

Advies

over het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval

Minaraad, 22 mei 2008

SERV, 23 mei 2008

Contactpersoon SERV: Peter Van Humbeeck

Contactpersoon Minaraad: Francis Noyen, Tim Blockx

Krachtlijnen

Het huidige beleid inzake verpakkingsafval is vrij succesvol gebleken. Een groot aantal uitgangspunten en principes blijft terecht bewaard in het nieuwe ontwerp-ISA. Ook bevat het ontwerp enkele nieuwe begrippen en bepalingen waarop de Raden willen ingaan.

Het ontwerp-ISA definieert een nieuwe verpakkingsverantwoordelijke voor de serviceverpakkingen. Deze verpakkingsverantwoordelijkheid wordt met het ontwerp-ISA toegewezen aan de producent of invoerder van die serviceverpakkingen. De Raden erkennen dat dit voor de detailhandelaars een administratieve vereenvoudiging is, maar vragen een sluitende controle op parallelle import.

De Raden stellen vast dat de vooropgestelde doelstellingen per materiaal al ruimschoots worden gehaald. De Raden begrijpen dat enige flexibiliteit noodzakelijk is en wensen te benadrukken dat de huidige inspanningen inzake selectieve inzameling en recyclage volgehouden moeten worden en dat de afvalbeheershiërarchie gerespecteerd moet worden. Het stellen van beperkte doelstellingen voor hout- en kunststoffracties kan een signaal geven dat deze fracties beter verbrand dan gerecycleerd worden. De Raden vragen ook dat de overheid een flankerend beleid voert zodat materiaalrecyclage gestimuleerd wordt.

Het ontwerp-ISA voert een drempel in van 300 kg voor de terugnameplicht. Ook deze maatregel impliceert een daling van de administratieve lasten voor vele kleine verpakkingsverantwoordelijken. Het invoeren van deze drempel vereist wel bijkomende controles van de overheid bij bedrijven die rond deze drempel schommelen.

De drempel voor het indienen van een preventieplan wordt opgetrokken naar 300 ton en omvat voortaan ook de import. Deze nieuwe drempel leidt tot een administratieve vereenvoudiging. De Raden stellen zich wel enkele vragen over onder meer de cijfermatige doelstellingen en de aansprakelijkheid bij sectorale plannen.

Een belangrijke wijziging is de invoering van een nieuwe heffing om een deel van de kosten die nog bij de gemeenschap berusten, te vergoeden. De Raden hebben bemerkingen bij de modaliteiten van deze heffing. Mineraad en SERV merken ook op dat er momenteel nog discussiepunten bestaan over de vergoedingen van de lokale besturen in het kader van recyclage en nuttige toepassing. Dit moet uitgeklaard worden en er moet gestreefd worden naar een billijke kostenefficiënte vergoeding.

De Raden vinden het belangrijk dat er een beleid gevoerd wordt om het aantal vrijbuiters te doen afnemen. Het huidige samenwerkingsakkoord zet daar stappen in de goede richting, op voorwaarde dat er sluitende controle is op parallelle import. Niettemin moet er in de eerste plaats aandacht zijn voor doelgroepen die gevoelig zijn voor vrijbuitersgedrag.

Inhoud

Krachtlijnen	2
Inhoud.....	3
1. Inleiding.....	5
2. Situering	6
2.1 Historiek	6
2.1.1 Het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996.....	6
2.1.2 De Richtlijn 2004/12/EG	6
2.1.3 Huidig voorstel van samenwerkingsakkoord	6
2.2 Doelstelling van het ontwerp-ISA.....	7
2.3 Inhoud.....	7
2.3.1 Serviceverpakking	7
2.3.2 Verpakkingsverantwoordelijke	8
2.3.3 De percentages voor recyclage en nuttige toepassing.....	8
2.3.4 Algemeen preventieplan	9
2.3.5 De minimumdrempel voor de terugnameplicht	9
2.3.6 Financiële zekerheden.....	10
2.3.7 Nieuwe heffing voor de erkende organismen voor het huishoudelijk verpakkingsafval.....	10
2.3.8 Controle van erkende organismen.....	10
2.3.9 Informatieplicht van de intercommunales	10
2.3.10 De werking en taken van de IVC.....	11
2.4 Voorontwerp van decreet.....	11
3. Aanbevelingen	12
3.1 Appreciatie van de geleverde inspanningen.....	12
3.2 Uitgangspunten en principes blijven behouden.....	12
3.3 Serviceverpakkingen.....	12
3.4 Doelstellingen recyclage en nuttige toepassing	12
3.5 De minimumdrempel voor de terugnameplicht	14
3.6 Preventieplan	14
3.7 Financiering	15

3.8	Vrijbuiters	16
3.9	Rol IVC	16
3.10	Betrekken van de consument.....	16

1. Inleiding

SERV en Minaraad namen op 17 april 2008 kennis van de adviesvraag over het voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval en over het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval. De adviesvraag werd gesteld door mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

De adviestermijn voor dit dossier is vastgesteld op 30 dagen.

Ter voorbereiding van dit advies werd op 5 mei 2008 een toelichting voorzien in de lokalen van de Minaraad met de afgevaardigd bestuurder van het IVC (Interregionale Verpakkingscommissie).

Het gezamenlijk advies werd voorbereid door de werkgroep Afval. Deze vergaderde in totaal driemaal.

2. Situering

2.1 Historiek

In het kader van de omzetting van de Europese Verpakkingsrichtlijn 2004/12/EG hebben de drie gewesten een ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval uitgewerkt (hierna genoemd 'ontwerp-ISA'). Het nieuwe samenwerkingsakkoord zal het huidige samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 volledig vervangen.

2.1.1 Het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996

In Vlaanderen werd het interregionaal samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval van 30 mei 1996 goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 21 januari 1997. Dit samenwerkingsakkoord werd ook door de 2 andere gewesten bekrachtigd. Daardoor werd in België de Richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval omgezet. Zowel de Europese richtlijn als de Belgische intergewestelijke regelgeving hebben tot doel om in eerste instantie preventie van verpakkingsafval te bewerkstelligen, hergebruik te bevorderen, en pas dan de recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval te stimuleren.

Voor recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval werden in de richtlijn minimumdoelstellingen inzake de recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval voorzien, die door de lidstaten moeten omgezet worden in verplichtingen voor de bedrijven. Zo zijn sinds 1997 in de 3 gewesten steeds hoger wordende doelstellingen voor recyclage en nuttige toepassing van kracht, met sinds 1999 een minimum van 15% recyclage per verpakkingsmateriaal (papier en karton, glas, drankkartons, metaal, kunststof, hout, etc.), 50% recyclage in totaal voor alle verpakkingsmaterialen en 80% totale nuttige toepassing voor alle verpakkingsmaterialen.

2.1.2 De Richtlijn 2004/12/EG

De Richtlijn 2004/12/EG wijzigt de Richtlijn 94/62/EG. De omzettingstermijn van de Richtlijn 2004/12/EG was 18 augustus 2005. De verhoogde doelstellingen voor recyclage en nuttige toepassing moeten aan de bedrijven worden opgelegd tegen ten laatste 31 december 2008. Deze wijziging is de directe aanleiding voor de herziening van het huidige samenwerkingsakkoord. Het voorliggende ontwerp-ISA is de resultante van de besprekingen tussen de verschillende gewesten.

2.1.3 Huidig voorstel van samenwerkingsakkoord

Het huidige voorstel heeft niet alleen tot doel om de Richtlijn 2004/12/EG in Belgische wetgeving om te zetten, maar ook om een globale herziening door te voeren van de wetgeving inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval in het licht van de ervaringen die werden opgedaan bij de toepassing van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996.

Het is om die reden dat een nieuw samenwerkingsakkoord wordt uitgewerkt dat het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 vervangt, eerder dan dat er een gewijzigde tekst wordt voorgesteld. Het voorstel kwam tot stand in overleg tussen het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofd-

stedelijke Gewest in het kader van een taskforce die werd opgericht in de schoot van de Interregionale Verpakkingscommissie.

Het ontwerp-ISA werd verschillende keren aangepast aan de opmerkingen van stakeholders zoals:

- het bedrijfsleven en de twee organismen die op datum van vandaag erkend zijn voor de terugname van verpakkingsafval (FOST Plus en VAL-I-PAC);
- het Gemeenschappelijk Platform Verpakkingen en Verpakkingsafval, waarin de bij de wetgeving betrokken beroepsfederaties zijn samengebracht;
- de intercommunales.

Het voorstel bestaat uit twee delen:

- het eigenlijke ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval;
- het ontwerp van goedkeuringsdecreet dat het samenwerkingsakkoord als bijlage zal hebben.

2.2 Doelstelling van het ontwerp-ISA

Het doel van het ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval is:

- de omzetting van de Richtlijn 2004/12/EG;
- het behouden van de interregionale aanpak;
- de verbetering van de werking van de wetgeving (het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996) door:
 - administratieve vereenvoudiging (bijvoorbeeld: invoeren van minimumdrempels, vereenvoudigen van procedures);
 - het stroomlijnen van diverse bepalingen (bijvoorbeeld: definities);
 - het aanpassen aan de realiteit van de doelstellingen voor de bedrijven inzake de recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval;
 - het perfectioneren van de procedure voor toezicht en sanctionering.

2.3 Inhoud

Het ontwerp-ISA bevat een aantal nieuwe begrippen en bepalingen. Een aantal specifieke aandachtspunten uit het nieuwe samenwerkingsakkoord wordt hieronder aangehaald.

2.3.1 Serviceverpakking

De definitie van 'verpakking' van de Richtlijn 2004/12/EG wordt overgenomen.

Eveneens wordt een nieuw begrip geïntroduceerd, namelijk 'serviceverpakking'. Serviceverpakking wordt gedefinieerd als elke primaire, secundaire of tertiaire verpakking die gebruikt wordt op het punt van terbeschikkingstelling aan de consument van goederen of diensten, alsook elke verpakking die van dezelfde aard is en die op eenzelfde manier gebruikt wordt. Het gaat hier bijvoorbeeld om kassazakken, broodzakken, frietzakken, geschenkverpakkingen, charcuteriepapier, enz.

2.3.2 Verpakkingsverantwoordelijke

De definitie van ‘verpakkingsverantwoordelijke’ wordt tekstueel aangepast om interpretatieproblemen te vermijden.

Ook wordt een nieuw type verpakkingsverantwoordelijke ingevoerd. De producent/invoerder van serviceverpakkingen wordt verpakkingsverantwoordelijke in de plaats van zijn klanten. Hierdoor worden duizenden kleinhandelaars niet meer ingedeeld als verpakkingsverantwoordelijke en komen er maximum enkele honderden grotere verpakkingsverantwoordelijken voor in de plaats.

Er worden vier types van verpakkingsverantwoordelijke bepaald:

1. Verpakkingsverantwoordelijke type A of ‘verpakker’:

Hieronder valt de producent in België waarvan de producten bestemd zijn voor de Belgische markt. Het betreft hier niet de Belgische producenten die producten verpakken met het oog op de export.

2. Verpakkingsverantwoordelijke type B of ‘invoerder’:

Indien de producten die op de Belgische markt worden gebracht niet verpakt zijn in België, zal de ‘invoerder’ van de verpakte producten worden beschouwd als verpakkingsverantwoordelijke. De invoerder is degene die de goederen op het Belgische grondgebied doet binnenbrengen. Hiermee bedoelt men de groothandelaars-tussenpersonen, ongeacht of ze het goed verder verkopen aan andere groothandelaars of kleinhandelaars.

3. Verpakkingsverantwoordelijke type C:

Degene die verpakte producten invoert en deze verbruikt, zal als verpakkingsverantwoordelijke beschouwd worden. Het gaat hier dus over een restcategorie. Deze derde categorie houdt geen rekening met huishoudelijk verpakkingsafval omdat deze altijd onder type B gebracht wordt omdat de invoerders deze niet verbruiken.

4. Verpakkingsverantwoordelijke voor serviceverpakkingen:

Voor de serviceverpakkingen ligt de verpakkingsverantwoordelijkheid bij de producent van de serviceverpakkingen of bij de invoerder ervan en niet bij degene die verantwoordelijk is voor het aanbrenge van de verpakking. Uitsluitend wanneer een verkoper-kleinhandelaar zijn verpakkingen zelf in het buitenland gaat aankopen, wordt hij de verpakkingsverantwoordelijke. Wanneer een buitenlands bedrijf zijn serviceverpakkingen in België bij zijn klanten aan de man komt brengen, moet dat buitenlands bedrijf als invoerder en als verpakkingsverantwoordelijke worden beschouwd.

2.3.3 De percentages voor recyclage en nuttige toepassing

Artikel 3, §2, bepaalt de percentages van nuttige toepassing en recyclage die door de verpakkingsverantwoordelijke bereikt moeten worden. Voor het behalen van de percentages van nuttige toepassing wordt ook de verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties in rekening gebracht.

Het ontwerp-ISA legt de volgende globale percentages op:

Voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong:

- vanaf het kalenderjaar 2008:
 - recyclage: 80%;
 - nuttige toepassing, vermeerderd met 'verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties': 90%.

Voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong:

- vanaf het kalenderjaar 2008:
 - recyclage: 75%;
 - nuttige toepassing, vermeerderd met 'verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties': 80%;
- vanaf het kalenderjaar 2010:
 - recyclage: 80%;
 - nuttige toepassing, vermeerderd met 'verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties': 85%.

Daarnaast moeten de volgende percentages per materiaal gehaald worden:

- 60 % in gewicht voor glas;
- 60 % in gewicht voor papier/karton;
- 60% in gewicht voor drankkartons;
- 50% in gewicht voor metalen;
- 30% in gewicht voor kunststoffen, waarbij uitsluitend materiaal wordt meegeteld dat tot kunststoffen wordt gerecycleerd;
- 15% in gewicht voor hout.

Bij deze doelstellingen wordt niet langer een onderscheid gemaakt tussen huishoudelijke en bedrijfsmatige oorsprong.

De relevante materialen voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong zijn: glas, papier/karton, metaal, kunststoffen en drankkartons. Hout is hier geen relevant materiaal. De relevante materialen voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong zijn: papier/karton, metaal, kunststoffen en hout. Glas is hier geen relevant materiaal. Het huishoudelijke hout en het bedrijfsmatige glas vertegenwoordigen respectievelijk slechts 0,6% en 1,3% van de totale hout- en glasstromen.

2.3.4 Algemeen preventieplan

Voor de opmaak van een algemeen preventieplan wordt een hogere drempel ingevoerd. Vroeger moesten verpakkingsverantwoordelijken minstens 10 ton verpakkingen in België aanbrengen om onderworpen te zijn aan de verplichting om elke drie jaar een preventieplan in te dienen. Nu wordt deze drempel opgetrokken naar 300 ton, maar hieronder valt vanaf nu ook de import.

2.3.5 De minimumdrempel voor de terugnameplicht

Het samenwerkingsakkoord duidt de verpakkingsverantwoordelijken aan die een bijzondere impact hebben op de keuze van verpakkingen. Zij worden gedefinieerd als verpakkingsverantwoordelijke en worden onderworpen aan een belangrijke verplichting: de terugnameplicht. De verpakkingsverantwoordelijken die jaarlijks minder dan 300 kg verpakkingen op de Belgische markt brengen worden vrijgesteld van de terugnameplicht.

2.3.6 Financiële zekerheden

De erkende organismen voor huishoudelijk verpakkingsafval moesten tot op heden financiële zekerheden stellen om gedurende 12 maanden de kosten voor de selectieve inzameling van verpakkingsafval bij de gezinnen te kunnen dekken. Deze maatregel zorgde voor een blokkering van een belangrijke hoeveelheid aan financiële middelen. Het stellen van financiële zekerheden kan echter niet afgeschaft worden om de continuïteit van de inzameling te behouden. Er wordt, bij wijze van compromis, voorgesteld de te dekken periode te herleiden naar 9 maanden.

2.3.7 Nieuwe heffing voor de erkende organismen voor het huishoudelijk verpakkingsafval

De verplichtingen van de erkende organismen voor huishoudelijk verpakkingsafval worden verwijnd, maar, op één punt na, niet fundamenteel gewijzigd. De wijziging betreft de invoering van een nieuwe heffing die voorzien wordt in artikel 13, §1, 12°, en die tot doel heeft om een deel van de kosten voor het beheer van huishoudelijk verpakkingsafval die nog bij de gemeenschap berusten, op de verpakkingsverantwoordelijken te verhalen. De heffing wordt uitgedrukt als een bijdrage van 50 eurocent (geïndexeerd) per inwoner per jaar. Op jaarbasis zal dit de volgende gelden opleveren:

- Vlaanderen: 3.058.720,00 EUR
- Wallonië: 1.717.939,50 EUR
- Brussel: 515.607,50 EUR
- Totaal: 5.292.267,00 EUR

Via de heffing draagt FOST Plus bij tot de financiering van het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval (preventie, strijd tegen zwerfvuil, R&D, het verbeteren van de resultaten en/of de kwaliteit van de selectieve inzamelingen, de niet-selectieve inzameling en de verwerking van verpakkingsafval...).

2.3.8 Controle van erkende organismen

De IVC krijgt meer controle mogelijkheden om de boekhouding van de erkende organismen te controleren. De gewesten behouden de mogelijkheid om een gewestelijke gevolmachtigde aan te duiden bij het erkende organisme voor huishoudelijk verpakkingsafval. De vernietigingsprocedure tegen het budget of de tarieven van het erkende organisme, die juridisch betwistbaar was, wordt vervangen door een rapportage aan het gewest.

2.3.9 Informatieplicht van de intercommunales

De jaarlijkse informatieplicht van de intercommunales wordt in het ontwerp-ISA vereenvoudigd. Enkel gegevens die men niet kan verkrijgen bij andere gewestelijke overheden, zullen nog opgevraagd kunnen worden aan de intercommunales.

2.3.10 De werking en taken van de IVC

De werking van de Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) wordt niet fundamenteel gewijzigd. Voor de gewesten wordt de juridische mogelijkheid gecreëerd om tijdelijke personeelsbehoeften bij de IVC in te vullen door specifieke budgetten ter beschikking te stellen. Het gewest behoudt de finale verantwoordelijkheid voor de terbeschikkingstelling van personeel. Ook wordt voor de gewesten de juridische mogelijkheid gecreëerd om beroep te doen op de expertise van de IVC voor de ondersteuning in de organisatie van aanvaardings- en terugnameplichten voor andere stromen dan verpakkingsafval.

De procedure voor controle en sanctionering wordt ingrijpend veranderd. De IVC staat in voor het toezicht op de bepalingen van het samenwerkingsakkoord. De IVC is gemachtigd om een proces-verbaal op te stellen.

2.4 Voorontwerp van decreet

Het voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval zorgt voor de juridische omkadering van het interregionale samenwerkingsakkoord.

3. Aanbevelingen

3.1 Appreciatie van de geleverde inspanningen

Het beleid van de laatste jaren op het vlak van recyclage en nuttige toepassing is op verschillende domeinen vrij succesvol gebleken, zeker in vergelijking met andere Europese landen. Minaraad en SERV vinden de bereikte resultaten zeer goed en waarderen dan ook het gevoerde beleid en de geleverde inspanningen van alle partijen. De realisaties uit het verleden hebben de drie gewesten tot de beste leerling van de wereldklas gemaakt. Bovendien worden deze resultaten behaald tegen een zeer redelijke kost.

3.2 Uitgangspunten en principes blijven behouden

Het huidige beleid inzake verpakkingsafval is vrij succesvol gebleven. Het bestaande samenwerkingsakkoord vormt het kader van dit beleid. Een groot aantal uitgangspunten en principes blijven dan ook terecht bewaard in het nieuwe ontwerp van samenwerkingsakkoord. De Raden denken hierbij aan de gedifferentieerde aanpak voor huishoudelijk verpakkingsafval enerzijds, en bedrijfsmatig verpakkingsafval anderzijds; de aflijning tussen de taken van FOST Plus en de bevoegdheden van de lokale besturen, enz. Minaraad en SERV vinden dit positief.

3.3 Serviceverpakkingen

Het ontwerp-ISA definieert een nieuwe verpakkingsverantwoordelijke voor de serviceverpakkingen. De verpakkingsverantwoordelijkheid voor de serviceverpakkingen wordt met het ontwerp-ISA toegewezen aan de producent of invoerder van die serviceverpakkingen.

Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige situatie waar in principe de kleinhandelaar volledig zelf moet instaan voor die verplichting. In de praktijk bestaat al de mogelijkheid dat de leverancier van de serviceverpakkingen de verpakkingsverantwoordelijkheid van zijn klant-handelaar vrijwillig overneemt, maar omwille van een aantal praktische bezwaren bleef deze bepaling te vaak dode letter. De bepalingen in het ontwerp-ISA zullen als gevolg hebben dat de verpakkingsverantwoordelijkheid verschuift van de circa 100.000 Belgische detailhandelaars naar de circa 300 producenten/invoerders van serviceverpakkingen.

De Raden erkennen dat dit voor de detailhandelaars een administratieve vereenvoudiging is. Door de invoering van de zogenaamde picknicktaks op plastic wegwerpdraagzakjes, aluminium en plastichuishoudfolie en wegwerpeetgerief, blijft de detailhandelaar gestimuleerd om preventieve maatregelen te nemen niettegenstaande hij niet langer verpakkingsverantwoordelijke is. Minaraad en SERV wijzen wel op het risico dat sommige (detail)handelaars zich mogelijk in het buitenland zullen bevoorraden en dus zullen werken via parallelle import. De Raden vragen dan ook een sluitende controle op parallelle import.

3.4 Doelstellingen recyclage en nuttige toepassing

Voor de globale recyclage, d.w.z. van alle materialen samen, voorziet de richtlijn minimum 55% en maximum 80%. Dit samenwerkingsakkoord voorziet hier het maximum toegelaten percentage van

80%. Deze resultaten leunen sterk aan bij de behaalde resultaten in 2006 (FOST Plus: 82,2% en VAL-I-PAC: 80,0%).

Voor de totale nuttige toepassing, inclusief de verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties, voorziet de richtlijn een minimum van 60% en werd er expliciet geen maximumdoelstelling bepaald. Dit samenwerkingsakkoord voorziet hier 90% voor het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong. Vanaf het jaar 2008 moet voor het verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong 80% totale nuttige toepassing worden aangetoond. In 2010 moet 85% behaald worden. In 2006 haalde FOST Plus 94,1% en VAL-I-PAC 86,7% .

Voor de recyclage per materiaal voorziet de richtlijn expliciet geen maximumdoelstellingen. De minimumdoelstellingen voor glas (60%), hout (15%), papier/drankkartons (60%) en metalen (50%) worden door het samenwerkingsakkoord integraal overgenomen.

Voor materiaalrecyclage voor kunststoffen voorziet de richtlijn een minimumdoelstelling van 22,5%. Het samenwerkingsakkoord voorziet een recyclagedoelstelling voor kunststoffen van 30%.

Een overzicht van de doelstellingen en resultaten van de verschillende fracties van het verpakkingsafval wordt in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: Overzicht van de doelstellingen en de behaalde resultaten voor de verschillende fracties van verpakkingsafval

Fracties	Huidige ISA vanaf 1999		Resultaten 2005 MvT		Resultaten 2006 IVC		Richtlijn 2004/12/EG	Voorstel ISA	
	HH	BM	HH	BM	HH	BM	Alle verpakkingsafval	HH	BM
Recyclage	50%	50%	82,2%	78,3%	82,2%	80,0%	min 55% en max 80%	80%	2008:75% 2010:80%
Nuttige toepassing incl. verbranding met E-recuperatie	80%	80%	93,5%	84,3% Ind VV:89%	94,1%	86,7%	min 60%	90%	85%
Glas	min 15%*		100%	/	100% (106,7%)	/	min 60%	min 60%	
Papier/karton	min 15%		100%	87,9%	100% (129,6%)	93,3%	min 60%	min 60%	
Drankkartons	min 15%*		70,3%	/	69,1%	/		min 60%	
Metaal	min 15%*		93,4%	80,1%	99,2%	86,6%	min 50%	min 50%	
Plastics	min 15%*		34,9%	52,6%	34,5%	50,7%	min 22,5%	min 30%	
Hout	min 15%*		/	73,3%	/	66,8%	min 15%	min 15%	

*In verhouding tot het totale gewicht van elk van de materialen van eenmalige verpakkingen die gedurende het vorige kalenderjaar in België op de markt gebracht zijn. Er worden geen materialen gespecificeerd.

HH: verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong

BM: verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong

Ind. VV: De volledige groep van de verpakkingsverantwoordelijken die individueel voldoen aan de terugnameplicht

De Raden stellen vast dat - in tegenstelling tot de totaalpercentages voor recyclage en nuttige toepassing - de doelstellingen per materiaal significant lager liggen dan de al behaalde resultaten. De recyclagedoelstellingen per materiaal worden al ruimschoots gehaald.

Minaraad en SERV begrijpen enerzijds dat enige flexibiliteit noodzakelijk is zodat het erkend organisme nooit het slachtoffer van zijn eigen succes kan worden. Bovendien zal de strijd van de overheid tegen de vrijbuiters (free riders) verhoogde aansluitingen van verpakkingsverantwoordelijken tot gevolg hebben, zonder dat de ingezamelde hoeveelheden steeds zullen stijgen.

De Raden vragen zich anderzijds af of het opleggen van recyclagedoelstellingen die significant onder de behaalde doelstellingen liggen, een verkeerd signaal zou geven aan de verpakkingsverantwoordelijken en erkende organen. Dit geldt in het bijzonder voor kunststof verpakkingsafval en houten verpakkingsafval. Deze afvalstoffen komen immers in aanmerking voor materiaalrecyclage en energetische valorisatie. Het stellen van beperkte doelstellingen geeft misschien een signaal dat dit afval beter verbrand dan gerecycleerd zou worden. Temeer dat dit in de hand gewerkt wordt door de stijgende prijs voor energie en de Europese doelstellingen ter promotie van groene energie. Dit laatste geldt voor de houtfractie die in aanmerking komt voor groenestroomcertificaten. Deze fenomenen zullen bedrijven ertoe aanzetten bepaalde afvalstromen energetisch te valoriseren eerder dan te recyclen. Anderzijds wordt in Vlaanderen door het beleid de nadruk gelegd op materiaalrecyclage. Het bedrijfsleven engageert zich om de behaalde recyclageresultaten te behouden.

Minaraad en SERV appreciëren de bereikte resultaten en stellen het gevoerde beleid en de geleverde inspanningen van alle partijen op prijs. De Raden wensen te benadrukken dat de huidige inspanningen inzake selectieve inzameling en recyclage volgehouden moeten worden en dat de afvalbeheershiërarchie gerespecteerd¹ moet worden. Minaraad en SERV vragen ook dat de overheid een flankerend beleid voert zodat materiaalrecyclage verder gestimuleerd wordt.

3.5 De minimumdrempel voor de terugnameplicht

Het ontwerp-ISA voert een drempel in van 300 kilogram voor de terugnameplicht. Uit simulaties uitgevoerd door de Interregionale Verpakkingscommissie, op basis van de beschikbare gegevens voor het aangiftejaar 2005, is gebleken dat de bedrijven die minder dan 300 kilogram verpakkingen per jaar op de markt brengen, slechts verantwoordelijk zijn voor 0,004% (in gewicht) van alle verpakkingen. Ook deze maatregel impliceert een daling van de administratieve lasten voor vele kleine verpakkingsverantwoordelijken.

De Raden wensen enerzijds dat de terugnameplicht zo breed mogelijk gedragen wordt, maar dat anderzijds de administratieve gevolgen voor kleine verpakkingsverantwoordelijken zo klein mogelijk gehouden worden. Het invoeren van deze drempel impliceert wel bijkomende controles door de overheid bij bedrijven die rond deze drempel schommelen.

3.6 Preventieplan

Vroeger moesten verpakkingsverantwoordelijken minstens 10 ton verpakkingen in België aanbrenge-
gen en elke drie jaar een preventieplan indienen. Nu wordt deze drempel opgetrokken naar 300 ton, maar het toepassingsgebied omvat voortaan ook de import.

¹ De hiërarchie inzake afvalbeheer is geen absolute wet. Aan de verschillende verwerkingsmethoden voor afval zijn verschillende milieueffecten verbonden. Om de totale balans op te maken moeten alle relevante criteria over de volledige levenscyclus van een product met inbegrip van de afvalfase in aanmerking genomen worden.

Deze nieuwe drempel heeft tot doel om - in het licht van de administratieve vereenvoudiging - de verplichting tot het indienen van een algemeen preventieplan te beperken tot de grootste verpakingsverantwoordelijken van het land, terwijl in het verleden de preventieplicht teveel een zaak was van (de Belgische) KMO's. Preventieplannen zetten de verpakingsverantwoordelijken aan tot reflectie en het nemen van concrete maatregelen over preventie voorverpakkingen. Ook wordt de mogelijkheid voorzien van een sectoraal preventieplan.

Het preventieplan beschrijft voor de verpakkingen waarvoor het bedrijf verpakingsverantwoordelijke is minstens de voorziene maatregelen en de becijferde doelstellingen. De Raden vragen zich af of het opstellen van cijfermatige doelstellingen wel in alle gevallen mogelijk is. Hierbij wordt onder meer gedacht aan industriële ontpakkers die zeer veel leveranciers hebben en ook aan geïmporteerde producten waarvoor de beslissing meestal niet in België genomen wordt.

Preventiemaatregelen die gelden voor een hele sector zijn in vele gevallen in het verleden al genomen. Hierdoor lijkt het dat sectorale plannen op het eerste zicht minder nuttig zouden worden. De Raden merken op dat in bepaalde gevallen een sectorplan zijn nut kan bewijzen. Een sectororganisatie kan vaak efficiënter de verpakkingmarkt opvolgen. Daarnaast kan op sectoraal niveau een model van preventieplan voorbereid worden en kan benchmarking vastgesteld worden in het licht van de BBT. Minaraad en SERV zijn wel van mening dat de aansprakelijkheid bij de verpakingsverantwoordelijke moet liggen en niet bij de sectorale rechtspersonen.

De Raden begrijpen dat individuele en sommige sectorale preventieplannen vertrouwelijke gegevens kunnen bevatten en dat deze dan ook niet openbaar zijn. De preventieplannen zijn echter een belangrijke bron aan potentiële preventiemaatregelen, ook voor bedrijven die geen verpakingsverantwoordelijke zijn. Het IVC publiceert potentiële preventiemaatregelen in een preventiebrochure met de titel 'PREVENT.pack'. Deze preventiebrochure bevat concrete voorbeelden die bedrijven aanzetten om nog meer aan preventie te doen.

Minaraad en SERV vragen wel dat het IVC de informatie over de potentiële preventiemaatregelen deelt met de gewestelijke diensten die bevoegd zijn voor afvalpreventie, zodat deze informatie verspreid en geïntegreerd kan worden in het gehele preventiebeleid.

Het ontwerp-ISA voorziet een driejaarlijks preventieplan met jaarlijkse evaluatie. De Raden vragen dat op basis van de ervaringen van het IVC onderzocht zou worden of deze cyclus niet verlengd kan worden. De evaluatiemomenten zouden ook moeten leiden tot het bijsturen van het preventieplan zonder dat opnieuw een goedkeuring nodig is.

3.7 Financiering

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het vorige samenwerkingsakkoord is de invoering van een nieuwe heffing die tot doel heeft om een deel van de kosten voor het beheer van huishoudelijk verpakingsafval die nog bij de gemeenschap berusten, op de verpakingsverantwoordelijken te verhalen. De heffing bedraagt 50 eurocent (geïndexeerd) per inwoner per jaar.

De Raden menen dat een erkend organisme geraadpleegd moet worden bij het vastleggen van de bestemming van de gelden. Bovendien zou de kost van maatregelen die betaald worden door FOST Plus en die kaderen binnen de zwerfvuilproblematiek van het totale bedrag, afgetrokken mogen worden. De vergoeding van lokale besturen in het kader van recyclage en nuttige toepassing valt hier uiteraard buiten.

Minaraad en SERV hebben ook vragen bij de verdeling van de baten en de kosten van het voorgestelde systeem. Het ontwerp-ISA voert een bijkomende heffing in die volledig ten gunste is van de gewesten.

De Raden vragen zich af of deze heffing door de gewesten voldoende efficiënt ingezet zal worden.

De Raden stellen zich ook de vraag of de modaliteiten van de heffing niet op een andere manier geregeld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld aan de hand van een overeenkomst.

Momenteel bestaan er nog steeds discussiepunten over de vergoedingen van de kosten van de lokale besturen in het kader van recyclage en nuttige toepassing. Dit moet uitgeklaard worden en er moet gestreefd worden naar een billijke kostenefficiënte vergoeding.

3.8 Vrijbuiters

Er zijn op de markt echter ook vrijbuiters aanwezig. Dit zijn bedrijven die de verpakkingen die zij op de markt brengen, noch zelf inzamelen en recycleren, noch aangeven bij het erkende organisme. Deze bedrijven bevinden zich in de illegaliteit.

De Raden vinden het belangrijk dat er beleid gevoerd wordt om het aantal vrijbuiters te doen afnemen. Het ontwerp-ISA zet daar stappen in de goede richting op voorwaarde dat er sluitende controle is op parallelle import. Er moet blijvend aandacht zijn voor het verminderen van de vrijbuiters en in de eerste plaats voor doelgroepen die gevoelig zijn voor vrijbuitergedrag.

3.9 Rol IVC

Zowel in het bestaande als in het nieuwe ontwerp-ISA speelt het IVC een belangrijke rol.

Intern kampt het IVC met een moeizame invulling van het personeelsbestand, mede omdat men voortdurend afhankelijk blijft van detacheringen vanuit de gewestelijke administraties. De Raden pleiten ervoor dat de overheden de nodige initiatieven nemen zodat dit knelpunt opgelost raakt.

De IVC vraagt voortaan slechts informatie op bij de intercommunales, in het geval deze niet beschikbaar is bij de IVC of de bevoegde gewestelijke administraties. Minaraad en SERV vinden dit positief maar vragen een soortgelijke bepaling voor het opvragen van informatie bij de verpakingsverantwoordelijken.

3.10 Betrekken van de consument

De behaalde resultaten inzake recyclage en nuttige toepassing zijn zeer goed. Dit is het resultaat van een goede samenwerking tussen alle actoren. De producenten en invoerders spelen een zeer belangrijke rol inzake het beheer van verpakking en zijn verenigd in de erkende organismen. Producenten en invoerders overleggen regelmatig met de gewesten in het IVC. Ook de consument heeft een belangrijke rol. Niet alleen in het correct selectief aanbieden van afval maar ook via zijn indirecte financiering. Om de goede resultaten te bestendigen en te verbeteren is samenwerking

met de consument essentieel. Momenteel is er vanuit de overheid en de erkende organisatie vooral een informatie- en sensibiliseringsbeleid naar de consument. Een structurele communicatie van de burger naar de erkende organisatie ontbreekt vooralsnog. Minaraad en SERV vragen dat onderzocht wordt hoe (vertegenwoordigers van) de consument beter betrokken kan worden bij de werking van FOST Plus.