



Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. Staatssecretaris W.J. Mansveld
Plesmanweg 1-6
2597 GJ Den Haag

Kenmerk: 2015.003

Betreft: Milieueffectanalyse Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022

Bijlagen:

1. Eindrapportage Milieueffectanalyse Raamovereenkomst Verpakkingen
2. Rapportage Externe Commissie
3. Brief Stichting de Noordzee aan KIDV
4. Reactie KIDV aan Stichting de Noordzee

Den Haag, 21 mei 2015

Geachte mevrouw Mansveld,

Hierbij stuurt het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) u de eindrapportage van de milieueffectanalyse van de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 (ROV). Het KIDV heeft deze analyse begeleid conform de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) geformuleerde onderzoekopdracht en de daarop gebaseerde onderzoeksvragen, zoals verwoord in de brief van IenM d.d. 16 oktober 2014. In de analyse is het milieueffect van het totaalpakket van de afspraken uit de ROV, inclusief het mogelijk afschaffen van het statiegeld, vergeleken met de situatie vóór deze ROV, namelijk de situatie in 2012, inclusief het statiegeldsysteem. Om maximale transparantie te bereiken, zijn ook de effecten van die afzonderlijke maatregelen berekend en gepresenteerd. In deze begeleidende brief lichten wij de belangrijkste conclusies uit de rapportage toe en geven wij u een aantal aandachtspunten mee. Voor de feitelijke conclusies, analyses en achtergronden verwijzen wij graag naar het bijgevoegde eindrapport (bijlage 1).

Proces

Het onderzoek is in opdracht van IenM onder begeleiding van het KIDV uitgevoerd in de periode oktober 2014 tot en met april 2015. Het onderzoek is uitgevoerd door twee onafhankelijke onderzoeksbureaus, te weten TNO en CE Delft.

Het onderzoek is met betrekking tot methode, data, aannames, resultaten en rapportage besproken met de Klankbordgroep. De Klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Raamovereenkomstpartijen en maatschappelijke organisaties op het gebied van verpakkingen en milieu (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de Klankbordgroep). De Klankbordgroep is vier maal bijeengekomen en stond onder leiding van de heer Pieter Jan Biesheuvel als onafhankelijk

voorzitter. In bijlage 3 treft u de brief van Stichting de Noordzee over hun rol in de klankbordgroep en in bijlage 4 de reactie daarop van het KIDV.

Daarnaast is het project inhoudelijk en procesmatig getoetst door een onafhankelijke Externe Commissie (zie bijlage 2 voor de samenstelling van de Externe Commissie). Samenvattend is het oordeel van de Externe Commissie dat de Milieueffectanalyse van de ROV op wetenschappelijk verantwoorde wijze is uitgevoerd, en aldus een goed inzicht geeft in de te verwachten milieueffecten van de ROV (zie bijlage 2).

De eindresultaten zijn ten slotte voorgelegd aan de Raad van Advies (RvA) van het KIDV, waarin de overheid, het verpakkende bedrijfsleven, de afvalbranche, milieuorganisaties en de wetenschap zijn vertegenwoordigd. De eindresultaten zijn inclusief het advies van de RvA van het KIDV, voorgelegd aan het bestuur van het KIDV.

Hoofdconclusies

De algemene conclusie is dat het totaalpakket van maatregelen in de ROV in alle scenario's in 2017 een milieuwinst oplevert en dat deze milieuwinst duidelijk toeneemt in 2022. Indien de afspraak over het afschaffen van statiegeld en het omschakelen naar Plastic Heroes voor de grote PET-flessen apart wordt geanalyseerd, levert dit een milieunadeel op. Dit milieunadeel wordt binnen de kunststofafspraken, voornamelijk door verhoging van de recyclepercentages, in 2017 meer dan gecompenseerd. In 2022 levert kunststofrecycling in alle scenario's een grotere milieuwinst op. De milieueffecten die zijn te kwantificeren en toe te rekenen aan de ROV, komen voor het leeuwendeel voort uit de afspraken over de recycling van kunststoffen. De hoofdconclusies zijn robuust, ook omdat de gevoeligheidsanalyses voor de verschillende afspraken uit de ROV een beperkt effect laten zien op de hoofdconclusies. Van de vier belangrijkste milieuthema's (klimaatverandering, uitputting fossiele bronnen, de vorming van fijnstof en landgebruik) is in de scenario's alleen een milieunadeel te noteren voor uitputting van fossiele bronnen voor 2017. Voor de drie andere dominante milieuthema's (klimaatverandering, de vorming van fijnstof en landgebruik) geldt een verbetering in alle scenario's als gevolg van de afspraken in de ROV.

Zwerfafval

Een kwantitatieve analyse van de milieueffecten van zwerfafval is op dit moment nog niet mogelijk. Het KIDV betreurt dit, net als andere partijen in de Klankbordgroep en daarbuiten. Dat dit nog niet mogelijk is, heeft twee oorzaken. In de eerste plaats zijn er geen onafhankelijke studies beschikbaar die de gevolgen van het beleid aantonen op de hoeveelheden zwerfafval. In de tweede plaats is er geen - met de Levenscyclusanalyse (LCA) vergelijkbare - methodiek beschikbaar om de milieueffecten van zwerfafval kwantitatief in beeld te brengen.

Om de gevolgen van beleid op de hoeveelheden zwerfafval in kaart te brengen heeft u eerder aan de Tweede Kamer toegezegd om onderzoek, beleid en uitvoering op het gebied van zwerfafval in Nederland in kaart te laten brengen. Daarbij is tevens een monitoringsonderzoek aangekondigd om een beeld te krijgen van de vormen van zwerfafvalmonitoring die worden uitgevoerd. In uw voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer d.d. 16 april 2015 heeft u gemeld dat beide onderzoeken worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat/Kenniscentrum Gemeente Schoon en dat

de resultaten van deze studies in het tweede kwartaal van 2015 worden verwacht. Het KIDV hoopt dat de uitkomsten van deze onderzoeken aanleiding bieden om een met de LCA-vergelijkbare methodiek te ontwikkelen om de milieueffecten van zwerfafval kwantitatief te kunnen berekenen en te vergelijken. Dit omdat een dergelijke methodiek ook bij toekomstige onderzoeken zeker haar diensten kan bewijzen.

Hoewel een kwantitatieve analyse dus niet mogelijk was, zijn in de milieueffectanalyse wel drie mogelijke milieueffecten van de ROV op zwerfafval kwalitatief onderzocht. Hieruit blijkt het volgende.

Ten eerste leidt het programma voor de aanpak van zwerfafval met de extra middelen van 14,5 miljoen op jaarbasis uit het Afvalfonds tot extra inspanning bij gemeenten voor de bestrijding van zwerfafval. De extra middelen uit het Afvalfonds dragen op een nuttige manier bij aan de reductie van zwerfafval in 2017 ten opzichte van een scenario zonder ROV als gevolg van de extra activiteiten die daardoor kunnen worden verricht.

Ten tweede is een vermindering van zwerfafval door het afschaffen van de gratis hemdtasjes bij supermarkten mogelijk te verwachten, maar dit effect zal beperkt zijn. Bovendien zijn er geen gegevens voorhanden over de hoeveelheid hemdtasjes die in Nederland in het zwerfafval terechtkomen.

Ten derde lijkt het effect op zwerfafval door het afschaffen van statiegeld op grote PET-flessen beperkt, omdat grote PET-flessen een thuisverpakking zijn. In artikel 12 van de ROV is afgesproken dat de extra kosten, die gemeenten maken als gevolg van het afschaffen van statiegeld doordat extra (voormalige statiegeld-)flessen in zwerfafval terecht komen, door het verpakkende bedrijfsleven worden vergoed. Dit geldt voor de periode vanaf het moment dat statiegeld zou worden afgeschaft tot en met 2022. Hierbij moet worden aangetekend dat deze afspraak dan wel goed moet worden gemonitord.

Mixed kunststof

Uit het kunststofverpakkingsafval van huishoudens wordt naast monostromen ook een mixed kunststofstroom uitgesorteerd en gerecycled. Voor toepassingen van gerecyclede mixed kunststof bestaat een internationale markt, die voldoende groot lijkt te zijn voor een toename van Nederlandse mixed kunststof producten. Toepassing van mixed kunststoffen vermijdt toepassing van hardhout, beton of kunststoffen. Hoe de verhouding tussen beton-, hout- en kunststofvervanging ligt, is niet precies bekend. Dit komt door het sterke internationale karakter van de markt en de verschuivingen in toepassingen over de jaren heen. In de milieueffectanalyse is een gelijke verhouding tussen beton, hardhout en kunststof van ieder een derde deel aangenomen. In de gevoeligheidsanalyses is telkens het marktaandeel van één van de drie verdubbeld. Hieruit blijkt dat het milieueffect gevoelig is voor de manier van toepassen van mixed kunststof. Gunstig voor het milieueffect is als er veel hardhout wordt uitgespaard, relatief ongunstig is substitutie van beton. Binnen de bandbreedte van deze gevoeligheidsanalyse voor de inzet van mixed kunststoffen, blijft er in alle gevallen sprake van een netto milieuvoordeel van de hele ROV.

Verpakkingshout

Meer recycling van verpakkingshout staat, qua milieueffect, op gespannen voet met het streven naar meer duurzame energie via bijstook van biomassa. In uw brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2015 geeft u deze spanning ook aan: "Het zal nog de nodige inspanningen vergen van alle partijen uit de keten om binnen afzienbare tijd de recycling van afval van houten verpakkingen weer te laten stijgen richting de gestelde normen. Uit de analyse van de Werkgroep Hout komt onder meer naar voren dat er een grote markt is voor het gebruik van afval van houten verpakkingen voor bio-energetische toepassingen." In de huidige situatie met subsidie en doelstellingen voor gebruik van biomassa voor energiedoeleinden, leidt meer recycling van afvalhout tot een milieunadeel. Dit milieueffect van recycling van hout hangt af van keuzes in het energiebeleid en de energiesector, waar de ROV geen invloed op heeft. Daarom is dit effect niet toerekenbaar aan de ROV.

Brancheverduurzamingsplannen

De brancheverduurzamingsplannen resulteren, als de plannen additioneel zijn ten opzichte van autonome ontwikkelingen en afspraken in de ROV, naar verwachting in een milieuvoordeel.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de brancheverduurzamingsplannen ligt bij het bedrijfsleven. Met deze aanpak wordt op een, ook voor Europese begrippen, nieuwe manier met het verduurzamen van verpakkingen omgegaan. Eind 2014 is voor ruim 70% van de markt een plan ingediend bij het KIDV en heeft nog een kwart van de branches toegezegd dit in het eerste kwartaal van 2015 te gaan doen. Daarmee wordt dan vrijwel de hele markt gedekt. De plannen worden getoetst, vastgesteld en dan openbaar gemaakt. Naar verwachting zullen in 2015 voor 80% van de markt plannen met daarin hoogst haalbare doelen zijn vastgesteld door het KIDV.

Voor de milieueffectanalyse van de ROV waren de getoetste en vastgestelde brancheverduurzamingsplannen niet tijdig beschikbaar om de milieueffecten te kwantificeren en mee te kunnen nemen. Als de brancheverduurzamingsplannen zijn vastgesteld, brengt het KIDV de effecten daarvan in kaart.

Methode

Het bepalen van de te verwachten kwantitatieve milieueffecten van de ROV is uitgevoerd via levenscyclusanalyses (LCA's). De milieueffectanalyse focust op de milieueffecten. Economische effecten zijn geen onderwerp van deze analyse.

Autonome ontwikkelingen zijn de ontwikkelingen die zich zouden kunnen voordoen, maar niet voortvloeien uit de ROV. Deze zijn bij de optelling van de milieueffecten niet meegenomen.

In de milieueffectanalyse is als uitgangspunt genomen om conservatief (behoudend) om te gaan met de aannames, zodat de milieueffecten niet worden overschat.

Tot slot

Namens het KIDV wil ik de onderzoekers, de Klankbordgroep en de onafhankelijk voorzitter, de Externe Commissie en de Raad van Advies hartelijk bedanken voor hun constructieve bijdragen in het proces om te komen tot het bijgevoegde eindrapport van de milieueffectanalyse van de ROV. Wij hopen dat de uitkomsten van de milieueffectanalyse een constructieve bijdrage levert aan het besluitvormingsproces omtrent de afspraken uit de ROV.

Met vriendelijke groet,

Hans van der Vlist

Voorzitter Stichting Kennisinstituut Duurzaam Verpakken