



verslag

Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.overlegienm.nl

Contactpersoon

F. Merx
secretaris

M +31(0)6-21649808
frans.merx@minienm.nl

Datum

17 oktober 2017

Betreft OIM-bijeenkomsten over de kunststofketen, als
 onderdeel van de evaluatie Raamovereenkomst
 Verpakkingen (ROV)

Inleiding

Het Rijk, de gemeenten en bedrijven uit de verpakkingsindustrie hebben in 2012 de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 (ROV) gesloten¹. Hierin zijn afspraken gemaakt over het verduurzamen van verpakkingen, de recycling en de financiering. De drie partijen bespreken de voortgang van de gemaakte afspraken in een informele begeleidingscommissie.

In 2012 is afgesproken om de ROV in 2017 tussentijds te evalueren. Het doel van deze evaluatie is om op basis van de ervaringen te kijken welke afspraken een nadere uitwerking of wijziging vereisen. Gezien de breedte van de ROV en de veelheid aan onderwerpen bestaat de evaluatie uit een onafhankelijk feitenonderzoek en uit een proces waarbij stakeholders naar hun ervaringen met de ROV worden gevraagd. Het Overlegorgaan IenM (OIM) is door de bovengenoemde drie partijen gevraagd om als onafhankelijke partij een rol te spelen bij *het ophalen van ervaringen* van deelnemers. Het OIM heeft dit verzoek ingewilligd en vier OIM-bijeenkomsten². georganiseerd. In het navolgende wordt daarvan verslag gedaan.

Aan het begin van het proces bleek dat de deelnemers vooral de behoefte hadden om stil te staan bij de kunststofketen. Het OIM heeft ervoor gekozen aan te sluiten op deze behoefte. Een gevolg daarvan is dat andere ketens niet aan de orde zijn geweest. Daarnaast is ervoor gekozen om te werken met een kleine groep stakeholders rondom de kunststofketen. Het voordeel daarvan is dat in relatief beperkte tijd grote inhoudelijke stappen gezet konden worden. Een nadeel van deze aanpak is dat de stakeholders die dit proces niet (of niet van nabij) hebben kunnen volgen, zich mogelijk minder betrokken voelen. Daarom adviseert het OIM de drie partijen in de begeleidingscommissie om de integrale ROV-

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/01/24/raamovereenkomst-verpakkingen>

² De genodigden aan deze bijeenkomsten zijn weergegeven in bijlage 1.



evaluatie met een bredere groep stakeholders te bespreken, en samen met hen vorm te geven aan de volgende fase van de ROV.

Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Doelstelling

De doelstelling van de OIM-bijeenkomsten was tweeledig:

1. Ten eerste ging het erom de vraag te beantwoorden welke ervaringen de deelnemers hebben met de huidige aanpak en de afspraken in de ROV ten aanzien van de kunststof keten, en te bepalen of daarin iets zou moeten wijzigen.
2. Daarnaast was een belangrijke doelstelling om –ook via de OIM-bijeenkomsten- het samenwerkingsproces te bevorderen.

Datum

17 oktober 2017

1. Ervaringen rondom afspraken en aanpak kunststofketen

In de ROV is, in artikel 9, ten aanzien van kunststof een concrete afspraak gemaakt: in 2013 -2022 moet het hergebruikpercentage jaarlijks met één procentpunt stijgen, in 2017 moet dit 47% zijn en in 2022 52%; Tegelijkertijd is het streven opgenomen om die 52% al in 2017 te halen.

Hoewel de deelnemers tevreden zijn over de resultaten die de afgelopen jaren zijn geboekt, vinden ze dat de werkwijze tot nu toe teveel is gericht op kwantiteit: zoveel mogelijk kunststof in te zamelen. Voor de komende jaren willen de deelnemers de nadruk leggen op verbetering van de kwaliteit van de afzet: 'kijk wat de 'afzetindustrie' nodig heeft om de materialen terug in de keten te brengen en laat dat leidend zijn in hoe we de keten inrichten (backcasting)'. Dit 'terug redeneren' zou de hele keten moeten omvatten, liefst tot aan de designfase. Vervolgens is het de uitdaging om te bepalen welke partij(en) waarvoor verantwoordelijk moet(en) zijn.

Aan de hand van een backcasting model³ van KIDV en de Rebel Group hebben de deelnemers in verschillende groepen voorstellen voor de volgende thema's:

- Specificaties recycalaat op maat
- Verhouding virgin vs. recycalaat optimaliseren
- Creëren markt voor recycalaat
- Design for recycling
- De rol van de burgers
- Inzameling en sortering op kwaliteit
- Innovatie van verwerkingstechnieken

Onder begeleiding van OIM-voorzitter Pieter Jan Biesheuvel zijn voor elk thema een aantal conclusies en vervolgstappen geformuleerd. Deze conclusies en vervolgstappen worden hieronder beschreven.

Specificaties recycalaat op maat

Voor het behalen van deze doelstelling is een kwaliteitssysteem met certificering in de hele keten nodig. Daarnaast hebben de deelnemers behoefte aan procesborging, zodat actoren in de keten aangesproken kunnen worden op kwaliteit. Uitdaging is dat het lastig is om te beginnen met certificeren in een markt waar niets is gecertificeerd. Samen met de sorteerdere, recyclers en uiteindelijk ook de producenten van kunststof worden projecten gestart om tot een vraag gestuurde markt te komen voor recycalaat. Hiervoor wordt een projectvoorstel ingediend bij Stichting Afvalfonds.

³ Zie bijlage 2



Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Datum
17 oktober 2017

Verhouding virgin vs. recycklaat optimaliseren

Hier gaat het over de verhouding tussen virgin en recycklaat, maar ook over goed recycleerbare producten. Toepassing van recycklaat in verpakkingen stuit op verschillende bezwaren, in het bijzonder met het oog op voedselveiligheid. Het verplicht voorschrijven van het toepassen van recycklaat is daarmee de komende jaren waarschijnlijk niet haalbaar. Voor de toepassing van recycklaat moet dus ook breder gekeken worden dan verpakkingen alleen. Voorts is het voor Stichting Afvalfonds Verpakkingen niet mogelijk om als normadressant van de producenten verantwoordelijkheid het gebruik van recycklaat te bevorderen. De Rijksoverheid neemt in uitwerking van transitieagenda's de mogelijkheden voor fiscale maatregelen mee.

Creëren markt voor recycklaat

Het creëren van een markt is het maken van kleine stapjes en van gewoon doen, accepteren van fouten en daarbij in korte slagen leren. De overheid zegt toe om een trekkende rol te nemen bij het bevorderen van circulair inkopen van kunststof producten, wat gekoppeld kan worden aan de transitieagenda en het getekende convenant Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Voor het bevorderen van de markt voor recycklaat van kunststofverpakkingsafval wordt een projectplan opgesteld door Rijkswaterstaat en ingediend bij Stichting Afvalfonds. Verschillende andere deelnemers geven aan projecten te hebben lopen gericht op het inkopen van producten die ze zelf gebruiken en waarin recycklaat is verwerkt. Voorbeelden daarvan zijn het stadhuis in Venlo en de circulaire minicontainer. Het programma Ruimte in Regels kan helpen als actoren belemmeringen die zij ervaren daar melden.

Design for recycling

Het programma *Circular Packaging Design* wordt uitgevoerd door het KIDV. Doel is het vergroten van de kennis over duurzaamheid bij het ontwerpen van Verpakkingen. Het programma wordt gefinancierd vanuit Stichting Afvalfonds en is tot 2019 gericht op de volgende vier stappen:

1. Verkenning van de bestaande kennisstructuur en samenwerkingsmogelijkheden (kennisinstellingen, hogescholen, universiteiten, bedrijven, vakverenigingen, branches en wetenschapsfinanciers);
2. Keuze van strategie en partnerschappen. Vanuit de brede verkenning selecteren van de beste manier waarop onderwijs en onderzoek kunnen worden versterkt;
3. Implementatie van de strategie en partnerschappen. Samen met de partners uitvoeren van de gemaakte afspraken;
4. Borgen van de kennisinfrastructuur.

De rollen van burgers

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de rol van de burger en de rol van de consument. De consument wordt beïnvloed bij de aankoop, de burger blijft met de verpakking zitten en moet de juiste keuze voor de afvalstroom maken. Er loopt een onderzoek naar gedrag en houding, als onderdeel van het brede kunststofketenonderzoek van het KIDV. De rol van burgers bij verpakkingen bij het scheiden van (kunststof)verpakkingen kan niet los worden gezien van de rol van burgers bij afval scheiden in het algemeen. Een samenhangende visie moet leiden tot een concrete set afspraken en duidelijke rolverdeling binnen de Raamovereenkomst en duidelijke richtlijnen over afvalscheidingsgedrag, een handhavingbeleid en daadwerkelijk sanctioneren.



Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Datum
17 oktober 2017

Inzameling en sortering op kwaliteit

Niet alle grondstoffen vinden de weg weer terug in de keten. Nederland is voorloper op het gebied van verwerkingstechnieken, waar de deelnemers kansen zien. Het belangrijkste punt lijkt niet innovatie te zijn, maar het sluitend krijgen van de businesscase en het creëren van voldoende lange termijn investeringszekerheid. Als voorbeeld worden de markt voor witgoed, bruingoed en autorecycling genoemd, waar meerjarige afspraken zijn gemaakt tussen de verschillende actoren op de markt. Deze markten worden steeds verfijnder en stabiel. Voor de Raamovereenkomst moet er gestreefd worden naar een duidelijke rolverdeling op het juiste schaalniveau en waardoor alle ketenpartners gefaciliteerd worden te streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit. Voor de norm- en methodeontwikkeling wordt een projectvoorstel ingediend bij Stichting Afvalfonds.

Innovatie van verwerkingstechnieken

De trekkers op dit thema zijn de recyclers en de verwerkers. De granulaatroute wordt als eindig beschouwd. Het is van belang te beseffen dat niet alles gerecycled kan worden. Chemische recycling wordt soms beschouwd als oplossing voor alle problemen. Dit is echter nog onzeker, en in ieder geval moet gerekend worden op een wat langere termijn voor dit echt van de grond komt. Indien wordt aangesloten bij de Europese visie kan onderzoek naar chemische recycling zich ontwikkelen tot een Nederlands icoonproject. In potentie kan dat leiden tot kostenreductie en het beter sluitend krijgen van de keten, al kleeft hier wel onzekerheid aan.

2. Het samenwerkingsproces

Het OIM heeft tijdens het proces het onderling vertrouwen tussen de deelnemers zien groeien. De eerste bijeenkomst had nog een enigszins afwachtend karakter. Tijdens de tweede bijeenkomst werd de sfeer meer samenwerkend. In de vervolgbijeenkomsten werkte de brede inhoudelijke overeenstemming over het model van backcasting stimulerend, hetgeen uiteindelijk leidde tot de houding: 'gezamenlijk de schouders eronder!' De herziening van de kunststofketen is complex, en nog niet afgerond, maar de betrokken partijen zijn bereid en enthousiast om er verder aan te werken. Er is in de vier OIM-bijeenkomsten veel bereikt. Treffend was hierbij een opmerking van één van de deelnemers: "Ik had nooit verwacht dat we zo ver zouden komen!"

Op basis van het backcasting model zijn 'knoppen' geformuleerd, zijn de sturingsmogelijkheden groot deel ingevuld, en zijn er gedachten ontwikkeld over de partijen die daarbij betrokken moeten worden. Maar het proces is nog niet rond. Het initiatief ligt nu weer bij de drie Raamovereenkomstpartijen.



Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Datum
17 oktober 2017

Bijlage 1: ROV-partijen en deelnemers aan de bijeenkomsten

ROV-partijen

Isabelle Diks	Gemeente Leeuwarden (namens VNG)
Cees de Mol van Otterloo	Stichting afvalfondsverpakkingen
Theo de Roos	Stichting afvalfondsverpakkingen
Mark van Waas	VNG
Tjeerd Meester	Ministerie IenM
Suzan Akop	Ministerie IenM
Wytske van der Mei	Ministerie IenM

Overige genodigde deelnemers

Klaas Agricola	Gemeente Dalfsen
Hielke van den Brink	Stichting Materiaal Organisaties
Rudy Folkersma	Lectoraat Circulair Plastics
Marcel van de Grift	Nedvang
Willem Henk Streekstra	VNO-NCW
Dick Hoogendoorn	Vereniging Afval
Jan Jager	Lectoraat Circulair Plastics
Hester Klein Lankhorst	KIDV
Olaf Prinsen	NVRD
Aafko Schanssema	NRK Verpakkingen
Jelmer Vierstra	Stichting Natuur en Milieu
Jappe Zijlstra	Milieu Centraal

Vanuit het OIM

Pieter Jan Biesheuvel	Voorzitter OIM
Frans Merkx	Secretaris OIM
Daniella Altman	Ondersteuner
Iiona Jense-van Haarst	Notuliste (Alttab)

Bijlage 2: Back-casting model



Overlegorgaan Infrastructuur
en Milieu

Datum
17 oktober 2017

Memo

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Van: Rebel (Lenny van Klink) en KIDV (Hester Klein Lankhorst)

Datum: 22 december 2016

Betreft: Naar een vraaggestuurde kunststofverpakkingsmarkt



Naar een vraag gestuurde kunststofverpakkingsmarkt

Evaluatie Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022

Rebel (Lenny van Klink) & KIDV

2 december 2016



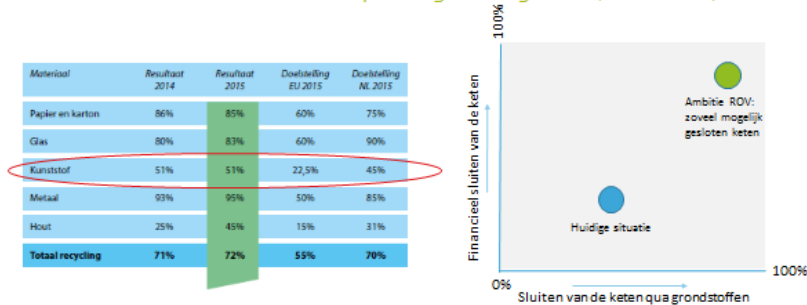
Inleiding

In het kader van de evaluatie van de Raamovereenkomst Verpakkingen (2013-2022) organiseert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zogenaamde stakeholderbijeenkomsten. Onder leiding van de heer Pieter Jan Biesheuvel discussiëren vertegenwoordigers van het Verpakkende Bedrijfsleven, de gemeenten, het Ministerie en diverse belangenorganisaties over de inhoud van en mogelijke optimalisatiemogelijkheden binnen de huidige Raamovereenkomst. Op 2 december 2016 vond in het Muntgebouw in Utrecht de tweede stakeholdersbijeenkomst plaats over het thema 'verdieping kunststofketen'.

Doel van dit memo

Lenny van Klink van RebelGroup is gevraagd om de discussie in te leiden. Dit memo bevat de weergave van zijn betoog aan de hand van de sheets die tijdens de presentatie zijn getoond. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft om dit naslagwerk gevraagd. De inhoud van de presentatie op 2 december jongstleden en de vertaalslag naar dit memo is in nauwe samenwerking met het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) tot stand gekomen. Daarom staan er twee logo's op de sheets.

Doel van raamovereenkomst verpakkingen 2013-2022 (2012-2016).....



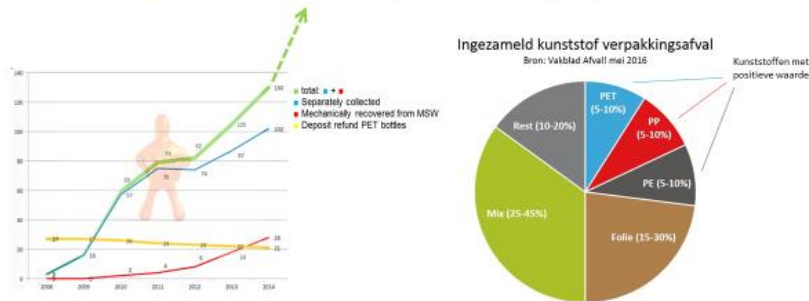
.....is het verminderen van milieudruk

Het doel van de Raamovereenkomst Verpakkingen (2012-2022) is de preventie en recycling op het gebied van Verpakkingen door gezamenlijke inspanningen van gemeenten, het verpakkende bedrijfsleven en het Rijk, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

In het Addendum bij de Raamovereenkomst is opgenomen dat in de periode 2013 – 2022 belangrijke stappen worden gezet in de richting van een grondstoffenkringloop en een circulaire economie. Partijen hebben de expliciete ambitie om te komen tot een transitie naar een gesloten grondstoffenkringloop.

De kern van de opgave is dus om “zoveel mogelijk materiaal te behouden tegen zo maximaal mogelijke waarde om uitputting van grondstoffen te voorkomen”.

In korte tijd veel bereikt waarmee een goede basis is gelegd....



.....de volgende stap is het sluiten van de keten

De resultaten van alle inspanningen tot nu toe geven een gemengd beeld.

Kijkend naar de volumes kunnen we stellen dat de afgelopen jaren het volume ingezameld materiaal bij huishoudens sterk is toegenomen. Qua volumes gaat het dus goed. De andere kant van de medaille is dat de kwaliteit van het gerecyclede materiaal op dit moment nog onvoldoende is om virgin geproduceerde grondstoffen grootschalig te vervangen. Ten slotte geldt dat de kosten van het huidige systeem oplopen, wat mede veroorzaakt wordt door de één op één koppeling van de vergoeding met de ingezamelde en ter recycling aangeboden volumes.

Dat het volume de afgelopen jaren is toegenomen, is geheel begrijpelijk. Het systeem is ingericht op volume stijging. Om hergebruikpercentage te laten stijgen heb je immers allereerst volume nodig. Geïnspireerd door “wet van Say” is de markt snel in ontwikkeling gebracht¹.

In het kader van de evaluatie van de raamovereenkomst is het belangrijk om de consequenties van huidige wijze van werken onder ogen te zien. We zien drie belangrijke effecten van het huidige aanbodgedreven systeem:

- Er is sprake van relatief veel vervuiling en uitval bij de ingezamelde stromen. Effect is dat de kwaliteit van het gerecyclede materiaal nog niet gelijk is aan virgin materiaal. Daarnaast geldt dat het virgin materiaal zich zelf ook continu ontwikkelt en dus niet van een constante kwaliteit is.
- In combinatie met lage virgin grondstofprijzen staan prijzen van gerecyclede volumes onder druk. Voor de meeste stromen zijn de prijzen voor ter recycling aangeboden materiaal zelfs negatief. Dit betekent dat er betaald moet worden om een eindbestemming te vinden voor deze stromen.
- De geproduceerde recyclaten vinden daarmee wel hun weg, maar met name naar andere ketens met lage waarde of ze zijn helaas veroordeeld om als voorraden te worden opgeslagen.

We concluderen dat het nog niet gelukt is om de vraag naar gerecyclede volumes zich in voldoende mate te laten ontwikkelen.

¹ “Elk aanbod schept zijn eigen vraag” (econoom Jean-Baptiste Say: 1767-1832)

Omslag is nodig en mogelijk

Streven richten op: 'zo hoog mogelijk % hergebruik tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten'

Knelpunten die optimalisaties in de keten in de weg staan:

1. Het systeem kent geen prikkels om kosten te verlagen en kwaliteit te verhogen. Focus is nu primair op kwantiteit en op alle kunststofstromen
2. Er is onvoldoende vraag naar kwalitatief recycklaat (vergelijkbaar met virgin)
3. Door het ontbreken van integrale ketenregie komen omvangrijke, continue en kwalitatieve stromen recycklaat nauwelijks tot stand
4. Burgers haken af als gesorteerde en gerecyclede volumes geen goede afzetmarkt kennen

..... en vraagt nieuwe balans in het systeem

4

© Copyright | KIDV

2 december 2016

Het doel in het systeem omschrijven we als 'een zo hoog mogelijk percentage hergebruik (zo veel mogelijk materiaal behouden) tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten'. We streven ernaar om materiaal tegen zo maximaal mogelijke waarde te benutten om uitputting van grondstoffen te voorkomen, zonder dat de samenleving daar te veel voor moet betalen. Met waardering richting alle bij de Raamovereenkomst betrokken partijen voor de geleverde prestaties constateren we dat dit doel nog niet is bereikt.

Gegeven de ambitie van de bij de Raamovereenkomst betrokken partijen is het belangrijk om stil te staan bij de belangrijkste knelpunten die in het huidige systeem aanwezig zijn. We onderscheiden er vier.

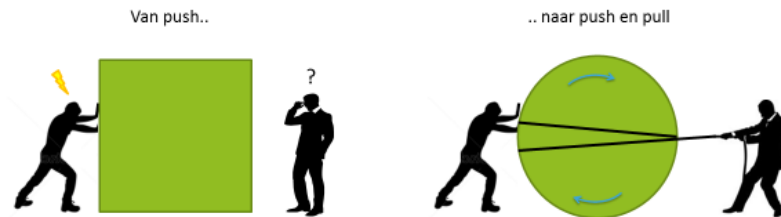
1. Het huidige systeem is erop gebaseerd om een zo groot mogelijk volume kunststof verpakkingen in te zamelen. De prikkels in het

systeem zijn primair gericht op kwantiteit (zoveel mogelijk van alle kunststofstromen). Bedrijfseconomisch zou je verwachten dat een systeem dat steeds meer volume behandelt, er in slaagt de gemiddelde kosten per eenheid te verlagen. Het huidige systeem ontbeert echter prikkels die zich richten op het verlagen van de kosten en/of het verhogen van de kwaliteit van de ingezamelde stromen. Nu geldt; hoe meer volume hoe duurder het systeem wordt, zonder dat de kwaliteit stijgt.

2. De vraag naar gerecycled materiaal komt onvoldoende tot stand. Mede door de huidige lage olieprijs is het goedkoper om nieuw (virgin) materiaal te gebruiken dan gerecycled materiaal.
3. Het huidige systeem is een hybride structuur waarin private en publieke verantwoordelijkheden in elkaar overgaan. Er is sprake van producentenverantwoordelijkheid en van een wettelijk vastgelegde zorgplicht van gemeenten. Er is op dit moment geen sprake van een integrale ketenregie, waardoor het niet lukt om omvangrijke, continue en kwalitatieve stromen recycklaat te produceren.
4. De betrokkenheid van burgers is in het huidige systeem cruciaal. De rol van burgers om verpakkingen te scheiden en op een goede manier aan te leveren is onontbeerlijk. Alhoewel het huidige systeem tot resultaten leidt, is het optimum nog niet bereid. Indien de nadelen van het huidige systeem teveel benadrukt zouden worden, bestaat het gevaar dat burgers hun motivatie en hun vertrouwen in het systeem verliezen om aan het systeem mee te blijven doen.

Deze knelpunten maken dat het belangrijk is om met de bij de Raamovereenkomst betrokken partijen te zoeken naar een nieuwe balans in het huidige systeem. De rest van dit memo beschrijft hoe deze nieuwe balans gevonden kan worden.

Kanteling van het systeem is nodig van aanbod- naar een vraaggestuurde markt voor recycalaat



Om de positieve resultaten van de inspanningen tot nu te borgen en verdere verbeteringen in het systeem door te voeren is het cruciaal dat we tot een vraaggestuurde markt van gerecycled materiaal gaan komen. In een dergelijk systeem bereiken we de situatie dat gerecycled materiaal een positieve waarde kent. In plaats van zo veel mogelijk volume door de keten te 'duwen', organiseren we een systeem waarin de prijs en de kwaliteit van het gerecyclede materiaal van dien aard is dat het een volwaardig alternatief voor virgin materiaal is geworden.

Het realiseren van de doelstellingen van de Raamovereenkomst blijft hierbij het uitgangspunt en is nog steeds mogelijk, alleen de manier waarop we deze doelstellingen gaan bereiken, verandert. We richten de totale kunststofketen zo in dat er stromen worden ingezameld en gerecycled waar aan de achterkant van de keten behoefte aan bestaat. Als de achterkant van de keten bereid is om te betalen voor materiaal van constante kwaliteit, zullen recyclers zich gaan richten op de productie van deze stromen en vanuit deze specificaties volumes naar zich toe willen trekken. Op deze manier wordt de inzameling beter afgestemd op de behoefte aan de achterkant van de keten.

Zes knoppen waaraan gedraaid kan worden om het systeem te kantelen naar een vraag-gestuurd systeem



Een kanteling van een aanbod naar een vraaggestuurd systeem vraagt coördinatie, omdat er tegelijkertijd aan verschillende 'knoppen' gedraaid moet worden. Een dergelijke verandering is met andere woorden niet de taak of verantwoordelijkheid van één van de bij de Raamovereenkomst betrokken partijen. Het vraagt een goed georganiseerd samenspel tussen alle verschillende actoren. Hiervoor is regie nodig en daarover zou tijdens de evaluatie van de Raamovereenkomst tussen de partijen het gesprek gevoerd moeten worden.

De regie richt zich op het tegelijkertijd draaien aan de knoppen (naar een vraaggestuurd systeem) die op verschillende plekken in de kunststofketen ingrijpen. Alleen als het lukt om de knoppen in dezelfde richting te draaien, wordt het mogelijk de keten te kantelen richting een vraaggestuurd systeem.

We onderscheiden 6 knoppen die op verschillende plaatsen in de huidige keten ingrijpen. We lichten toe welke partijen aan zet zijn om aan de knoppen te draaien. Op de volgende pagina's wordt elk van de zes knoppen meer in detail toegelicht.

1 Specs recycalaat gelijk aan specs virgin grondstof, en zorgen voor voldoende continu en kwalitatief aanbod



Stelt u zich voor dat u in een fabriek staat bij een fabrikant van verpakkingsmateriaal. De fabrikant heeft twee silo's, de rechter silo met virgin grondstoffen en de linker met gerecyclede granulaat. De kwaliteit van beide silo's is identiek. Vanuit kwaliteitsoogpunt maakt het de fabrikant niet uit welke van de twee silo's hij gebruikt. Ook de prijs van beide materialen ligt dicht bij elkaar. Het liefste bereiken we de situatie dat de prijs voor virgin hoger is dan de prijs voor het gerecyclede recycalaat, omdat dit het gebruik van recycalaat bevordert.

Wat moet er gebeuren voordat een dergelijke situatie wordt bereikt.

Allereerst is het van belang dat in het samenspel tussen de grondstof-producent, de producent van het verpakkingsmateriaal en de producent die een artikel wil verpakken overeenstemming bereikt wordt over de specificaties waaraan het gerecyclede granulaat gaan voldoen. Met andere woorden; de kwaliteitseisen (specificaties) van de inhoud van de hierboven beschreven linker silo moet eenduidig worden omschreven. Het is de vraag of het gebruik van de huidige DKR-specificaties wel goed

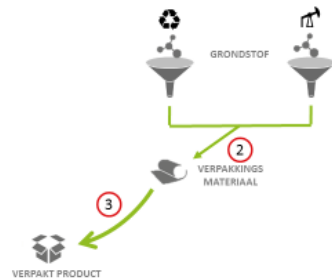
genoeg zijn om de vraagmarkt te creëren. Alternatief is dat recycalaat moet (net als bij virgin) voldoen aan de gevraagde specificaties die opgesteld worden op basis van de functie van het verpakkingsmateriaal. Eventueel ligt hier een rol voor de overheid die minimale eisen voor materialen kan vaststellen.

Ten tweede is het nodig dat het verpakkende bedrijfsleven bereid is het gerecyclede materiaal te kopen. Zeker in de situatie waarin de prijs nog hoger is dan dat van virgin materiaal is er geen financiële prikkel om het gerecyclede materiaal aan te schaffen.

Ten derde is het nodig dat de producenten van gerecycled materiaal in staat zijn om voldoende volume tegen de geformuleerde specificaties te produceren. Een producent van verpakkingsmateriaal moet er op aan kunnen dat zijn productieproces niet verstoord wordt door een gebrekkige aanvoer van zijn grondstoffen. Onzekerheid over een mogelijk tekort aan materiaal (onvoldoende volume) of het niet voldoen aan de specificaties zijn twee redenen om te blijven kiezen voor virgin materiaal.

Twee hindernissen beperken ons op dit moment om aan deze knop te kunnen draaien. Ten eerste zit er spanning tussen de wereld van de leveranciers van virgin materiaal en de leveranciers van gerecycled materiaal. Virgin materiaal wordt geproduceerd door multinationals zoals Sabic en Dow. Zij denken en werken op een wereldschaal en zijn gemakkelijker in staat tot het doen van forse investeringen. De huidige markt van leveranciers van gerecycled materiaal bestaat uit MKB-bedrijven. Hun kracht ligt in het pionieren op het vlak van innovatie. Hun mogelijkheden om te investeren en om invloed uit te oefenen op de kunststofketen zijn echter beperkter. Daarnaast worden zij beperkt omdat de technologie op dit moment nog niet altijd voorhanden is om op de gevraagde specificaties te produceren.

2 3 Zorgen voor voldoende vraag naar producten met recycklaat en stimuleren innovatieve productontwikkeling



Wie aan zet:	Hoe:
Overheid/ Bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichten / stimuleren inzet recycklaat • Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
Producenten	<ul style="list-style-type: none"> • Recycling betrekken bij design verpakkingen
Afvalfonds verpakkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Differentiatie heffingen verpakkende bedrijfsleven
Spanning:	
<ul style="list-style-type: none"> • Geen prikkel op gebruik recycklaat 	

Stel dat we er in slagen om de kwaliteit en de aanvoergarantie van gerecycled granulaat op hetzelfde niveau te krijgen als dat van virgin materiaal en ook de prijs is competitief. Is dat voldoende garantie om tot een vraaggestuurd systeem te komen?

Belangrijk is ook dat de vraag naar verpakkingsmateriaal, dat bestaat uit het gerecyclede materiaal, toeneemt. Producenten van verpakkingsmateriaal gaan immers alleen deze producten produceren als er een afzetmarkt voor bestaat.

Deze vraag kan worden ontwikkeld door zowel de overheid als door het bedrijfsleven. Overheden in z'n algemeenheid kunnen door middel van hun eigen inkoopkracht de vraag naar bepaalde type verpakkingsmaterialen of producten waarin recycklaat wordt toegepast stimuleren. Het bedrijfsleven (de producenten die verpakkingsmateriaal nodig hebben om hun producten bij hun klanten te krijgen) kan vanuit

het idee van maatschappelijk verantwoord inkopen ook invloed uitoefenen op het type verpakkingsmateriaal dat wordt gebruikt.

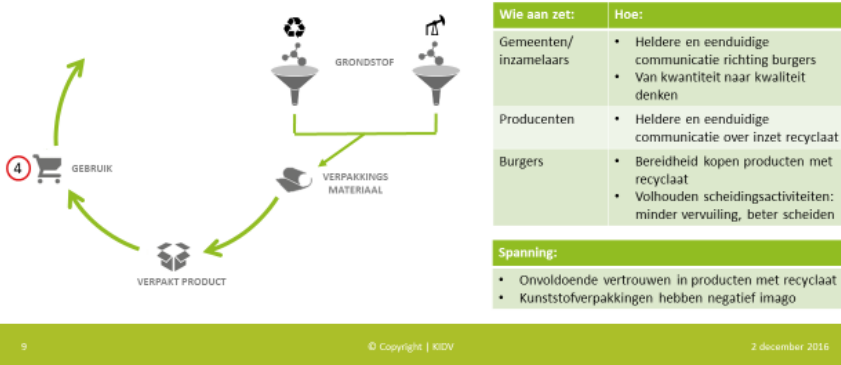
De (rijks)overheid heeft nog het instrument regelgeving in handen. Het is mogelijk om via regelgeving het gebruik van bepaalde type verpakkingen of bepaalde type verpakkingskunststoffen te stimuleren of juist te ontmoedigen.

Het gebruik van gerecycled materiaal kan verder toenemen door bij het design van verpakkingen de mogelijkheden van terugwinning via recycling van het gebruikte materiaal actief te betrekken. In deze 'design for recycling' kan zowel worden ingezet op de inzet van recycklaat als op het mogelijk maken dat de verpakking eenvoudig te recycleren is na gebruik.

Naast verpakkingsmaterialen zou ook meer keken kunnen worden naar hoogwaardige ketens waarin gerecycled materiaal ingezet kan worden. Er ontstaan dan verschillende niveaus van toepassing in; opnieuw verpakkingen, andere hoogwaardige toepassingen en een mix voor datgene met een lagere kwaliteit.

Het gebruik van de gewenste type grondstoffen om verpakkingen te produceren kan ook via het Afvalfonds verpakkingen worden gestimuleerd. Nu legt het fonds heffingen op aan het verpakkende bedrijfsleven, die variëren naar type verpakkingen (voor glas een ander tarief dan voor kunststof). Binnen een type verpakkingsmateriaal wordt nog niet gevarieerd. Door bijvoorbeeld een lagere heffing op te leggen voor verpakkingsmateriaal dat gerecycleerd materiaal bevat, wordt het gebruik hiervan financieel gestimuleerd.

4 Burgers betrokken houden in hun rol (scheiden, vertrouwen in verwerking, rol als consument)



Ook burgers hebben een belangrijke plek in het huidige systeem, omdat ze verschillende rollen hebben.

Ten eerste zijn burgers consumenten die producten kopen, die verpakt zijn. Op dit moment is het voor een consument niet goed mogelijk om het type verpakking in zijn of haar keuze voor een bepaald product te laten meewegen. In de praktijk is het zo dat je een product kiest en je niet weet in wat voor materiaal het is verpakt. Een actievere keuzemogelijkheid of een grotere vraag vanuit consumenten om een bepaald type verpakkingen te gaan gebruiken is bijzonder moeilijk te bereiken. Consumenten richten zich vooral op het product dat ze willen aanschaffen en (nog) niet op de verpakkingen.

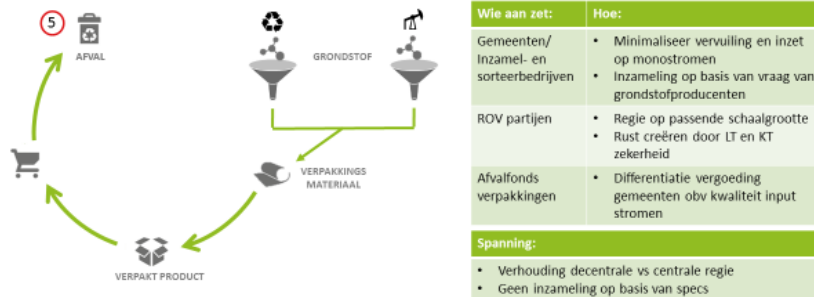
Een tweede rol voor burgers is die van ontdoener. Het huidige systeem vraagt in een brongescheiden inzamelsysteem een actieve bijdrage van

burgers. In een systeem dat gebruikt maakt van nascheiding is het van belang dat de burger vertrouwen heeft in de kwaliteit van het scheidingsproces.

Gebrek aan vertrouwen in het totale systeem is een grote bedreiging voor de acceptatie vanuit de burgers. Om de burgers aangesloten te houden op het systeem en de pogingen om dit systeem te optimaliseren ligt er een communicatieopgave bij zowel de gemeenten, de inzamelbedrijven als ook de producenten van verpakkingen om uit te blijven leggen hoe de resultaten steeds verbeterd worden.

Consumenten moeten immers vertrouwen hebben en houden in het systeem en in de kwaliteit van het gerecyclede materiaal dat is verwerkt in verpakkingen. Lukt dat niet dan zullen consumenten deze producten niet kopen. Op dit moment is dit noodzakelijke vertrouwen in verpakkingen met recyclede materialen nog niet groot genoeg. Dit geldt vooral bij voedingsmiddelen.

5 **Inzameling en sortering afgestemd op vraag verder in de keten qua kwantiteit en kwaliteit, met regie op passende schaalgrootte**



De transitie naar een vraaggestuurd systeem vraagt ook het nodige van de inzameling en de sortering van verpakkingsmaterialen. Doel moet zijn om de focus te richten op die stromen die een positieve eindwaarde hebben of krijgen. Om dit te bereiken is het volgende noodzakelijk.

De sorteerbedrijven richten zich op de productie van granulaat dat voldoet aan de specificaties van de industrie. Dit is niet een stabiele situatie, omdat er ook innovaties zullen plaatsvinden aan de kant van de productie van het virgin materiaal. Er zal dus sprake blijven van een continu zoeken naar de juiste balans. Sorteerders kunnen echter alleen investeren bij een financieel gezonde business case. De ROV partijen kunnen bijdragen aan een aantrekkelijker investeringsklimaat door op lange(re) termijn financiële zekerheid te geven over de hoogte van de vergoedingen uit het Afvalfonds. Op dit moment bestaat die zekerheid er

tot 2022 en is de hoogte van de vergoeding tot 2019 vastgelegd. Beide periodes zijn te kort om (forse) investeringen op te kunnen baseren.

Aan de inzakelkant kan de focus worden verschoven naar het inzakelen van die stromen waar de sorteerders behoefte aan hebben. Dit betekent aan de ene kant een inzet op het verminderen van de vervuiling en aan de andere kant de focus op het inzakelen van bepaalde (mono)stromen. Het Afvalfonds Verpakkingen kan een dergelijke ontwikkeling stimuleren door de hoogte van de vergoeding meer te gaan differentiëren. Dit betekent dat gemeenten niet meer één vergoeding per ton ingezameld en ter recycling aangeboden kunststof verpakkingsafval ontvangen, maar dat stromen met een positieve waarde een hogere vergoeding krijgen dan voor stromen die een negatieve eindwaarde kennen.

Belangrijk en moeilijk punt in deze is de schaalgrootte waarmee de inzameling van kunststofstromen vorm krijgt. De inzameling is nu een verantwoordelijkheid van gemeenten, waardoor uniformiteit qua inzameling op een voor recyclers passende schaal moeilijk te bereiken is. Gezocht dient te worden naar de optimale verdeling tussen decentrale uitvoering en een meer centrale vorm van regie. We schatten in dat regie op nationale schaal te centraal is, de praktijk wijst uit dat regie op gemeentelijke niveau een te kleine schaal vormt. De uitdaging is om een tussenvorm te vinden op basis waarvan inzameling die gebaseerd is op specificaties het leidende principe zullen vormen.

Het loslaten van het onderscheid tussen huishoudelijk afval en bedrijfsafval om tot een groter volume te komen, dient zorgvuldig onderzocht te worden, onder andere op de effecten die dit heeft op de (op dit moment over het algemeen goed werkende) huidige markt van monostromen voor de bedrijfsafvalmarkt.

6 Innovaties in verwerkingstechnieken (sortering en recycling) zijn noodzakelijk om kwaliteit recycalaat te verhogen



Laatste knop dit we in dit memo behandelen gaat in op de verwerkingstechnieken die sorteerdere en recyclers gebruiken in hun productieproces. Een systeem dat uitgaat van de productie van recycalaat conform nadrukkelijk vastgestelde specificaties zal nog de nodige investeringen en innovaties vragen.

Om gerecycled granulaat te maken dat 100% voldoet aan de kwaliteit van virgin materiaal zullen de huidige (mechanische) bron- en nascheidingstechnieken verder geoptimaliseerd moeten worden en zullen innovaties (zoals chemische recycling) met kracht verder ontwikkeld moeten worden.

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De huidige prijs van het virgin geproduceerde materiaal ligt op een dermate laag niveau dat dit investeringen in nieuwe technieken bemoeilijkt. De business case is negatief. Daarnaast is eerder in dit document al geconstateerd dat de producenten van virgin materiaal nog niet heel erg actief betrokken zijn

bij het recyclen van ingezamelde stromen. Hierdoor vindt nog onvoldoende kruisbestuiving plaats tussen de wereld van de recyclers en de wereld van de virgin grondstoffenleveranciers.

Om deze ontwikkeling in gang te zetten, ligt er een verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven zelf om deze kruisbestuiving tot stand te brengen. Uiteraard kan een overheid (nationaal of regionaal) op verschillende manieren de ontwikkeling van innovaties in recyclingstechnologieën stimuleren.

De nieuwe balans start bij een vraag-gestuurde markt.....



- 1 Specs recycalaat gelijk aan virgin
- 2 Verhouding virgin vs. recycalaat optimaliseren
- 3 Creëren markt voor recycalaat
- 4 Rol van burgers
- 5 Inzameling en sortering op kwaliteit
- 6 Innovatie van verwerkingstechnieken

Dit memo beschrijft dat het doorontwikkelen van het huidige systeem van aanbodgericht werken naar een systeem dat meer vraaggestuurd werkt een verantwoordelijkheid is van alle betrokken partijen.

Dit memo beschrijft zes knoppen waaraan gedraaid moet worden om een meer vraaggestuurd systeem te krijgen dat bijdraagt aan een zo hoog mogelijk percentage hergebruik tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Deze zes knoppen zijn:

1. De specificaties voor recycalaat gelijk krijgen (en houden) aan de specificaties van virgin materiaal.
2. De verhouding van het gebruik van recycalaat ten opzichte van virgin optimaliseren door het gebruik van recycalaat te stimuleren. Via 'design for recycling' kan de inzet van recycalaat in verpakkingen

toenemen als ook op het mogelijk maken dat de verpakking na gebruik eenvoudig te recycelen is.

3. Overheden en het bedrijfsleven stimuleren het gebruik naar verpakkingen waarin gerecycleerd materiaal is verwerkt.
4. Burgers door middel van actieve communicatie betrokken houden in het verbeteren van het systeem via hun rol als consument en ontdoener.
5. De inzameling en de sortering van kunststofverpakkingen meer baseren op kwaliteit. Dit vraagt om inzameling op een passend schaalniveau.
6. Om conform de vastgestelde specificaties te kunnen produceren is het noodzakelijk de kwaliteit van de verwerkingstechnieken te verbeteren. Innovaties en extra investeringen zijn hiervoor nodig.

De hamvraag is in welke setting het lukt om in de juiste snelheid en gecoördineerd aan deze zes knoppen te draaien, zodat het systeem in totaliteit verbetert. De vraag of de bij de raamovereenkomst betrokken partijen zich in deze zes knoppen herkennen en de vraag hoe tot deze gecoördineerde aanpak gekomen kan worden zouden ons inziens centraal moeten staan in de evaluatie van de raamovereenkomst.