Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Toezicht recyclenorm Besluit beheer Verpakkingen

Onderdeel houten verpakkingen 2013

Datum	11 maart 2015
Status	Definitief

Colofon

ILT
Risicovolle Stoffen en Produkten

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht

T 088 489 00 00

Versie 1

Samenvatting

Het Besluit beheer verpakkingen papier en karton legt verplichtingen op aan producenten en importeurs die producten in verpakkingen op de Nederlandse markt brengen. Het stelt ondermeer dat van de in een jaar op de Nederlandse markt gebrachte hoeveelheid houten verpakkingen ten minste 25% in het afvalstadium als materiaal moet worden hergebruikt (gerecycled).

De Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) geeft collectief uitvoering aan de verplichtingen die producenten en importeurs hebben op grond van het Besluit. De StAV rapporteert over 2013 een recycling van 22%.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een inspectie uitgevoerd op de realisatie van de wettelijke doelstelling voor recycling van houten verpakkingen. De inspectie richt zich op de onderbouwing van het over 2013 gerapporteerde recyclingpercentage en dan vooral op de vraag of deze onderbouwing volledig, voldoende betrouwbaar en juist is. Voor de bepaling van het recyclingpercentage zijn twee factoren bepalend, namelijk de hoeveelheid in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen en de hoeveelheid afgedankte houten verpakkingen die wordt gerecycled. De ILT heeft beiden factoren onderzocht.

De ILT concludeert dat het over 2013 gerapporteerde recyclingpercentage van 22% te laag is om te voldoen aan de recyclingnorm van 25% zoals die voor houten verpakkingen gesteld is in artikel 4 lid 2 van het Besluit beheer verpakkingen papier en karton (zoals dat in 2013 geldig was).

Het gerapporteerde cijfer is op essentiële onderdelen niet voldoende betrouwbaar en niet juist. Dit geldt zowel voor de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen als de hoeveelheid gerecyclede houten verpakkingen.

Voor de op de markt gebrachte hoeveelheid houten verpakkingen is onder andere geconstateerd dat er risico's zijn op dubbeltellingen, dat er onzekerheid is met betrekking tot de precieze omvang van import en export van houten verpakkingen en dat er correcties voor exportoverschot en vochtverlies worden toegepast die onvoldoende onderbouwd zijn.

Voor de hoeveelheid gerecyclede houten verpakkingsafval is geconstateerd dat de gemelde hoeveelheid niet voldoende betrouwbaar en niet juist is. Verder is geconstateerd dat er onzekerheden zijn in de wijze waarop in houtafval het aandeel houten verpakkingen wordt bepaald, dat er sprake is van dubbeltellingen en van het meenemen van geïmporteerde stromen houtafval in de opgave.

De ILT constateert dat er op dit moment geen sprake is van borging van de monitoringsgegevens, zowel voor de hoeveelheid op de markt gebracht hout als voor de hoeveelheid gerecycled houten verpakkingsafval. Ik concludeer dat er evenmin sprake is van een externe en onafhankelijke controle van de aangeleverde gegevens. Ook is de wijze waarop de bedrijven de gegevens dienen te registreren en aan te leveren niet omschreven en geborgd in procesbeschrijvingen.

Slotconclusie:

De ILT concludeert dat de huidige monitoringssystematiek tot onvoldoende betrouwbare en niet juiste gegevens leidt, dat er geen sprake is van borging van de monitoringsgegevens en dat het gerapporteerde recyclingcijfer niet juist is. Of er sprake is van een te lage of van een te hoge inschatting van het recyclepercentage door de StaV, kan de ILT niet vaststellen omdat hiervoor niet alle relevante data bekend zijn.

Colofon—2

Samenvatting—3

1 Gegevens van de inspectie—6
1.1 Inleiding—6
1.2 Doel van de inspectie—6
1.3 Toetsingskader—7
1.4 Reikwijdte—7
1.5 Inspectieprogramma—7

2 Resultaten van de inspectie—9
2.1 Algemeen—9
2.2 Op de markt gebrachte hoeveelheid—9
2.3 Hoeveelheid recycling (van de markt)—13
2.4 Tenslotte—15

3 Conclusies—17

1 Gegevens van de inspectie

1.1 Inleiding

Het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton, verder aangeduid als het Verpakkingenbesluit, legt aan producenten en importeurs die producten in verpakkingen op de Nederlandse markt brengen verplichtingen op[1]. Het Verpakkingenbesluit stelt onder meer dat van de in een jaar op de Nederlandse markt gebrachte verpakkingen ten minste een bepaald percentage in het afvalstadium als materiaal moet worden hergebruikt. Met materiaalhergebruik wordt hier bedoeld recycling. In dit rapport hanteren we de termen recycling en recyclingpercentage. Voor houten verpakkingen bedraagt dit percentage ten minste 25%. Dit percentage gaat de komende jaren stapsgewijs omhoog en moet in 2021 43% bedragen.

Het Verpakkingenbesluit is gebaseerd op producentenverantwoordelijkheid. Sinds 1 januari 2013 geeft de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (in het vervolg StAV) collectief uitvoering aan de verplichtingen die producenten en importeurs hebben op grond van het Verpakkingenbesluit. Een van deze verplichtingen betreft de verslagleggingplicht. Daarin moet ondermeer voor verschillende soorten verpakkingsmateriaal het gerealiseerde recyclingpercentage worden gerapporteerd. StAV rapporteert middels het Verslagleggingformulier Verpakkingen 2013. Daarnaast stelt Nedvang in opdracht van de StAV jaarlijks een monitoringsrapportage op over het (al dan niet) behalen van deze wettelijke recyclenormen. Over het verslagjaar 2013 heeft Nedvang in 2014 het rapport "Monitoring verpakkingen – Resultaten Inzameling en recycling 2013" opgesteld. Dit rapport wordt verder aangeduid als Monitoringsrapport 2013.

Het Verpakkingenbesluit heeft betrekking op alle producenten en importeurs. De verplichting tot verslaglegging geldt echter alleen voor producenten en importeurs die binnen één kalenderjaar meer dan 50.000 kg verpakkingen in Nederland op de markt hebben gebracht. Om een correct beeld te krijgen van de recyclingpercentages is in het Monitoringsrapport 2013 ook verslag gedaan over de onderdrempelige bedrijven.

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

1.2 Doel van de inspectie

Deze inspectie heeft betrekking op de realisatie van de wettelijke doelstelling voor recycling van houten verpakkingen, welke in 2013 25% diende te bedragen. De inspectie richt zich op de onderbouwing van het gerapporteerde recyclingpercentage en dan vooral op de vraag of deze onderbouwing volledig, voldoende betrouwbaar en juist is. Tevens beoordeelt de ILT of de wijze van monitoring voldoet aan hetgeen

[1] Op 1 januari 2015 is het nieuwe Besluit beheer verpakkingen 2014 in werking getreden. Omdat dit ILT onderzoek betrekking heeft op het rapportagejaar 2013, is nog aan het oude Besluit beheer verpakkingen en papier en karton getoetst.

bepaald is in het Basisdocument monitoring verpakkingen 2013-2022. Hierin is op hoofdlijnen de wenselijke monitoringssystematiek beschreven met betrekking tot ondermeer de in Nederland op de markt gebrachte verpakkingen en de (bij huishoudens en bedrijven) ingezamelde, gerecyclede en anderszins verwerkte hoeveelheden verpakkingen. De hoofdlijnen uit het Basisdocument zijn vastgelegd in de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen.

1.3 Toetsingskader

In artikel 4 lid 2 onder b van het Verpakkingenbesluit is bepaald dat ten minste 25 gewichtsprocent van de hoeveelheid op de markt gebrachte houten verpakkingen in de afvalfase moet worden gerecycled. Het recyclingpercentage wordt voor houten verpakkingen als volgt bepaald:

$$\%\text{recycling} = \frac{\text{Totaal afgedankte houten verpakkingen dat wordt gerecycled}}{\text{Totaal in Nederland op de markt gebrachte houten verpakkingen}} \times 100$$

De StAV rapporteert in het Monitoringsrapport 2013 dat voor houten verpakkingsafval een recyclingcijfer van 22% is gerealiseerd.

1.4 Reikwijdte

Om het gemelde recyclingpercentage te controleren, toetst de ILT zowel de wijze waarop de monitoring van het totaal in Nederland op de markt gebrachte houten verpakkingen tot stand is gekomen, als de wijze waarop het totaal gerecyclede houten verpakkingen is bepaald.

1.5 Inspectieprogramma

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

Voor wat betreft de op de markt gebrachte hoeveelheid worden de volgende (input)gegevens gebruikt:

- De hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen die vallen onder de noemer logistieke hulpmiddelen. Logistieke hulpmiddelen zijn verpakkingen die niet bijdrageplichtig zijn[2]. Deze gegevens zijn verzameld door Stichting Kringloop Hout (SKLH)[3].
- De door bovendrempelige bedrijven op de markt gebrachte hoeveelheid houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen (gegevens zijn aangeleverd door StAV).
- De door onderdrempelige bedrijven op de markt gebrachte hoeveelheid houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen (gegevens zijn aangeleverd door StAV).

[2] Voor houten verpakkingen gaat het gaat ondermeer om pallets inclusief opzetranden, tussenplaten en palletboxen, kratten met een inhoud vanaf 8 liter en kernen, spoelen en haspels met een lengte vanaf 50 cm.
[3] Stichting Kringloop Hout is de materiaalorganisatie. In het Basisdocument Monitoring is omschreven dat de materiaalorganisaties de hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen inventariseren. Ook voeren zij onderzoeken uit om in beeld te krijgen hoe de inzameling en verwerking van het "eigen verpakkingsmateriaal" heeft plaatsgevonden.

De ILT heeft de onderliggende gegevens opgevraagd bij StAV, Nedvang en SKLH. Tevens zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van deze organisaties. De verkregen gegevens zijn geanalyseerd.

Voor wat betreft de hoeveelheid afgedankte houten verpakkingen die is gerecycled, zijn bij de SKLH data opgevraagd. Er zijn administratieve controles uitgevoerd bij een aantal sorteerders en recyclers van houten verpakkingsafval. Hierbij zijn weegbruggegevens, (acceptatie)procedures, massabalansen en andere gegevens opgevraagd. In totaal zijn 4 sorteerbedrijven en een recycler bezocht. De 4 sorteerbedrijven hebben 43,7% van de totaal verwerkte houtstroom opgegeven.

De verkregen gegevens zijn beoordeeld op aspecten als volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid en er heeft een cijfermatige beoordeling plaatsgevonden. De bevindingen zijn vergeleken met de gegevens in het Monitoringsrapport 2013.

2 Resultaten van de inspectie

2.1 Algemeen

StAV rapporteert in het Monitoringsrapport 2013 dat een recyclingpercentage van 22% is gerealiseerd. Dit percentage is als volgt tot stand gekomen:

$$\frac{\textbf{85 kton}\ \text{Totaal afgedankte houten verpakkingen dat wordt gerecycled}}{\textbf{389 kton}\ \text{Totaal in Nederland op de markt gebrachte houten verpakkingen}} \times 100 = 22\%$$

Zoals al aangegeven richten de controles zich op de volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid van 389 kton houten verpakkingen die in 2013 nieuw op de markt zijn gezet en op 85 kton ingezameld en gerecycled houten verpakkingsafval.

Houten verpakkingen bestaan voor het grootste deel uit logistieke hulpmiddelen (zoals pallets, kernen, spoelen en haspels met een lengte vanaf 50 cm). Pallets worden na gebruik ingezameld door palletpools en pallethandelaren. Van een deel van de pallets wordt de levensduur verlengd, door deze te repareren en weer opnieuw op de markt te brengen. Dit valt onder producthergebruik en wordt niet meegeteld bij het recyclingpercentage.

Niet meer te repareren pallets en andere houten verpakkingen komen in de afvalfase terecht. Afgedankte houten verpakkingen zijn hoofdzakelijk afkomstig van bedrijven. De stroom aan huishoudelijk houten verpakkingen is maar beperkt van omvang en deze wordt niet apart ingezameld. Deze stroom kan door huishoudens worden afgegeven op het gemeentelijk milieupark.

Houten verpakkingen worden veelal niet apart maar vermengd met niet verpakkingshout ingezameld. Het verpakkingshout maakt onderdeel uit van bijvoorbeeld hout uit bouw- en sloopafval of van gescheiden afvalhout van bedrijven. Inzamel- en sorteerbedrijven scheiden vervolgens het hout in diverse kwaliteiten. Het hout kan gesorteerd worden in A-hout (=onbehandeld hout, houten verpakkingen behoren doorgaans tot deze categorie) en B-hout (geverfd, verlijmd en/of gelakt). De mate waarin het hout wordt gescheiden in diverse fracties is afhankelijk van de inputeisen van de verwerkers van dit hout. Afhankelijk van de verdere bestemming worden deze houtstromen gemengd dan wel gescheiden afgevoerd voor recycling of voor energetische toepassing.

2.2 Op de markt gebrachte hoeveelheid

Korte beschrijving van wijze van monitoring

Volgens het monitoringsrapport werd in 2013 in Nederland 389 kton houten verpakkingen op de markt gebracht. De hoeveelheid logistieke hulpmiddelen hierin (343 kton) wordt berekend door de SKLH, de hoeveelheid houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen door de StAV (46 kton). De totale hoeveelheid op de markt gebrachte houten verpakkingen wordt berekend door een optelling van beide

opgaven (met toepassing van een aantal correcties).

Logistieke hulpmiddelen:

De SKLH zet enquêtes uit onder alle Nederlandse producenten van logistieke hulpmiddelen, i.c. de bedrijven die de houten verpakkingen maken. In 2013 bedroeg de dekkingsgraad van het aantal retour ontvangen vraagformulieren 88%. Vóór 2013 werd hierbij gevraagd naar het gewicht van het ingekochte hout waarvan de houten verpakkingen zijn gemaakt. Sinds 2013 wordt specifiek gevraagd naar het gewicht van de verkochte houten verpakkingen. De resultaten van de enquête worden opgeschaald naar de totale productie in Nederland. Dit gebeurt met behulp van loonsomgegevens in de branche. Op de totale productie past SKLH vervolgens twee correcties toe:

- een correctie voor vochtverlies omdat houten verpakkingen na productie gewicht verliezen door vochtafname;
- een correctie in verband met een exportoverschot voor houten verpakkingen als logistiek hulpmiddel.

Houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen:

Bovendrempelige bedrijven (bedrijven die meer dan 50.000 kg aan verpakkingen op de Nederlandse markt zetten) dienen hiervan opgave te doen bij de StAV. Dit betreft circa 2.500 bedrijven. Logistieke hulpmiddelen hoeven niet te worden opgegeven bij het StAV, omdat hierover geen beheersbijdrage hoeft te worden betaald. Voor de indirecte export heeft Nedvang een correctie toegepast. De onderdrempelige bedrijven hoeven geen aangifte te doen bij de StAV. De StAV maakt een inschatting van de door onderdrempelige bedrijven op de markt gebrachte hoeveelheid verpakkingen. Over 2013 heeft de StAV daartoe een onderzoek uitgevoerd bij onderdrempelige bedrijven ("monitoring gebruik verpakkingen bij onderdrempelige bedrijven 2013" door TNS Nipo)

De wijze van monitoring van de op de markt gebrachte hoeveelheid is uitgebreid beschreven in het "Monitoringsprotocol houten verpakkingen" van de SKLH en in het monitoringsrapport 2013 van Nedvang.

Bevindingen Inspectie:

Logistieke hulpmiddelen:

Risico op dubbeltelling:

In de enquête van SKLH wordt gevraagd naar de nieuw op de markt gebrachte houten verpakkingen te weten pallets inclusief opzetranden en palletboxen, industriële verpakkingen (exportverpakkingen, kisten, (flight) cases, bijzondere bekistingen), kratten, spoelen, haspels. Er wordt in de uitvraag dus geen onderscheid gemaakt tussen logistieke hulpmiddelen en houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen. Hierdoor is er een risico op dubbeltelling omdat StAV eveneens de hoeveelheid op de markt gebrachte houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen opgeeft. Door het risico van dubbeltelling is er een reële kans dat er sprake is van een overschatting van de op de markt gebrachte hoeveelheid. De ILT kan dit niet nader kwantificeren omdat hiervoor geen data bekend zijn. StAV onderkent de kans op dubbeltelling maar geeft aan dat deze dubbeltelling (nog) niet kwantificeerbaar is.

Import- en exportgegevens niet (volledig) bekend:

- SKLH inventariseert bij bedrijven die de logistieke hulpmiddelen en verpakkingen vervaardigen. Vervolgens verkopen deze bedrijven de logistieke hulpmiddelen aan zowel Nederlandse als buitenlandse bedrijven die met hout verpakte producten op de markt brengen. SKLH heeft over 2013 gevraagd naar welk deel van de vervaardigde logistieke hulpmiddelen aan buitenlandse bedrijven is geleverd en dus niet op de Nederlandse markt zijn gebracht. Daarmee is de export in beeld. De Nederlandse bedrijven die verpakte producten op de markt brengen, kunnen de logistieke hulpmiddelen echter ook van buitenlandse bedrijven kopen. Dit is de import van logistieke hulmiddelen op zich zelf (dus pallets zonder erop gestapelde producten). De omvang van deze import is niet bekend. StAV heeft de correctie voor de export niet meegenomen in haar opgave voor het op de markt gebrachte gedeelte, omdat de import niet bekend is. Dit leidt tot een op de markt gebrachte hoeveelheid logistieke hulpmiddelen van 343 kton. Indien zowel import als export bekend zouden zijn, zou tot een andere hoeveelheid op de markt gebrachte houten verpakkingen zijn gekomen. De ILT kan dit niet nader kwantificeren, omdat hiervoor geen data bekend zijn.
- Als Nederlandse bedrijven die met hout verpakte producten op de markt brengen, deze verpakte producten importeren, importeren zij niet alleen het product maar ook de logistieke hulpmiddelen (bijvoorbeeld de pallets) die gebruikt worden bij het transport van deze producten. Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor de export van met hout verpakte producten. Om te bepalen of hierbij sprake is van een import- of exportoverschot, voert CBS in opdracht van SKLH een onderzoek uit naar de import en export van goederen van vijf toonaangevende productgroepen. Uit dit onderzoek blijkt dat de export van deze productgroepen de import overschrijdt. Het exportoverschot bedraagt 13%. Deze correctie van 13% is ook toegepast op de hoeveelheid op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen, omdat aangenomen wordt dat voor de export en import van deze goederen pallets worden gebruikt. De correctie voor de logistieke hulpmiddelen is dus een afgeleide van het exportoverschot van de goederen. Of een exportoverschot van 13% voor goederen ook leidt tot een exportoverschot voor logistieke hulpmiddelen is niet doorgerekend, aangetoond of aannemelijk gemaakt.

Correctie voor vochtverlies onvoldoende onderbouwd:

De gehanteerde correctie voor vochtverlies (25%) is gebaseerd op twee metingen naar vochtverlies, waarvan de laatste dateert uit 2010. De resultaten van deze metingen lopen nogal uiteen. Bij een eerste (zomer)meting in 2009 werd een vochtverlies vastgesteld van gemiddeld 17%, in de laatste (winter)meting van 2010 werd het vochtverlies vastgesteld op 33%. Uit de metingen blijkt dat er veel factoren van invloed zijn op het vochtgehalte en dat deze factoren nog niet allemaal goed in beeld zijn. Daarbij komt dat het steeds meer gangbaar is dat hout wordt gedroogd voordat het wordt verwerkt tot een verpakking, waardoor het vochtverlies van nieuw geproduceerde pallets geringer zal zijn. De gehanteerde correctie is naar de mening van de Inspectie onvoldoende onderbouwd en zou gebaseerd moeten zijn op meer en recentere metingen waarbij de onbekende factoren beter in beeld worden gebracht en waarbij dan ook rekening wordt gehouden met het feit dat producenten tegenwoordig de hoeveelheid uitgaand gereed product rapporteren in plaats van ingekochte hoeveelheid ruw hout. Ook hierdoor is er mogelijk sprake van een lager vochtverlies.

Borging gegevensvergaring:

De hoeveelheden op de markt gebrachte houten verpakkingen die de producenten van deze houten verpakkingen aan SKLH opgeven, worden niet (door een externe beoordelaar) gecontroleerd. Er is geen sprake van controle en borging van deze gegevens middels het periodiek uitvoeren van een audit door externe onafhankelijke keuringsinstanties of onderzoeksinstellingen. Dit is niet in lijn met het bepaalde uit de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen.

Houten verpakkingen niet zijnde logistieke hulpmiddelen:

De aangiften over 2013 van 126 bovendrempelige bedrijven zijn in opdracht van de StAV door accountants gecontroleerd aan de hand van een door het StAV opgesteld accountantsprotocol. 70 daarvan behoorden tot de top 125 bedrijven (die goed zijn voor 64% van de aangegeven kilogrammen). De gecontroleerde aangiften vertegenwoordigen 57% van de aangegeven kilogrammen (van alle materiaalsoorten).

Dit is voor het eerst dat de aangiften door accountants zijn getoetst op juistheid en volledigheid.

De accountantscontrole wordt uitgevoerd door een vaste pool van externe accountants aan de hand van het opgestelde accountantsprotocol. De externe accountants hebben een inhoudelijke cursus gehad over verpakkingen en verpakkingsregelgeving. Verder heeft StAV een nadere handreiking opgesteld waarin een toelichting op het protocol is opgenomen. Voor de uitvoerende accountants is een software programma beschikbaar, waarin het proces van de accountcontrole is vastgelegd en waarin de resultaten kunnen worden ingevoerd. De accountantscontrole wordt afgerond met een afsluitende brief van het StAV. Er wordt geen assurance verklaring afgegeven. In volgende onderzoeken zal ILT diepgaander naar de accountantscontroles kijken.

Bij de accountantscontroles zijn afwijkingen geconstateerd, maar deze zijn beperkt van omvang (gemiddeld minder dan 1%). Voor hout geldt dat uit de controles bleek dat teveel hout was opgegeven: er was 35,9 kton opgegeven, door de controles is dat bijgesteld naar 32,6 kton. Factoren die leidden tot een te hoge opgave waren ondermeer:

- Meenemen van logistieke hulpmiddelen zoals pallets in de aangifte
- Aangeven van de inkoophoeveelheid terwijl in het verpakkingsproces nog materiaal uitvalt.
- Ook werd in een enkel geval de export meegeteld.

Daarnaast heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau in opdracht van StAV een onderzoek uitgevoerd naar de hoeveelheid verpakkingen die onderdrempelige bedrijven op de markt zetten. De netto respons bedroeg 3.973 bedrijven. Dit onderzoek, middels een enquête, zal de komende jaren worden herhaald en verfijnd. Uit het onderzoek over 2013 bleek dat onderdrempelige bedrijven 13,3 kton aan houten verpakkingen op de markt hebben gezet. ILT heeft bij deze inspectie niet inhoudelijk naar dit onderzoek gekeken.

2.3 Hoeveelheid recycling (van de markt)

Korte beschrijving van wijze van monitoring:

SKLH levert het totaal afgedankt houten verpakkingen dat wordt gerecycled aan bij StAV. SKLH heeft in een monitoringsprotocol omschreven hoe zij dit totaal bepaalt. Dit gebeurt in een aantal stappen:

- Met behulp van databestanden van LMA en EVOA wordt de totale hoeveelheid Nederlands verwerkt houtafval bepaald. Het betreft hier alle houtafval, dus verpakkingshout en niet-verpakkingshout. Het databestand Amice van LMA wordt gebruikt om de hoeveelheid houtafval verwerkt in Nederland te bepalen. Het gaat daarbij om de hoeveelheid vrijgekomen houtafval in Nederland die via Nederlandse inzamelaars en sorteerders bij Nederlandse eindverwerkers wordt aangeboden. Cumulatie van deze gegevens geeft inzage in de hoeveelheid verwerkt houtafval in Nederland. Om te voorkomen dat door inzamelaars en sorteerders geïmporteerd hout wordt meegeteld, wordt dit in mindering gebracht op de totale hoeveelheid in Nederland verwerkt houtafval. Het databestand Terra (waarin de EVOA kennisgevingen en meldingen worden geregistreerd) wordt gebruikt om de hoeveelheid in het buitenland verwerkt Nederlands houtafval te bepalen. Het gaat hierbij om de daadwerkelijk geëxporteerde hoeveelheid houtafval. Er wordt gebruikt gemaakt van de EVOA-registraties van het jaar voorafgaande aan het rapportage jaar (dus van de registratie 2012 voor de rapportage 2013).
- Met monsters uit het A- en B-hout bij een aantal sorteerbedrijven wordt bepaald wat het aandeel verpakkingen in het houtafval is. Voor het nemen van de monsters zijn een drietal methoden omschreven (shovelmethode, emmermethode en fotorastermethode). De bedrijven die in de steekproef zitten, zijn de bedrijven die leveren aan de eindverwerkers.
- Daarna wordt bepaald welk einddoel het gesorteerde hout heeft. Hiertoe wordt bij bovengenoemde steekproefbedrijven nagevraagd wat de eindbestemming van het gesorteerde hout is. Hierbij wordt per eindbestemming, dat wil zeggen per land en per eindbewerking (energetische toepassing of recycling), de hoeveelheid opgegeven. Deze opgave betreft de totale houtafvalstroom, en dus niet alleen het afval van verpakkingshout.
- Op basis van het aandeel houten verpakkingen van het betreffende bedrijf en de gegevens van de verwerkingswijze wordt per type houtafval (A of B-hout) per land (Nederland, België en Duitsland) en per verwerkingswijze (recycling in spaanplaat of nuttig toepassen door verbranding) de hoeveelheid houten verpakkingsafval bepaald. Dit gebeurt per steekproefbedrijf.
- Tot slot vindt een extrapolatie naar de totale hoeveelheid recycling en nuttige toepassing plaats. Dit gebeurt op basis van de dekkingsgraad en de totale hoeveelheid verwerkt houtafval.

Bevindingen Inspectie:

Bepalen totale hoeveelheid gerecycled houtafval:

De ILT stelt vast dat de gerapporteerde hoeveelheden gerecycled houtafval niet volledig en niet juist zijn. Uit de administratieve bedrijfscontroles is de oorzaak duidelijk geworden: de werkelijke hoeveelheden gerecycled hout corresponderen

niet met de in Amice en Terra geregistreerde hoeveelheden. Amice en Terra gegevens zijn niet zonder nader onderzoek toepasbaar. Volgens het monitoringsverslag van SKLH over 2013 zou in Nederland 119,3 kton houtafval zijn ingezet voor recycling. Gebleken is dat bij een deel van de "recyclers" het hout niet wordt ingezet voor recycling maar voor de productie van brandstof. Bij een ander bedrijf waar het hout wel voor recycling wordt ingezet, is een aanzienlijk lagere hoeveelheid recycling gerapporteerd dan feitelijk het geval is. Deze verschillen ontstaan ondermeer doordat meldingen niet compleet zijn of doordat niet altijd de juiste verwerkingscode wordt gehanteerd. Een volledig en juist beeld kan alleen verkregen worden als de gegevens uit de databestanden worden geverifieerd bij de betreffende bedrijven en aangevuld worden met andere gegevens zoals die uit de administratie van de sorteerbedrijven. Omdat het maar om een hele kleine groep recyclers gaat, is dit volgens de ILT goed uitvoerbaar.

Bepalen aandeel verpakkingen:

De ILT heeft bij de controlebezoeken de op dat moment aanwezige voorraden aan A-A/B- en B-hout visueel beoordeeld. Het viel op dat in het A en A/B hout een groot aandeel hout uit bouw- en sloopafval was waar te nemen. Op het moment van de controles leek het deel hout waarvan duidelijk is dat het verpakkingen betreft lager dan het gemiddelde van 81% in A-hout. De gecontroleerde bedrijven gaven aan dat er met betrekking tot het aandeel verpakkingen grote verschillen bestaan tussen de partijen die op verschillende momenten op het bedrijf aanwezig zijn. In het "Monitoringsprotocol houten verpakkingen" van SKLH is omschreven dat twee maal per jaar monsters worden genomen bij de steekproefbedrijven. Gezien de grote variatie in de samenstelling van het hout bij de gecontroleerde bedrijven, is het de vraag of met het twee keer per jaar nemen van monsters een voldoende representatief beeld kan worden geschetst.

Verder heeft de ILT vraagtekens bij de gehanteerde monsternamemethodiek. Er worden drie monsternamemethoden beschreven in het Monitoringsprotocol van SKLH. Er wordt zowel van ongeshredderd hout als van geshredderd hout monsters genomen. Met name bij het analyseren van geshredderd hout betwijfelt de ILT of dat tot een voldoende representatief beeld leidt over het aandeel verpakkingen. Bij een houtsnipper is immers het onderscheid verpakking/niet verpakking lastig te bepalen.

Risico op dubbeltellingen:

De ILT stelt vast dat er sprake is van dubbeltellingen. Gecontroleerde sorteerders blijken ook houtstromen van andere (grote) afvalbedrijven te ontvangen die eveneens opgave doen aan SKLH. De ILT heeft in meer gevallen vastgesteld dat dezelfde stroom door beide bedrijven is opgegeven.

Bij een bedrijf dat zowel een sorteerinrichting als een verwerkings/ recyclingsinstallatie heeft, heeft de ILT geconstateerd dat de opgave aan SKLH betrekking had op de hoeveelheid hout die in de biomassacentrale nuttig is toegepast. Dit is niet in lijn met de meetmethode zoals SKLH die hanteert, waarbij gemeten wordt op de laatste overslagplaats vóór verwerking. Bovendien leidt dit ook tot dubbeltellingen omdat in de biomassacentrale houtstromen van andere afvalbedrijven verwerkt werden die eveneens over deze stromen opgave hebben gedaan aan het SKLH.

Risico op meenemen importstromen:

Sorteerders geven de totale verwerkte stroom op bij SKLH. Mogelijke importstromen

worden niet in mindering gebracht op de opgave. Importstromen mogen voor de monitoring van de recycling van verpakkingen niet worden meegenomen, omdat het hier niet om afgedankte verpakkingen kan gaan die op de Nederlandse markt zijn geweest. Tijdens de administratieve controles heeft de ILT vastgesteld dat bij een aantal bedrijven sprake was van importstromen. Hoewel vaak beperkt van omvang ten opzichte van het verwerkte totaal, werden deze stromen niet in mindering gebracht op de totale hoeveelheid verwerkt.

Meetpunt voor recycling:

Er wordt op een ander meetpunt gemeten dan voorgeschreven in het Basisdocument. In het Basisdocument Monitoring Verpakkingen is ten aanzien van het meetpunt voor recycling het volgende opgenomen:

Het meetpunt voor recycling ligt voor de afzonderlijke materiaalsoorten op specifieke punten in de keten.

Voor hout ligt het meetpunt voor recycling bij het bedrijf waar het (al of niet gesorteerde) hout wordt ingezet voor de productie van bijvoorbeeld spaanplaat of Presswood.

In het door SKLH opgestelde monitoringsprotocol is aangegeven dat gemeten wordt op de laatste overslagplaats voor de eindverwerker. Dit is dus een stap eerder in de verwerkingsketen. Dit is niet in lijn met de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen.

De ILT heeft een (beperkte) steekproef gedaan, waarbij gecontroleerd is in hoeverre enkele vrachten hout vanuit de sorteerder ook daadwerkelijk zijn ontvangen door de recycler. Daarbij zijn geen verschillen geconstateerd.

Borging gegevensvergaring:

De hoeveelheden gerecycled houtafval die de houtsorteerders aan SKLH opgeven, worden niet door een externe beoordelaar gecontroleerd. Er is geen sprake van controle en borging van deze gegevens door het periodiek uitvoeren van een audit door externe onafhankelijke keuringsinstanties of onderzoeksinstellingen. Dit is niet in lijn met het bepaalde uit de Regeling formulier verslaglegging verpakkingen.

De wijze waarop de sorteerbedrijven de gegevens dienen te registreren en aan te leveren zijn niet nader vastgelegd in procesbeschrijvingen en zijn daarmee ook niet geborgd.

2.4 Tenslotte

De gecontroleerde sorteerbedrijven hebben aangegeven dat zij steeds minder hout van A-kwaliteit binnen krijgen en dat de kwaliteit van het binnenkomende hout steeds verder afneemt. Zij wijten dit feit ondermeer aan de marktsituatie waarbij de marktwaarde van het A-hout zodanig is, dat het voor de afvalbedrijven niet meer rendabel te verwerken is.

Nedvang is in overleg met SKLH doende om in de wijze van monitoring een aantal veranderingen door te voeren. Zo wordt de monitoring van de hoeveelheid gerecycled meer in lijn gebracht met die van andere verpakkingen. Daarbij wordt ingezet op het verzamelen van de inkomende en uitgaande hoeveelheden in WasteTool. Tevens worden via sorteeronderzoek (shovelmethode) en het genoemde

meetprotocol landelijk betrouwbare kengetallen bepaald van het aandeel verpakkingen in het A, B en A/B hout.

Verder zal de monitoring van op de markt gebrachte logistieke hulpmiddelen zoveel mogelijk in lijn worden gebracht met de monitoring van alle andere verpakkingen.

3 Conclusies

De ILT heeft onderzoek gedaan naar de volledigheid, betrouwbaarheid en juistheid van het door de StAV over 2013 gerapporteerde recyclingcijfer van 22% voor houten verpakkingsafval. Uit dit onderzoek kan het volgende geconcludeerd worden.

Het over 2013 gerapporteerde recyclingpercentage van houten verpakkingsafval van 22% voldoet niet aan de norm van 25%, zoals die gesteld is in artikel 4, lid 2, van het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton (zoals dat in 2013 geldig was).

Het gerapporteerde cijfer is op essentiële onderdelen niet voldoende betrouwbaar en niet juist. Dit geldt zowel voor de hoeveelheid op de markt gebrachte houten verpakkingen als de hoeveelheid gerecycled houten verpakkingsafval.

Voor de op de markt gebrachte hoeveelheid houten verpakkingen is onder andere geconstateerd dat:

- Geen sprake is van controle en borging van de hoeveelheid opgegeven geproduceerde houten verpakkingen.
- Er risico's zijn op dubbeltellingen.
- Er correcties voor exportoverschot en vochtverlies worden toegepast die beiden onvoldoende onderbouwd zijn.

Voor de hoeveelheid gerecyclede houten verpakkingen is geconstateerd dat:

- De gemelde hoeveelheid niet volledig en niet juist is.
- Er onzekerheden zijn in de wijze waarop de in het houtafval aanwezige aandeel houten verpakkingen wordt bepaald.
- Geen sprake is van controle en borging van de hoeveelheid opgegeven gerecycled houtafval.
- Er sprake is van dubbeltellingen en van het meenemen van geïmporteerde stromen houtafval in de opgave.

Of er sprake is van een te lage of van een te hoge inschatting van het recyclepercentage door de StaV, kan de ILT niet vaststellen omdat hiervoor niet alle relevante data bekend zijn.

Met betrekking tot de borging van de gegevensvergaring kan geconcludeerd worden dat in 2013 nog geen sprake was van borging en (externe) controle van de aangeleverde gegevens.