en retailers.

In de evaluatie werd onderkend dat er meer rekening gehouden moet worden met de beperkingen in de mogelijkheden van de VNG om gemeenten aan te sturen. Voor de bestrijding van zwerfafval als onderdeel van het beheer van de openbare ruimte ligt primair de verantwoordelijkheid bij gemeenten, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Het ligt dan ook voor de hand om gemeenten rechtstreeks te

betrekken bij het maken van nieuwe afspraken met het bedrijfsleven over de aanpak van zwerfafval vanaf 2006. Van het bedrijfsleven mag verwacht worden dat zij bereid blijft mede verantwoording te dragen en financiële middelen ter beschikking te stellen voor de bestrijding en vermindering van zwerfafval,

Ten aanzien van de financiële verantwoordelijkheid voor zwerfafval is een herziening gewenst, waarbij de kosten duidelijker bij de (hiervoor verantwoordelijke) consument zouden moeten komen te liggen. De kosten worden nu nog in hoofdzaak via de afvalstoffenheffing aan huishoudens doorberekend. Huishoudens mogen alleen op kosten van zwerfafval worden afgerekend, voor zover het zwerfafval ook uit huishoudens afkomstig is. Zwerfafval dat afkomstig is van consumenten, kan via de aankoop van (verpakte) producten op consumenten worden verhaald.

In het deelconvenant vallen illegale dumpingen buiten de reikwijdte van zwerfval. De Commissie vraagt zich af of deze afgrenzing wel houdbaar is. Enerzijds omdat illegale gedumpt afval in de praktijk niet duidelijk van zwerfafval te onderscheiden is en anderzijds omdat illegale dumpingen ook bij de publieke beeldvorming over zwerfafval een rol speelt.

Conclusies:

Het aflopen van het deelconvenant zwerfafval ontslaat de overheden (rijksoverheid en gemeenten) en het bedrijfsleven (producenten/importeurs/retailers) niet van de eerder vastgestelde verantwoordelijkheden voor de bestrijding van zwerfafval in de openbare ruimte.

Om meer recht te doen aan een eerlijke financiële verantwoordelijkheidsverdeling zullen de kosten voor de bestrijding en het opruimen van zwerfafval ook terecht moeten komen bij diegene die daarbij de openbare ruimte vervuilen: de consumenten. De kosten kunnen niet langer meer, zoals tot dusver gebruikelijk, door gemeenten op huishoudens worden verhaald.



V

DEFINITIES

De termen die in dit jaarverslag zijn gebruikt sluiten aan bij de onderstaande definities uit het Convenant Verpakkingen III (§ 1, integratieconvenant):

verpakkingen: alle producten, waaronder begrepen wegwerpartikelen, vervaardigd van materiaal van welke aard dan ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van stoffen, preparaten of andere producten, van grondstoffen tot afgewerkte producten over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument.

producent of importeur: degene, die in het kader van zijn beroep of bedrijf in Nederland:

- 1°. als eerste stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking op de markt brengt;
- 2°. als eerste stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking invoert en zich in Nederland van de verpakking ontdoet;
- 3°. een ander opdracht geeft de verpakking van stoffen, preparaten of andere producten te voorzien van zijn naam en deze op de markt brengt;
- 4°. als eerste aan een ander een verpakking ter beschikking stelt die is bestemd om bij het aan de gebruiker ter beschikking stellen van stoffen, preparaten of andere producten daaraan te worden toegevoegd.

verpakkingsketen: degenen die in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf betrokken zijn bij of een aandeel hebben in het in Nederland aan een ander

ter beschikking stellen van een verpakking of verpakte stoffen, preparaten of andere producten of de afname daarvan:

- door levering, productie of import van grondstoffen voor verpakkingen,
- door levering, productie of import van verpakkingen,
- als producent of importeur,
- als afnemer van verpakte stoffen, preparaten of andere producten of
- door verwerking van verpakkingen.

secundaire grondstoffen: grondstoffen die zijn ontstaan uit de herverwerking van stoffen, preparaten of andere producten.

nuttige toepassing: de handelingen die zijn genoemd in bijlage II B bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen.

verwijdering: de handelingen die zijn genoemd in bijlage II A bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen.

hergebruiken als product: al dan niet na een bewerking opnieuw gebruiken voor het oorspronkelijke doel als waarvoor zij was bestemd.

hergebruiken als materiaal: na een be- of verwerking opnieuw gebruiken van de daaruit resulterende materialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden dan waarvoor zij oorspronkelijk waren bestemd, met inbegrip van organisch hergebruik, maar uitgezonderd terugwinning van energie.

organisch hergebruik: compostering of biomethaanvorming via micro-organismen en onder gecontroleerde omstandigheden van de biologisch afbreekbare bestanddelen van verpakkingsafval, waarbij gestabiliseerd organische reststoffen of methaan tot stand komen.

terugwinning van energie: het gebruik van brandbaar verpakkingsafval om energie op te wekken door directe verbranding met of zonder andere afvalstoffen, maar met terugwinning van de warmte.

commissie: de Commissie Verpakkingen, bedoeld in artikel 12 van het integratieconvenant.

