



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 30 mei 2001

**over het Samenwerkingsakkoord en
het Vlaams beleid inzake verpakkingsafval**

D/2001/7080/A19

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

1. Inleiding	5
2. Situering	6
2.1. Principes, beginselen en uitgangspunten inzake afvalbeleid	6
2.2. Juridisch kader	10
2.3. Doelstellingen, prognoses en resultaten	16
2.4. Recente ontwikkelingen op technisch vlak	22
3. Aanbevelingen	28
3.1. Verfijnen van de afvalbeheershiërarchie voor verpakkingsafval	28
3.2. Complementair beleid inzake preventie en recuperatie	32
3.3. Doelstellingen	34
3.4. Inzamel-, sorteer- en verwerkingsstelsel	37
3.5. Financiering	39
3.6. Algemeen besluit	40

1. Inleiding

Op 15 januari 2001 ontving de MiNa-Raad een verzoek van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw om zich uit te spreken over enerzijds de overheveling van de ecotaksen op drankverpakkingen naar het gewestelijke niveau en anderzijds de correspondentie tussen het huidige gewestelijke afvalbeleid en het voor drankverpakkingen opgezette beheersysteem (FOST Plus).

Het akkoord van de federale regering van 30 maart 2001 (ter uitvoering van het akkoord van 22 december 2000) voorziet niet langer in een regionalisering van de ecotaksen. Hierdoor was het eerste deel van het verzoek van de minister zonder voorwerp.

Op 26 april ontving de MiNa-Raad een adviesvraag over het voorontwerp van samenwerkingsakkoord verpakkingsafval tot herziening van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval inzake de percentages van recyclage en nuttige toepassing, en het bijbehorend voorontwerp van decreet. De minister verzocht om een spoedbehandeling doch er werd geen vaste termijn aan gekoppeld.

Het voorontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet een verhoging van de doelstellingen inzake totaal nuttige toepassing en recyclage van verpakkingsafval vanaf het jaar 2001. Daarnaast bevat het voorontwerp ook verhoogde minimumdoelstellingen voor recyclage per materiaalsoort.

Het advies is tot stand gekomen met de constructieve medewerking van het vvsg.

Het ABVV, ACV, ACLVB, BB, VEV en UNIZO onthouden zich bij dit advies.

2. Situering

2.1. Principes, beginselen en uitgangspunten inzake afvalbeleid

- [1] **Algemeen.** De belangrijkste principes, beginselen en uitgangspunten van het afvalbeleid zijn een hoog beschermingsniveau, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, beginsel van bestrijding van milieuaantasting aan de bron, beginsel “de vervuiler betaalt”, producentenverantwoordelijkheid, het nabijheidsbeginsel, het zelfverzorgingsbeginsel en de afvalbeheershiërarchie.
- [2] **Verdrag van Amsterdam: hoog beschermingsniveau.** Belangrijk voor het milieubeleid is ex artikel 100 A, lid 3 (thans art. 95, lid 3) dat bepaalde: “De Commissie zal bij haar (...) voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd.” Het beginsel van het streven naar het hoog beschermingsniveau werd in ex 130 R, lid 2, EG (thans artikel 174, lid 2) gekwalificeerd door de toevoeging dat rekening moest gehouden worden met regionale verschillen, wat niet het geval was in ex artikel 100 A, lid 3, EG (thans artikel 95, lid 3): “De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.” Deze beginselen werden ook ingeschreven in het Decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid.

- [3] **Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.** Preventie wil zeggen dat er beschermende maatregelen moeten worden genomen voordat er daadwerkelijk milieuschade is opgetreden. Vanwege de veelheid aan schadelijke invloeden op het ecosysteem, kent het verband tussen oorzaak en gevolg vaak echter enige mate van onzekerheid. Op grond van het voorzorgsbeginsel kan het dan in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn om, zelfs als het oorzakelijke verband op basis van de beschikbare wetenschappelijke gegevens niet duidelijk kan worden aangetoond, toch preventieve maatregelen te nemen.
- [4] **Het beginsel van bestrijding van milieuaantasting aan de bron.** Milieuproblemen dienen aan de bron te worden aangepakt in plaats van dat de effecten ervan in latere stadia worden bestreden. Bij de toepassing van dit beginsel dient rekening te worden gehouden met de milieuvriendelijkheid en kosteneffectiviteit van de betrokken oplossingen. Het Hof van Justitie paste dit beginsel toe om een verbod op de invoer van afval in Wallonië goed te keuren, ondanks de beperking van de intracommunautaire handel.
- [5] **Het beginsel “de vervuiler betaalt”.** Volgens dit beginsel moet de vervuiler, en niet de samenleving als geheel, opdraaien voor de kosten van milieuverontreiniging. Als het volledig zou worden toegepast, zouden de prijzen een afspiegeling vormen van de volledige kosten van productie en consumptie, inclusief de milieukosten.

Het beginsel de vervuiler betaalt, dat voor het eerst werd geformuleerd door de O.E.S.O. in 1972, werd overgenomen door de E.E.G. in 1975 en figureert sinds de Europese Akte in art. 174, lid 2 EG. Het werd ook overgenomen in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het is een economisch beginsel. Het gaat ervan uit dat iedere vervuiler verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging. De kosten die daarmee gepaard gaan, komen voor zijn rekening. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zouden deze kosten afgewenteld worden op de gemeenschap als geheel en uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Dit heeft als neveneffect dat in de prijs van de producten, bij de vervaardiging waarvan verontreiniging optreedt, de kosten van deze verontreiniging niet tot uiting zouden komen. Concurrentievervalsing zou het gevolg zijn.

- [6] **Producentenverantwoordelijkheid.** Inzake producentenverantwoordelijkheid stelt de Commissie in haar mededeling betreffende de actualisering van de communautaire strategie voor het afvalbeheer: “Wanneer de levenscyclus van een product vanaf de fabricage tot het eind van de nuttige levensduur wordt beschouwd, blijken de fabrikanten, leveranciers van grondstoffen, de handelaren, de consumenten en de overheidsinstanties allen specifieke verantwoordelijkheden te dragen in samenhang met het afvalbeheer. Toch is het de fabrikant die de belangrijkste rol speelt. Producenten ontwerpen een product, bepalen de specificaties ervan en kiezen de materialen. De fabrikant is degene die met betrekking tot zijn product cruciale beslissingen neemt betreffende, bijvoorbeeld, het ontwerp, het model, het gebruik van specifieke materialen, de samenstelling en de manier waarop het op de markt wordt gebracht. De fabrikant beschikt zo niet alleen over

de mogelijkheid om het ontstaan van afval te voorkomen door een oordeelkundig gebruik van natuurlijke hulpmiddelen, hernieuwbare grondstoffen en ongevaarlijke materialen, maar ook om zijn producten zo te ontwerpen dat passend hergebruik en terugwinning daardoor worden bevorderd.

Op dit moment bestaat er voor producenten nauwelijks enige financiële prikkel om de afvalproblematiek, met name de recyclingaspecten, in de ontwerpfase in aanmerking te nemen. Door producenten verantwoordelijk te stellen voor het beheer van afgedankte producten, wordt een beter productontwerp gestimuleerd dat de recycling en verwijdering van producten die het einde van hun nuttige levensduur hebben bereikt, moet vergemakkelijken.”.

In de meeste gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van afvalstoffen bij de houder van de afvalstoffen¹. De kosten voor de verwijdering werden hetzij op het milieu zelf, hetzij op de belastingsbetaler afgewenteld. Deze aanpak is niet in overeenstemming met de beginselen uit het EG-Verdrag en met name het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en in het bijzonder het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[7] **Nabijheidsbeginsel.** In de strategie voor het afvalbeheer van 1989 werden elementen van het nabijheidsbeginsel geïntroduceerd. Dit houdt in dat afval moet worden verwijderd in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties. Dit beginsel werd geconcretiseerd in de Verordening 259/93 die een systeem invoert voor toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen. Deze verordening verenigt de milieudoelstelling dat afval – overeenkomstig het “nabijheidsbeginsel” – daar moet worden verwerkt waar het ontstaat, en de doelstelling van het vrije verkeer van goederen².

[8] **Zelfverzorgingsbeginsel.** In de strategie van 1989 werd ook het zelfverzorgingsbeginsel inzake afvalverwijdering geformuleerd, in eerste instantie voor de Gemeenschap als geheel. De basisgedachte is dat afval dat in de Gemeenschap wordt geproduceerd, niet buiten de Gemeenschap dient te worden verwijderd. Binnen de EG moet dit beginsel ook vermijden dat afvalstoffen ter verwijdering naar andere lidstaten worden overgebracht. Het beginsel is uitsluitend van toepassing op de verwijdering van afvalstoffen.

1) Uitzonderingen op dit principe zijn: afvalstoffen waarop een aanvaardingsplicht rust, verpakkingsmateriaal en oude en vervallen geneesmiddelen.

2) Het Europese Hof van Justitie heeft in 1998 bevestigd dat er

onderscheid moet worden gemaakt tussen afval dat voor verwijdering is bestemd, waarop het nabijheids- en het zelfverzorgingsbeginsel van toepassing zijn, en afval dat voor terugwinning is bestemd. Wat betreft de overbrenging van afval

dat voor terugwinning is bedoeld, mogen de bevoegde instanties daartegen slechts op grond van een beperkt aantal redenen bezwaar maken, zoals illegale handel en openbare orde. Zaak C-203/96, arrest van het Hof van 25.6.1998.

[9] **Afvalbeheershiërarchie.** De Europese strategie op vlak van afvalbeheer, kreeg voor het eerst degelijk vorm in 1989 en werd herzien in 1996³. Bij de herziening van 1996 werd de afvalbeheershiërarchie bevestigd die in het beleidsstuk van 1989 werd vastgelegd: De herziening van de Communautaire Strategie op vlak van afvalbeheer werd in 1997 bevestigd door een resolutie van de Europese Ministerraad. De mededeling van de Commissie stelt m.b.t. de afvalbeheershiërarchie dat:

- De hoofddoelstelling van ieder op het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel gebaseerd communautair afvalstoffenbeleid moet er in bestaan het ontstaan van afval te vermijden en het gehalte aan gevaarlijke stoffen in afval te vermijden.
- Afvalpreventie blijft de eerste prioriteit, gevolgd door terugwinning van afvalstoffen en in laatste instantie de veilige verwijdering ervan⁴. Als richtsnoer bij de toepassing van deze hiërarchie dient te gelden dat voor de meest milieuvriendelijke oplossing moet worden gekozen, rekening houdend met de economische en sociale kostprijs.
- Wat preventiebeginsel betreft, moeten met name volgende maatregelen worden uitgewerkt: de bevordering van schone technologieën en producten, (...) de bevordering van hergebruik- en recyclingsystemen, het passend gebruik van economische instrumenten, milieubalansen, milieu-auditsystemen, levenscyclusanalyses en acties gericht op de voorlichting en educatie van de consument, alsmede de ontwikkeling van het systeem van milieukeuren.
- Wat terugwinning betreft, is de Commissie de mening toegedaan dat - voor zover dit uit milieuoogpunt aanvaardbaar is - in het algemeen de voorkeur moet worden gegeven aan de terugwinning van materialen boven de terugwinning van energie. Dit hangt samen met het feit dat de terugwinning van materialen méér dan de terugwinning van energie bijdraagt tot afvalpreventie.
- Wat de definitieve verwijdering betreft, moet in het bijzonder verbranding zonder terugwinning van energie zoveel mogelijk worden vermeden. Ongecontroleerd storten en vervuilde locaties zijn twee problemen die specifieke en doortastende maatregelen op verschillende niveaus noodzakelijk maken.

Ook de Europese Raad ondersteunde - tot zolang het tegendeel niet is bewezen - de afvalbeheershiërarchie die hergebruik en recyclage voorrang geeft op energierecuperatie en eindverwijdering.

Op Vlaams niveau wordt deze hiërarchie bevestigd door artikel 5 van het Afvalstoffen-decreet: “Het afvalstoffenbeleid heeft tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te vrijwaren tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen en de verspilling van grondstoffen en energie tegen te gaan door:

- in de eerste plaats de produktie van afvalstoffen te voorkomen of te verminderen, en de schadelijkheid van afvalstoffen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken;

3) Mededeling van de Commissie afvalbeheer, COM(96) 399 def. recycling en terugwinning van
betreffende de actualisering van de 4) Het begrip “terugwinning” energie.
communautaire strategie voor het heeft drie aspecten: hergebruik,

- in de tweede plaats de nuttige toepassing van afvalstoffen te bevorderen;
- ten slotte de verwijdering te organiseren van die afvalstoffen die niet kunnen worden voorkomen of nuttig kunnen worden toegepast.”

De rangorde van deze hiërarchie werd verfijnd in uitvoeringsplannen en het Milieubeleidsplan 1997-2001. De rangorde uit het Milieubeleidsplan is: preventie, producten terugwinnen of hergebruiken (hergebruik), materialen en grondstoffen terugwinnen of hergebruiken (recyclage en composteren), energie en grondstoffen terugwinnen (verbranden en eventueel voorafgegaan pyrolyse, vergassen, ...), volume reduceren (verbranden) en storten (definitief opslaan).

2.2. Juridisch kader

2.2.1. Europees niveau

[10] **Algemeen.** Het Europees “juridisch” kader voor verpakkingsafval wordt gevormd door de recentste Algemene communautaire strategie op vlak van afvalbeheer uit 1996⁵, de Europese verpakkingsrichtlijn⁶, de aankomende herziening ervan⁷, en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie op dit vlak.

[11] **Verpakkingsrichtlijn.** De Verpakkingsrichtlijn werd uitgewerkt als een antwoord op de verschillende nationale initiatieven (Belgische ecotaks op verpakkingen, de Franse “Eco-emballages”, de Duitse “Verpackungsverordnung” en “Duales System Deutschland” (DSD), enz...) en trachtte een harmonisatie te bereiken in de wetgeving met betrekking tot verpakkingen binnen de Unie. Het is dus een harmonisatierichtlijn die valt onder art. 95 (oud art. 100a) van het Europees Verdrag. Toch kunnen Lidstaten, volgens art. 6 (lid 6) van de Verpakkingsrichtlijn, programma’s opstellen die de opgegeven quota overschrijden op voorwaarde dat: 1) zij over voldoende recyclage- en terugwinningscapaciteit beschikken; 2) de programma’s geen aanleiding geven tot verstoringen van de interne markt en 3) de programma’s de naleving van de Richtlijn in andere Lidstaten niet bemoeilijkt.

Volgens de verpakkingsrichtlijn moeten de Lidstaten maatregelen treffen inzake preventie, vb. onder de vorm van nationale programma’s (art. 4). Preventie wordt gedefinieerd als “vermindering van de hoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van materialen en stoffen gebruikt in verpakking en verpakkingsafval en van de verpakking en het verpak-

5) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 18 september 1989 betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer en de

mededeling van 1 augustus 1996 betreffende de actualisering van deze strategie.
6) Richtlijn van de raad betreffende Verpakkingen en Verpakkings-

afval, 94/62/EG, PB L365.

7) Discussion Paper on the revision of the packaging and packaging waste directive 94/62/EC van 1/12/1999.

kingsafval op het niveau van het productieproces en in de fase van het in de handel brengen, de distributie, het gebruik en de verwijdering, in het bijzonder door de ontwikkeling van “schone” producten en technologie”. Verder mogen de Lidstaten, “overeenkomstig het Verdrag” systemen bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen (art. 5). Terwijl de Richtlijn vaag blijft wanneer het gaat om de bevordering van preventie en hergebruik, zijn de bepalingen met betrekking tot terugwinning en recyclage veel gedetailleerder (zie paragraaf 18).

De Richtlijn voorziet daarnaast ook in een reeks essentiële vereisten waaraan de verpakkingen moeten voldoen. Inzake deze “essentiële vereisten” werd de zgn. “new approach” toegepast. Dit heeft voor gevolg dat de in de richtlijn vaag omschreven essentiële vereisten verder gespecificeerd moesten worden door het Europese normalisatie- en standaardisatiebureau, CEN, die hiervoor een mandaat kreeg. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid werd hierdoor in handen gelegd van de technische comités van de CEN en haar lidorganisaties (de nationale normalisatie-instellingen, zoals het Belgisch Instituut voor Normalisatie, het BIN). Zodra Europese standaarden aangenomen zijn en gepubliceerd in het Europese Publicatieblad, wordt verondersteld dat aan de essentiële vereisten is voldaan wanneer een verpakking in overeenstemming is met de desbetreffende normen. Vanaf dan wordt de bewijslast omgedraaid: als een lidstaat vermoedt dat een bedrijf niet voldoet aan de essentiële eisen uit de Richtlijn (maar wel aan de CEN normen), moet zij dit zelf kunnen bewijzen. Dit maakt het voor de Lidstaten quasi onmogelijk om preventie, hergebruik, enz... strenger te definiëren.

[12] **De Verpakkingsnormen van CEN.** Het mandaat voor de uitwerking van de hoger genoemde “essentiële vereisten” uit de verpakkingsrichtlijn verkreeg de CEN uiteindelijk in maart '96. Vijf normen moesten worden uitgewerkt. Deze hadden betrekking op:

- Voorwaarden voor afvalpreventie bij de productie en samenstelling van het verpakkingsmateriaal (EN 13428);
- Voorwaarden voor herbruikbaar verpakkingsmateriaal (EN 13429);
- Voorwaarden voor recycleerbaar verpakkingsmateriaal (EN 13430);
- Voorwaarden voor energierecuperatie (EN 13431);
- Voorwaarden voor recuperatie door compostering en briodegradatie (EN 13432).

De CEN heeft daarbovenop nog een zesde, overkoepelende norm (EN 13427) gecreëerd, die fungeert als instrument voor het leggen van de relatie tussen de vijf gemandateerde normen. Het mandaat stelde o.a. dat de normen opgesteld moesten worden in samenwerking met diverse maatschappelijke belangengroepen, waaronder ook vertegenwoordigers van consumentenorganisaties en de milieubeweging.

Momenteel zijn de normen op CEN-niveau goedgekeurd. Zowel de normen als de procedure voor de bepaling van de normen worden vanuit verschillende hoeken gecontesteerd:

- In tegenstelling tot een vereiste in het mandaat werden milieuorganisaties niet betrokken bij het proces.
- Er zijn nauwelijks meetbare of kwantificeerbare vereisten.

- Bronreductie wordt in de norm ook zodanig gedefinieerd dat dit in hoofdzaak neerkomt op kwantitatieve preventie. Kwalitatieve preventie, in de verpakkingsrichtlijn zelf al vrij eng geïnterpreteerd als het voorkomen van gevaarlijke stoffen, wordt slechts in de marge behandeld.
- De norm voor hergebruik van verpakkingsmateriaal voorziet in tegenstelling tot het mandaat niet in de garantie voor een minimum aantal trips. Bovendien aanvaardt de norm het zogenaamde hybride systeem waarbij gebruik gemaakt wordt van een herbruikbare verpakking die de consument zelf moet bijvullen met wegwerp-navulverpakkingen.
- Ook de norm voor de recycleerbaarheid van verpakkingsmateriaal is vaag. Zo stelt deze norm dat de producent moet aantonen dat hij gepoogd heeft het verpakkingsmateriaal dusdanig te ontwerpen zodat een “zeker percentage” gerecycleerd kan worden met “bekende en relevante” recyclagetechnologieën. Nergens wordt aangegeven wat bedoeld wordt met “een zeker percentage” of “bekende en relevante” technologieën. Technologieën waarvan men verwacht dat ze binnen “een zekere periode” beschikbaar zullen zijn, komen ook in aanmerking.
- De norm voor terugwinning via energierecuperatie stelt wel een kwantitatieve doelstelling voorop, maar hier zijn de voorwaarden niet streng genoeg. Zo is al sprake van recuperatie zodra men tot een nuloperatie komt, m.a.w. indien men evenveel energie moet toevoegen om tot de nodige temperatuur te komen als dat men energie recupereert. Bij de berekening van deze zgn. calorific gain wordt evenwel geen rekening gehouden met eventuele warmteverliezen.
- Ook de norm voor terugwinning door compostering en biodegradatie bevat kwantitatieve doelstellingen. De limietwaarden voor zware metalen in het verpakkingsmateriaal zijn echter hoog en nergens worden testmethodes voorgesteld om na te gaan of de limietwaarden bereikt worden. Er zijn ook geen normen voor organische pollutanten.

Nadat België en Denemarken een procedure van formele tegenkanting hadden ingezet, heeft de Europese Commissie beslist dat drie van de vijf normen niet in aanmerking komen om te voldoen aan de essentiële eisen uit de verpakkingsrichtlijn (m.n. EN 13429, EN 13430 en EN 13431). Een vierde norm is slechts gedeeltelijk geaccepteerd (EN 13428).

De ervaring met deze verpakkingsnormen leert dat de toepassing van de zgn. new approach onder de huidige omstandigheden niet aangewezen is. In zijn advies stelde de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling voorwaarden voor normalisatie op milieugebied in het kader van een geïntegreerd productbeleid⁸. De MiNa-Raad ondersteunt deze voorwaarden:

- “Een aanpak waarbij de levensloopbenadering (van grondstoffase tot afvalfase) van producten op vlak van milieu-overwegingen in rekening wordt gebracht;

8) Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), Advies over het Groenboek geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie, 22 mei 2001.

- Het politieke niveau mag zijn verantwoordelijkheid niet ontlopen. In het kader van de new approach moeten de essentiële eisen van de richtlijn én het mandaat zeer duidelijk omschreven zijn en expliciete milieudoelstellingen (kwantitatieve of kwalitatieve lange termijn doelstellingen of procedurele principes) bevatten;
- Er dient een evenwichtige vertegenwoordiging te zijn van alle stakeholdergroepen die de normalisatieprocessen willen opvolgen;
- Alle geïnteresseerde partijen zowel op Europees als nationaal vlak moeten actief en rechtstreeks kunnen participeren in alle relevante werkzaamheden. Alle groepen moeten over zekere financiële mogelijkheden beschikken;
- Het volledige normalisatie-proces dient transparant te zijn en oog te hebben voor de aspecten van het algemeen belang.”

- [13] **Andere initiatieven in Europa om hervulbare verpakkingen te stimuleren.** Verschillende lidstaten hebben initiatieven genomen om hervulbare verpakkingen te stimuleren. De Europese Commissie heeft stappen ondernomen tegen Duitsland en Denemarken omdat zij meent dat twee initiatieven in tegenspraak zijn met de Verpakkingsrichtlijn. Het betreft hier het Duitse quotumsysteem dat een minimumaandeel hervulbare verpakkingen oplegt voor op de markt gebracht bier, mineraal water, fruitsap en wijnen, en het Deens verbod op wegwerpverpakkingen voor bier en frisdranken. Andere initiatieven die hervulbare verpakkingen stimuleren en die door de Commissie juridisch niet aangevochten worden, zijn:
- een taks op alle primaire verpakkingen (Denemarken);
 - instellen minimumdoelstelling voor hergebruik, recyclage en energierecuperatie van drankverpakkingen (Oostenrijk);
 - een taks op wegwerpverpakkingen voor dranken (Finland, Noorwegen);
 - een verplichting voor het aanbieden van hervulbare drankverpakkingen voor handelaars (Portugal);
 - ontwerp van regelgeving voor een meer gedifferentieerde materiaaltaks op primaire verpakkingsmaterialen (Denemarken).

Het Deense voorstel houdt een differentiering in naargelang de milieu-impact van het verpakkingsmateriaal. Uitgaande van een LCA werden relatief lage taksen ingesteld voor papier, karton en glas en veel hogere taksen voor geëxpandeerd polystyreen, PVC, staal en aluminium. Plastics zoals polyethyleen en polypropyleen, polyethyleenereftalaat (PET) en polystyreen nemen een tussenpositie in.

2.2.2. Federaal niveau

- [14] **Milieutakswetgeving (of de ecotakswetgeving).** Van de staatshervorming 1993 werd gebruik gemaakt om enkele milieutaksen op o.a. drankverpakkingen in te voeren. De milieutaks wordt in de wet omschreven als “een taks die gelijkgesteld is met accijnzen welke wordt geheven op een in het verbruik gebracht product, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt toe te kennen” (art. 369, 1). Het doel bestaat erin de gedragspatronen van de producenten en van de consumenten te wijzigen en milieuvriendelijker

te maken, waarbij het bedrag van de taks moet volstaan om het gebruik of verbruik van milieubelastende producten aanzienlijk te verminderen en/of om de productie en verbruikspatronen om te buigen naar producten die aanvaardbaar zijn op het gebied van het milieu en inzake het behoud van de natuurlijke hulpbronnen.

De wet van 16 juli 1993 werd echter gewijzigd door de wet van 7 maart 1996 (B.S. 30.03.1996) die de belastingplichtigen (producenten en invoerders van wegwerpverpakkingen) van ecotaks vrijstelde indien voor de verschillende verpakkingsmaterialen bepaalde in de tijd toenemende recyclagedoelstellingen werden behaald. Hierdoor kwam de nadruk volledig te liggen op de inzameling van materialen voor recyclage in plaats van op het hergebruik dat meer past in de geest van de Wet.

Onlangs ging de federale overheid akkoord om de wet nogmaals ingrijpend te wijzigen. Door het invoeren van ecoboni (onder de vorm van een algemene verlaging van de btw en van sommige accijnzen op bepaalde dranken) evenals van een verpakkingsheffing op wegwerpverpakkingen (waarvan het bedrag proportioneel zal verschillen naargelang van de inhoud van de verpakking) zal de wet weer nauwer aansluiten bij het oorspronkelijk idee: preventie en hergebruik.

- [15] **Wet inzake productnormen.** Hoofdstuk v van de Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (Kaderwet inzake ecologische productnormering, WEP) handelt over verpakkingsproblematiek. Artikel 10 bepaalt dat het op de markt brengen van producten in verpakkingen die niet herbruikbaar zijn, noch vatbaar voor nuttige toepassing, verboden zijn. Dit artikel treedt echter pas in werking zodra per KB een datum van inwerkingtreding wordt vastgelegd. Artikel 11 tot 14 van de WEP beschrijven de essentiële eisen waaraan verpakkingen moeten voldoen. Deze zijn grotendeels overgenomen uit de Verpakkingsrichtlijn (zie eerder). Een bijkomende vereiste is de “standstill”-verplichting uit art. 11, §2: “Onverminderd de bepalingen van § 1, is éénieder die in niet-herbruikbare verpakkingen verpakte producten op de markt brengt, verplicht ervoor te zorgen dat, voor een zelfde verpakkingsmateriaal, de verhouding tussen het gewicht van de verpakking en het gewicht van het product dat in deze verpakking op de markt wordt gebracht, niet toeneemt ten opzichte van de verhouding die bestond op de datum van inwerkingtreding van deze wet.” Via deze Wet Ecologische Productnormering wordt er een wettelijk kader gecreëerd voor de federale overheid om een preventieve koers te varen in het milieubeleid. De wet wil, zo zegt zij zelf, productnormen vaststellen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid en een duurzaam productie- en consumptiepatroon bevorderen. Doordat de WEP een kaderwet is, bevat hij een aantal principes die op 2 manieren concreet kunnen ingevuld worden, hetzij per KB, hetzij aan de hand van een sectorale overeenkomst tussen overheid en industrie.

2.2.3. Gewestelijk niveau

[16] **Interregionaal samenwerkingsakkoord verpakkingsafval.** De verplichtingen opgelegd door de Europese Verpakkingsrichtlijn werden in ons land omgezet door het Interregionaal samenwerkingsakkoord met betrekking tot verpakkingsafval en bijbehorende decreten⁹. Het doel van dit samenwerkingsakkoord is o.a.:

- het voorkomen en het verminderen van de productie of van de schadelijkheid van verpakkingsafval;
- het waarborgen dat het aandeel van de herbruikbare verpakkingen voor dezelfde goederen die in de handel zijn gebracht, niet vermindert in vergelijking tot het voorgaande jaar;
- het bevorderen van het hergebruik en het bevorderen en zo nodig opleggen van de nuttige toepassing.

Elke verpakkingsverantwoordelijke is onderworpen aan de terugnameplicht, die de verpakkingsverantwoordelijke in staat moet stellen om aan bepaalde quota voor recyclage en nuttige toepassing te voldoen (1999: recyclage 50%; nuttige toepassing 80%). Daarenboven dient voor elke soort van verpakkingsmateriaal een recyclagepercentage van minimaal 15% te worden bereikt. Om aan deze terugnameplicht te voldoen kan de verpakkingsverantwoordelijke zelf zijn plicht vervullen of een overeenkomst afsluiten met een rechtspersoon van publiek- of privaatrecht of een erkend organisme belasten met de uitvoering van de terugnameplicht. In de praktijk werd bijvoorbeeld vanuit de privé-sector FOST-Plus opgericht om aan deze terugnameplicht te voldoen. FOST-Plus promoot, coördineert en financiert de selectieve inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval en staat in voor de recyclage of de nuttige toepassing van de ingezamelde verpakkingen. Er worden drie groepen ingezameld: flessen en bokalen in glas, papier-karton en PMD (plastic flessen en flacons, metaalverpakkingen en drankkartons). FOST-Plus staat onder controle van het Interregionaal Verpakkingscomité (IVC).

[17] **Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen.** Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen geeft een vervolg aan het Afvalstoffenplan 1991-1999 en geeft uitvoering aan het beleid inzake het beheer van afvalstoffen zoals vastgelegd in het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2002. De doelstelling die hier van belang is, is preventie. De taakstellingen die in dit plan worden vooropgesteld, gelden als een minimum. Het doel is preventie te maximaliseren. De totale preventie moet in 2001 6% en in 2006 10% bedragen ten opzichte van 1995. Wat het verpakkingsafval betreft zou men dan moeten komen tot 13% (42000 ton) in 2001 en 19% (91000 ton) in 2006. Om deze doelstelling te behalen werden ook op het vlak van verpakkingsafval een aantal acties vastgelegd.

9) Decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en beheer van verpakkingsafval, B.S. 5 maart 1997

2.3. Doelstellingen, prognoses en resultaten

[18] **Doelstellingen Verpakkingsrichtlijn.** Volgens de Verpakkingsrichtlijn moeten de lidstaten maatregelen treffen inzake preventie, bv. onder de vorm van nationale programma's (art. 4)¹⁰. Verder mogen de Lidstaten, "overeenkomstig het Verdrag" systemen bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen (art. 5).

De Europese Verpakkingsrichtlijn bevat de doelstellingen m.b.t. terugwinning en recyclage die opgenomen zijn in tabel 1.

Tabel 1: Doelstellingen inzake hergebruik en recyclage van verpakkingsafval uitgedrukt in gewichtsprocent.

	2001
Terugwinning (inclusief energiet terugwinning)	tussen 50 en 65 %
Recyclage	tussen 25 en 45 %
Recyclage binnen elke materiaalsoort (papier, karton, kunststoffen, metalen, laminaatverpakking)	min. 15 %

De Verpakkingsrichtlijn is gebaseerd op artikel 95 (oud art. 100a) van het Europese Verdrag. Toch kunnen Lidstaten, volgens art. 6 (lid 6) van de Verpakkingsrichtlijn, programma's opstellen die de opgegeven quota overschrijden op voorwaarde dat:

- zij over voldoende recyclage- en terugwinningscapaciteit beschikken;
- de programma's geen aanleiding geven tot verstoringen van de interne markt;
- de programma's de naleving van de Richtlijn in andere Lidstaten niet bemoeilijkt.

Uiterlijk tien jaar na de uiterste datum voor de omzetting van deze richtlijn wordt een percentage van het verpakkingsafval teruggewonnen en gerecycleerd dat nader door de Raad zal worden bepaald.

[19] **Prognose doelstellingen herziening verpakkingsrichtlijn.** Ter voorbereiding van de herziening van de recyclage- en terugwinningsdoelstellingen heeft de Commissie discussie-nota's opgesteld en overleg georganiseerd met de verschillende betrokken partijen.

In de discussietekst worden twee opties naar voren geschoven voor aanscherping van de recyclagedoelstellingen (tabel 2).

10) Preventie wordt gedefinieerd als vermindering van de hoeveelheid en de schadelijkheid voor het milieu van materialen en stoffen gebruikt in verpakking en verpak-

kingsafval en van de verpakking en het verpakkingsafval op het niveau van het productieproces en in de fase van het in de handel brengen, de distributie, het gebruik en de

verwijdering, in het bijzonder door de ontwikkeling van "schone" producten en technologie.

Tabel 2: Doelstellingen inzake terugwinning, recyclage en recyclage binnen elke materiaalsoort uit discussietekst dg env ter voorbereiding van de herziening van de verpakkingsrichtlijn.

	2001	2006 optie 1	2006 optie 2
Terugwinning (inclusief energierugwinning)	tussen 50 en 65 %	min 90 %	
Recyclage	tussen 25 en 45 %		min 60 %
Recyclage binnen elke materiaalsoort (papier, karton, kunststoffen, ...)	min. 15 %	min 60 %	(1)

(1) waarbij voor de volgende verpakkingsmaterialen volgende specifieke minimale recyclagepercentages gelden: 75% voor glas; 65% voor papier en karton; 55% voor metalen; 20% voor plastic, exclusief via mechanische recyclage.

Het overleg met de betrokken actoren resulteerde in een beslissing van de Commissie om nog een voorafgaande studie te laten uitvoeren naar de kosten en baten van de invoering van een doelstelling voor herbruikbare verpakkingen en het optrekken van de doelstellingen inzake recyclage. De studie zal verder de kritische factoren voor recyclage onderzoeken waaronder de “technische en economische grenzen” voor recyclage, de afzetmarkt voor gerecycleerde producten en de maatschappelijke aanvaarding.

Naar verwachting zal de herziening van de Verpakkingsrichtlijn ten vroegste tegen juni 2002 voltooid worden. De huidige doelstellingen lopen af in juni 2001, zodat een verlenging met één jaar noodzakelijk zal zijn om een juridisch vacuüm te vermijden.

[20] **Doelstellingen Interregionaal samenwerkingsakkoord.** Doelstelling van het samenwerkingsakkoord is de productie of de schadelijkheid van verpakkingsafval te voorkomen en te verminderen, en het hergebruik en de recyclage te bevorderen, om zo de hoeveelheid afval die definitief moet worden verwijderd, te beperken.

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen inzake preventie. Wel voorziet het samenwerkingsakkoord dat een verpakkingsverantwoordelijke van het type A elke drie jaar een algemeen preventieplan voorlegt aan de IVC. Elk jaar moet de verpakkingsverantwoordelijke de uitvoering van het algemeen preventieplan evalueren en deze evaluatie aan de IVC melden die het goedkeurt of weigert. Het algemeen preventieplan bevat de door de verpakkingsverantwoordelijke voorziene doelstellingen en maatregelen inzake preventie overeenkomstig de gewestelijke afvalstoffenplannen.

Het samenwerkingsakkoord wil waarborgen dat voor elke categorie producten, het aandeel van de herbruikbare verpakkingen niet vermindert in vergelijking tot het voorgaande jaar, en het totale gewicht van de wergwerpverpakkingen die in verbruik zijn gebracht, vermindert in vergelijking tot het voorgaande jaar.

Art 3. § 2 van het Interregionaal samenwerkingsakkoord bevat de minimale globale percentages van nuttige toepassing en recyclage van verpakkingsafval uitgedrukt in gewichtspercentage ten opzichte van het totale gewicht van de in België op de markt gebrachte wegwerpverpakkingen (tabel 3). Daarenboven dient voor elke soort verpakkingsmateriaal een recyclagepercentage van minimaal 15% te worden bereikt.

Tabel 3: Minimale globale percentages van nuttige toepassing en recyclage van verpakkingsafval uitgedrukt in gewichtspercentage ten opzichte van het totale gewicht van de in België op de markt gebrachte wegwerpverpakkingen.

	1996	1997	1998	1999
Recyclage	35	40	45	50
Totale Nuttige toepassing ⁽¹⁾	50	60	70	80

(1) Totale nuttige toepassing omvat: recyclage en verbranden met energierecuperatie

De percentages van recyclage en totale nuttige toepassing die moeten worden bereikt, worden berekend overeenkomstig de door de Interregionale Verpakkingscommissie uitgewerkte methodes. Het percentage van de totale nuttige toepassing is de som van de bereikte percentages van recyclage, organische recyclage en terugwinning van energie.

Uiterlijk op 1 januari 1999 formuleert de Interregionale Verpakkingscommissie aan de gewesten voorstellen met het oog op het verhogen van de doelstellingen. Deze percentages worden vastgesteld met het oog op een totale nuttige toepassing van alle verpakkingsafval en een volledige tenlastelegging van de verpakkingsverantwoordelijke van de kostprijs voor het beheer van verpakkingsafval.

[21] **Voorstel van toekomstige doelstellingen door IVC.** De IVC voorziet in haar voorstel aan de gewesten een stapsgewijze verhoging van de percentages met als einddatum 1 januari 2003.

Tabel 4: Minima voor nuttige toepassing, recyclage en recyclage binnen elke materiaalsoort van verpakkingsafval uitgedrukt in gewichtspercentage ten opzichte van het totale gewicht van de in België op de markt gebrachte wegwerpverpakkingen.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recyclage	35	40	45	50	50	60	65	70
Totale Nuttige toepassing ⁽¹⁾	50	60	70	80	80	80	85	90
Recyclage binnen elke materiaalsoort	15	15	15	15	15	20	25	30

(1) Totale nuttige toepassing omvat: recyclage en verbranden met energierecuperatie

[22] **Doelstellingen akkoord federale regering van 22 december 2000 en 30 maart 2001 inzake ecoboni en verpakkingsheffingen.** Op de ministerraad van 30 maart 2001 bereikte de federale regering een akkoord over de wijziging van de ecotakswetgeving. Uitgangspunt is om een voldoende prijsverschil te creëren tussen de herbruikbare verpakkingen en de wegwerpverpakkingen om zodoende de verbruiker en de producent tot een ander gedragspatroon te bewegen.

De federale regering ging akkoord met het invoeren van ecoboni (onder de vorm van een algemene verlaging van de BTW en van sommige accijnzen op bepaalde dranken) evenals van een verpakkingsheffing op wegwerpverpakkingen (waarvan het bedrag proportioneel zal verschillen naargelang van de inhoud van de verpakking), volgens de modaliteiten in tabel 5.

Tabel 5: Overzicht van wijzigingen van btw en accijns en de invoering van een verpakkingsheffing op wegwerpverpakkingen op bepaalde dranken.

Product	BTW	Accijns	Verpakkingsheffing
Water	van 21 naar 6 %	verlaging accijns met 1,03 BEF per liter	3,46 BEF per liter
Limonaden en nectars	van 21% naar 6%	verhoging accijns met 0,249 BEF per liter	4,70 BEF per liter
Fruitsap	van 21% naar 6%	invoering accijns van 0,22 BEF per liter	5,70 BEF per liter
Wijn		verlaging accijns met 6 BEF per liter	6,80 BEF per liter
Bier		verlaging accijns met 1 BEF per liter	8,42 BEF per liter aan 12,5° Plato
Alcohol		verlaging accijns met 24 BEF per liter aan 100% vol.	24 BEF per liter aan 100% vol (of 6,72 BEF voor een fles van 0,7 liter met 40% vol.)
Tussenproducten		verlaging accijns met 5,2 BEF per liter	6 BEF per liter
Mousserende wijn en cider		verlaging accijns met 6 BEF per liter	6 BEF per liter

Bron: Verslag ministerraad van 30 maart 2001.

Er zal geen enkele verpakkingsheffing van toepassing zijn op melk, waarop voorheen voor wegwerpverpakkingen een milieutaks van toepassing was (indien het hergebruiksquotum niet werd gehaald).

Ook is afgesproken dat er na de invoering van het systeem op 1 januari 2002 een jaarlijkse evaluatie komt. Deze evaluatie zal zowel de fiscale kost bekijken als de milieudoelstellingen (verbruiker en de producent tot een ander gedragspatroon bewegen).

[23] **Doelstellingen Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen inzake preventie.** Het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001 voorziet dat in 2001 t.o.v. 1995 13% verpakkingsafval voorkomen moet worden. Voor 2006 stijgt dit percentage tot 19% .

[24] **Behaalde recyclageresultaten.** In december 1998 verlengde de Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) de proeferkenning van FOST Plus voor vijf jaar¹¹. Het jaarverslag 2000 van FOST Plus vermeldt volgende inzamel en recyclageresultaten:

Tabel 6: Overzicht van de recyclagepercentages en -hoeveelheden per materiaalsoort

Materialen	Hoeveelheid		
	Affiliatie	Recyclage	%
Papier-karton ⁽¹⁾	156.128	174.009 ⁽²⁾	111,5
Glas	314.531	272.411	86,6
Plastic ⁽³⁾	145.711	36.765	25,2
Metalen	89.050	68.327	76,7
Andere	4.351	0	0,0
Totaal	709.771	551.512	77,7
Plastic flessen	61.308	36.765	60,0
Drankkartons	19.723	10.854	55,0

(1) Inclusief de drankkartons.

(2) De hoeveelheden die door FOST Plus-leden worden aangegeven zijn lager dan de werkelijkheid, omwille van de kunstmatige definitie van verpakkingen. Gezinnen geven met de selectie inzameling verpakkingsafval mee dat niet beschouwd wordt als huishoudelijk. Bovendien bevat de teller 25% van deze hoeveelheden papier-karton ingezameld bij de gezinnen maar eveneens van de hoeveelheden ingezameld bij zelfstandigen, KMO's...

(3) Inclusief flessen en flacons.

11) De erkenningvoorwaarden werden - ten opzichte van de voorlopige erkenning waarover FOST Plus reeds beschikte - op verschillende punten ingrijpend bijgestuurd. Zo werd de ophaling van papier en karton tot voor een paar jaar voor de helft gefinancierd door

FOST Plus. In de nieuwe erkenningvoorwaarden, die in werking traden vanaf januari 1999, wordt dat beperkt tot 25% . In de nieuwe erkenning worden gemeenten mee verantwoordelijk gesteld voor een te hoge verontreinigingsgraad van het PMD-afval. Een andere

wijziging is het feit dat intercommunales wel de standaardkostprijs voor een blauwe zak (5 BEF) verhogen, maar moeten de extra inkomsten die dat met zich meebrengt in mindering worden gebracht van de vergoedingen van FOST Plus aan de intercommunales.

Uit deze cijfers (77,7 % recyclage) valt af te leiden dat FOST Plus aan de doelstellingen inzake recyclage (50 %) ruimschoots voldoet. Om te voldoen aan de doelstelling van totale nuttige toepassing (80 %) heeft FOST Plus energetische valorisatie moeten financieren. Ook het minimumpercentage van recyclage binnen elke materiaalsoort (15 %) wordt duidelijk gehaald.

Een uitdaging kan het toekomstig minimumpercentage van 30 % recyclage voor plasticafval worden.

[25] **Resultaten kunststofrecyclage in andere EU-landen.** De afvalfractie die het minst gerecycleerd wordt is de plasticfractie. In december 2000 publiceerde de Europese Commissie een rapport over de naleving van de verpakkingsrichtlijn in de verschillende landen van de EU¹². Tabel 7 toont de recyclagepercentages van 1997 voor een aantal landen uit de EU.

Tabel 7: Recyclagepercentages in 1997 voor de plasticfractie voor een aantal landen uit de EU.

Landen	Recyclage%	Opmerkingen
Denemarken	8,1	Enkel hervulbare verpakkingen toegelaten voor water, bieren en soft drinks. Recyclage afkomstig van industriële verzamelverpakkingen (LDPE-fims).
Finland	10,2	Enkel hervulbare verpakkingen toegelaten voor water, bieren en soft drinks. Recyclage afkomstig van industriële verzamelverpakkingen (LDPE-fims).
Zweden	14,0	Enkel hervulbare verpakkingen toegelaten voor water, bieren en soft drinks. Recyclage afkomstig van industriële verzamelverpakkingen (LDPE-fims).
Nederland	12,4	Hervulbare verpakkingen voor dranken. Recyclage afkomstig van industriële verpakkingen.
België	25,3	Enkel plastic flessen en flacons worden gerecycleerd.
Duitsland	48,6	Mechanische en chemische recyclage (m.i.v. van staalindustrie).
Oostenrijk	20,0	Deels statiegeldsysteem

Het systeem in Duitsland haalt alle kunststofverpakkingen op. In 1999 werd 7,44 kg /inwoner ingezameld. Dit vertegenwoordigt 63 % van het aanbod van huishoudelijke kunststofverpakkingen. De 7,44 kg is samengesteld uit 24 % folies (films), 10 % flessen

¹²) European Commission
DGXI.E.3, European Packaging

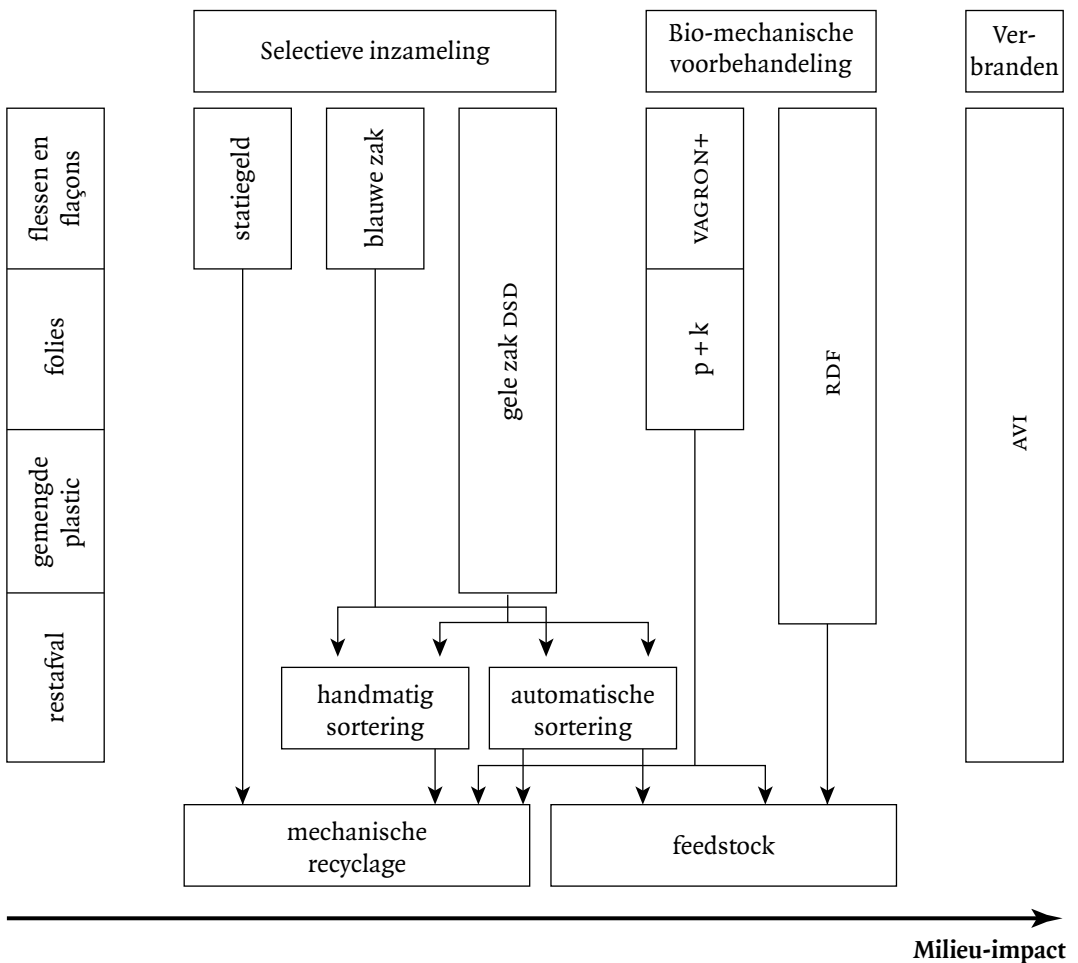
Waste Management Systems, Final
Report, December 2000.

en flacons en 64 % bestaat uit gemengde kunststoffen. Deze laatste fractie wordt voor het merendeel nuttig toegepast in de chemische recyclage (m.i.v. staalindustrie).

2.4. Recente ontwikkelingen op technisch vlak

[26] Algemeen overzicht van de inzamel- en verwerkingswijzen m.b.t. verpakkingsafval. Er zijn voor het huishoudelijk afval in het algemeen en voor het verpakkingsafval in het bijzonder verschillende inzamel- en verwerkingswijzen mogelijk. Figuur 2 geeft hiervan een overzicht weer.

Figuur 1: Algemeen overzicht van de inzamel- en verwerkingswijzen van verpakkingsafval.



[27] **Mogelijkheden voor mechanische sortering van selectief ingezameld verpakkingsmateriaal.** Volgens de studie van het Öko-instituut loopt de recyclage voor plasticafval sterk achter t.o.v. andere fracties.¹³ Toch is dit plasticafval geschikt voor recyclage: zo worden slechts een zestal basispolymeren gebruikt, heeft het plastic een korte levensloop, en bevat het geen gevaarlijke stoffen. In lidstaten van de Europese Unie met een hoge inzamelgraad voor plasticverpakkingen, is innovatie en marktontwikkeling van start gegaan. De belangrijkste reden hiervoor is producentenverantwoordelijkheid die de aanbodzijde versterkte en een vraag naar technologie en toepassingen creëerde.

Een belangrijke innovatie zijn automatische sorteerinstallaties zoals Kerium en Sortec (Automatic sorting plant for packaging). Deze installaties zorgen voor hogere opbrengsten, een betere kwaliteit van de te recycleren fracties en een forse reductie van de verwerkingskosten (30 à 50%).

Van de oorspronkelijke verpakkingsafvalstroom kan na sortering met de Sortec-installatie 83 % opnieuw worden gerecycleerd. Vooreerst worden de vuilniszakken mechanisch geopend. Vervolgens doorloopt het afval een scheidingsproces dat bestaat uit 3 onderscheiden fasen: droge mechanische voorsortering, natte mechanische opwerking en kunststofveredeling. Uiteindelijk worden uit het verpakkingsafval 9 verschillende fracties teruggewonnen: polyetyleen (PE)-granulaat (14 %), polystereen (PDS)-granulaat, polyethyleenterephthalaat (2%), drinkkartons (7 %), papier (7%), aluminium (3%), blik (23%), het zogenaamde agglomeraat (22%) en een restfractie (18%). Duales System is van plan om verspreid over Duitsland ongeveer 100 sorteerinstallaties te bouwen.

[28] **Nascheiding van kunststofverpakkingsafval.** In binnen- en buitenland bestaan diverse installaties die huisvuil scheiden in verschillende fracties. Hierdoor is het in principe niet meer nodig om grote hoeveelheden fracties voor te sorteren. In Vlaanderen staan een 4-tal projecten op stapel:

- VERA, Hoge Maai in Antwerpen een scheidings-vergistings-installatie voor 150.000 ton;
- NV Recyclagepark Limburg, Beringen, een scheidings-vergistings-installatie voor 150.000 ton;
- IOK-IGEMO, Geel, een installatie voor drogen en scheiden voor 150.000 ton;
- Van Gansewinkel, Evergem, een installatie voor drogen en scheiden voor 120.000 ton.

De gezamenlijke capaciteit van deze projecten komt ongeveer overeen met 1/3 van de benodigde capaciteit voor de verwerking van huishoudelijk restafval en vergelijkbaar bedrijfsafval.

In Nederland werd recent een studie uitgevoerd waarin een beeld geschetst van de mogelijkheden om de komende 10 jaar milieuwinst te boeken met de verwerking van kunststof

13) Öko-Instituut e.V., Assessment of Plastic Recovery Options, Darmstadt, 11 april, 2000.

verpakkingsafval uit huishoudens en de kosten daarvan¹⁴. Daarvoor zijn een vijftal scenario's onderzocht door CE in samenwerking met TNO. Deze scenario's zijn:

- Scenario 1 (het referentiescenario) gaat uit van een volledige inzameling van huishoudelijke kunststof verpakkingsmaterialen met de rest van het huishoudelijk afval en verwerking in klassieke roosterovens.
- Scenario 2 gaat uit van een mechanische afscheiding van de papierfractie en kunststoffolies (via windzifting) uit de huishoudelijke reststroom en een verwerking van deze fracties in een vergassingsinstallatie of als brandstof in een kolencentrale of cementoven.
- Scenario 3 gaat uit van een mechanische afscheiding van de papier- en foliefracties en de kuststof flessen en flacons met het oog op vergassing of energetische hoog rendement valorisatie¹⁵.
- Scenario 4 gaat uit van scenario 3 in combinatie met een selectieve inzameling van PET-flessen (via statiegeld, breng- of haalsysteem) die mechanisch gerecycleerd worden.
- Scenario 5 combineert de mechanische afscheiding van de papier- en foliefractie (scenario 2) met de selectieve inzameling van kunststof flessen en flacons.

De werkelijke situatie anno 2000 bevindt zich tussen scenario 1 en 2: in de scheidingsinstallaties GAVI-Wijster en VAGRON-Groningen wordt reeds een klein deel van het huishoudelijke kunststof verpakkingsafval afgescheiden.

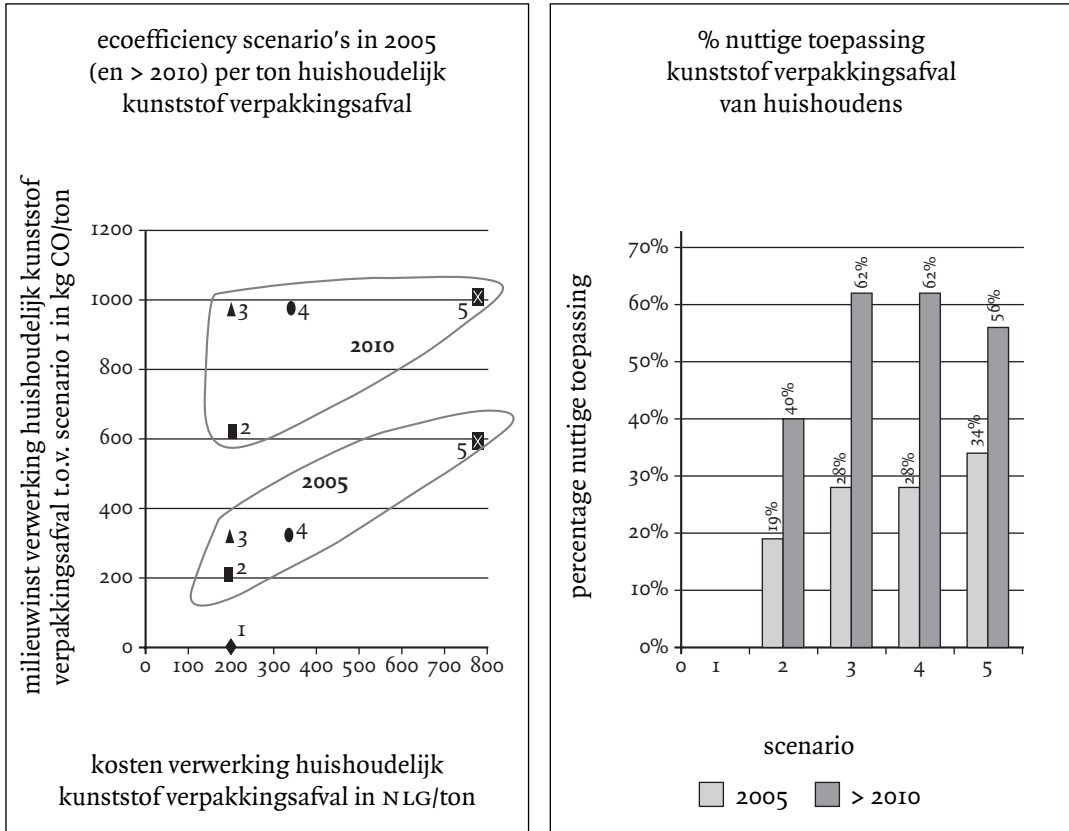
14) Voornhof, J.T.W., G.C. Bergsma, A. M.M. Ansems (TNO), Verwerking kunststof verpakkingsafval uit huishoudens, Mogelijkheden en kosteneffectiviteit van vermindering van milieupact, CE, Delft, maart 2001.

15) Verbranding in een afvalverbrandingsoven (AVI) met energieopwekking valt niet onder

nuttige toepassing. Onder hoofdgebruik valt wel de Texacovergassingstechniek, inbrengen in kolen- (subcoal of rofire) of cementoven.

Figuur 2 a. Eco-efficiëntie (wat betreft CO₂-reductie) scenario's ten opzichte van scenario 1.

Figuur 2 b. Percentage nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval van huishoudens volgens de verschillende scenario's (zonder meeliftend afval afkomstig van kantoren, winkels, diensten en industrie).



Uit de resultaten van deze studie blijkt:

- Tegen 2005 is met bestaande huisvuilscheidingsinstallaties en geplande initiatieven (termijn 2005) daartoe zonder extra stimuleringsbeleid 73 kton of 26% van het kunststof verpakkingsafval van huishoudens af te scheiden voor nuttige toepassing middels inzet als brandstof in energiecentrales (subcoal) en cementovens (scenario 3). Dit komt doordat een deel van het kantoor-, winkel-, diensten en industrieafval meelift met het huisvuil.
- In 2005 is het mogelijk om tot een hoger percentage nuttige toepassing van kunststof verpakkingsafval te komen. Daarvoor moeten naast de initiatieven voor de scheidings-

installaties in geheel Nederland alle kunststof flessen en flacons gescheiden worden ingezameld (scenario 5). Dan kan in 2005 circa 92 kton kunststofverpakkingsafval van huishoudens voor nuttige toepassing in aanmerking komen. Met de gescheiden inzameling lift echter minder ander kunststofafval mee, zodat de totale hoeveelheid kunststofafval die voor nuttige toepassing in aanmerking komt in 2005 niet veel zal verschillen van alleen mechanische scheiding. Gescheiden inzameling maakt het allemaal wel veel duurder. Gescheiden inzameling geeft in 2005 wel de meeste milieuwinst, maar de kosten per ton CO₂-reductie die dit scenario oplevert zijn aanzienlijk, f 970,- per ton CO₂-reductie. Dit is aanmerkelijk hoger dan wanneer zoveel mogelijk kunststofverpakkingsafval met scheidingsinstallaties wordt afgescheiden. Dat levert namelijk f 13,- per ton CO₂ op.

- Tegen 2010 is de milieuwinst het grootst in de scenario's 3, 4 en 5. De milieuverschillen tussen de scenario's zijn eerder klein. In scenario 5 wordt weliswaar de mechanische recyclage van flessen en flacons gemaximaliseerd (met veel meer energiebesparing per verwerkte ton), maar worden minder kunststoffracties uit het restafval afgescheiden met het oog op back-to-feedstock recycling of energetische valorisatie aan hoger rendement. De energie die wordt uitgespaard via materiaalrecyclage (door vervanging van primaire grondstof bij plasticproductie) gaat met andere woorden verloren door een energierecuperatie met lager energetisch rendement bij de verwerking van de overige kunststoffen. In de scenario's met een meer doorgedreven afscheiding van kunststoffracties (scenario 3 en 4) worden niet alleen meer kunststofverpakkingen afgescheiden, maar liften ook andere kunststoffracties (speelgoed, bloempotten, plastic kantoor-materiaal, ...) mee. Dus tegen 2010 kan bij realisatie van scheidingsinstallaties in geheel Nederland meer kunststofverpakkingsafval van huishoudens voor nuttige toepassing worden afgescheiden dan bij gescheiden inzameling, tegen aanmerkelijk lagere kosten (voorkeur scenario 3).

Als besluit kan gesteld worden dat tenminste voor het thema klimaatverandering de milieuwinst van een selectieve inzameling van plastic flessen en flacons bovenop een mechanische afscheiding en een nuttige toepassing zeer beperkt is, terwijl de kosten veel hoger liggen.

[29] **Verwerking van gemengd kunststofafval via chemische recyclagetechnieken.** Een recente studie door het Duitse Öko-instituut rond de verwerking van kunststofafval toont duidelijk aan dat voor de verwerking van het zogenaamd gemengd kunststofafval wel degelijk alternatieven voorhanden zijn¹⁶. Volgende technieken werden o.a. bestudeerd: mechanische recyclage¹⁷ met recyclagemateriaal dat primaire plastic, hout, beton of staal

16) Öko-Institut e.V., Assessment of Plastic Recovery Options, Darmstadt, 11 april, 2000.

17) Mechanische recyclage: recyclage van plastic door gebruik te maken van fysische processen: granulatie, filtratie-extrusie,

vervangt; back-to-monomeer recycling, back-to-feedstock recycling¹⁸ energierecuperatie via monoverbranding, coverbranding in huisvuilverbrandingsovens, coverbranding in cementovens, ...

Zo wordt bijvoorbeeld het gemengd kunststofafval - dat door het Duitse DSD (Duales System Deutschland) wordt ingezameld - verwerkt via een zogenaamde “feedstock-recycling”. In het “Schwarze Pumpe” wordt dit kunststofafval in een vastbed-vergassingsinstallatie omgezet in synthesegas dat als grondstof wordt gebruikt voor de productie van methanol.

18) Feedstock recycling: chemische recyclage methode waarbij plastic gebruikt wordt als basismateriaal voor een chemisch proces, bv. vergassing, hydrogenering. Recyclagemethodes die momenteel

in gebruik zijn: hoogovens (2 stuks), vergassingsinstallatie met een nageschakelde methanol-productieplant. (1 installatie) en met de productie van technische paraffines (1 installatie). Een

hydrogenering-installatie werd gesloten omwille van de hoge kostprijs.

Monomeer recycling: chemisch recyclage proces waarbij de eindproducten monomeren zijn.

3. Aanbevelingen

3.1. Verfijnen van de afvalbeheershiërarchie voor verpakkingsafval

[30] **Hervulbare verpakkingen beter of minstens even goed dan eenmalige verpakkingen.** De MiNa-Raad ondersteunt de afvalbeheershiërarchie waarbij afvalpreventie de eerste prioriteit blijft, gevolgd door terugwinning van materiaal- en grondstoffen, vervolgens terugwinning van energie en in laatste instantie de veilige verwijdering ervan.

Om na te gaan of de volgorde van de hiërarchie ook toepasbaar is voor drankverpakkingen werd het laatste decennium door de verschillende, bij de problematiek betrokken actoren, beroep gedaan op het instrument levenscyclusevaluatie (LCA of life cycle assessment). Voordeel van de LCA is dat het de impact van een product in een ruim kader evalueert: deze methodiek streeft ernaar om alle effecten gedurende de volledige levensloop van een product (“van wieg tot graf”) in kaart te brengen.

Het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO) heeft een overzicht gemaakt van de LCA-studies over drankverpakkingen in het binnen- en buitenland¹⁹. Er bestaat geen LCA die alle relevante drankverpakkingen voor de Vlaamse situatie vergelijkt. Doch door het combineren van een aantal buitenlandse studies en een aantal Vlaamse studies kunnen volgens de VITO algemene conclusies getrokken worden die gelden voor Vlaanderen/België:

- Herbruikbare drankverpakkingen zijn beter of minstens even goed als eenmalige verpakkingen.
- In bepaalde omstandigheden kunnen éénmalige verpakkingen even goed scoren als herbruikbare verpakkingen.

19) VITO: herbruikbare verpakkingen even goed,

De Financieel-Economische Tijd van 5-04-2001

Ook de BBL heeft een literatuurstudie verricht naar LCA-studies over drankverpakkingen in het binnen en buitenland²⁰. De voornaamste conclusies zijn:

- Voor de onderzochte drankcategorieën zijn herbruikbare verpakkingssystemen te verkiezen.
- Kritische factoren voor een grote of minder grote voorkeur voor herbruikbare verpakkingen zijn: de transportafstand en het aantal retourtrips van herbruikbare verpakkingen.
- De voorbije jaren zijn er in België grote inspanningen geleverd om het systeem van selectieve inzameling en recyclage van eenmalige drankverpakkingen uit te bouwen. Toch leren we uit sensitiviteitsanalyses (vb. BUWAL 1996) dat een verhoogde recyclagegraad de uiteindelijke conclusies niet ingrijpend beïnvloedt. Immers, met een systeem van selectieve inzameling gaat ook een toename van nieuwe milieuverstoringen gepaard die de milieuwinst afzwakt. Veeleer blijken de transportafstand en het aantal retourtrips van hervulbare verpakkingen van doorslaggevend belang te zijn voor de uiteindelijke score.
- In de Vlaamse context, met een markt van 5,6 miljoen mensen op nauwelijks 1350 km², met het dichtste wegen- en spoorwegennet ter wereld en met de aanwezigheid van verschillende brouwerijen, melkerijen en frisdrankproductiecentra zijn de voorwaarden voor een retoursysteem (transportafstand, bereikbaarheid) in het algemeen gunstiger dan in de andere Europese landen waarop sommige LCA's betrekking hadden.

De MiNa-Raad meent dat bijkomende LCA's voor Vlaanderen/België heel waarschijnlijk bovenstaande stellingen zullen bevestigen en dus beamen dat herbruikbare drankverpakkingen beter of minstens even goed zijn als eenmalige wegwerpverpakkingen. Aan het nut om bijkomende LCA's uit te voeren over de milieu-impact van eenmalige en herbruikbare verpakkingen, wordt dan ook sterk getwijfeld.

[31] **Mechanische recyclage, chemische recyclage en energierecuperatie.** Het Öko-Instituut heeft in april 2000 een studie uitgebracht over de mogelijkheden van plasticrecyclage²¹. Volgens de studie van het Öko-instituut – die 8 levenscyclusanalyses rond de verwerking van kunststofverpakkingen bestudeert – wordt volgende hiërarchie bevestigd:

- mechanische recycling (bij substitutie van primaire plastic) en monomeer recycling;
- feedstock recycling en mono-verbranding;
- afvalverbranding met energierecuperatie;
- storten.

Uit de LCA's blijkt dat afwijkingen van deze hiërarchie gebeuren wanneer het recycelaat uit mechanische recycling wordt aangewend voor de substitutie van houten of betonnen toepassingen (weipaaltjes, geluidsmuren, zitbanken, ...). Afwijkingen zijn in één enkel geval

20) Esmeralda Borgo, Stefaan Claeys, Bart Martens, Johan Niemegeers, *Retour of Wegwerp?*,

Wetgeving, beleid en milieuaspecten van drankverpakkingen.

21) Öko-Instituut e.V., *Assessment*

of Plastic Recovery Options, Darmstadt, 11 april, 2000.

vast te stellen bij verbrandingsinstallaties met zeer hoge energierecuperatie (door WKK), nauwe systeemgrenzen en een veronderstelde substitutie van een zwaar verontreinigende energiebron zoals kolen.

De studie stelt ook dat LCA's meestal geen rekening houden met lokale milieu-impacten en deze die te wijten zijn aan toxische stoffen. Dit kan leiden tot een onderschatting van de milieugevolgen van energierecupererende processen en bepaalde feedstock recycling opties.

Op Europees niveau bestaat er nog geen sluitende definitie voor de begrippen “nuttige toepassing” (meer bepaald over de criteria onder dewelke verbranden met energierecuperatie hieronder valt), recyclage (onder meer over het feit of chemische recyclage daaronder valt) en over chemische recyclage (onder meer over het feit of de inzet afvalstoffen als reductans in hoogovens hieronder vallen).²² De Raad is van mening dat consensus op Europees vlak niet afgewacht moet worden vooraleer Vlaanderen deze begrippen verder omschrijft en concretiseert. Bovendien kan aangegeven worden dat deze definities vervallen als er een Europese definitie is.

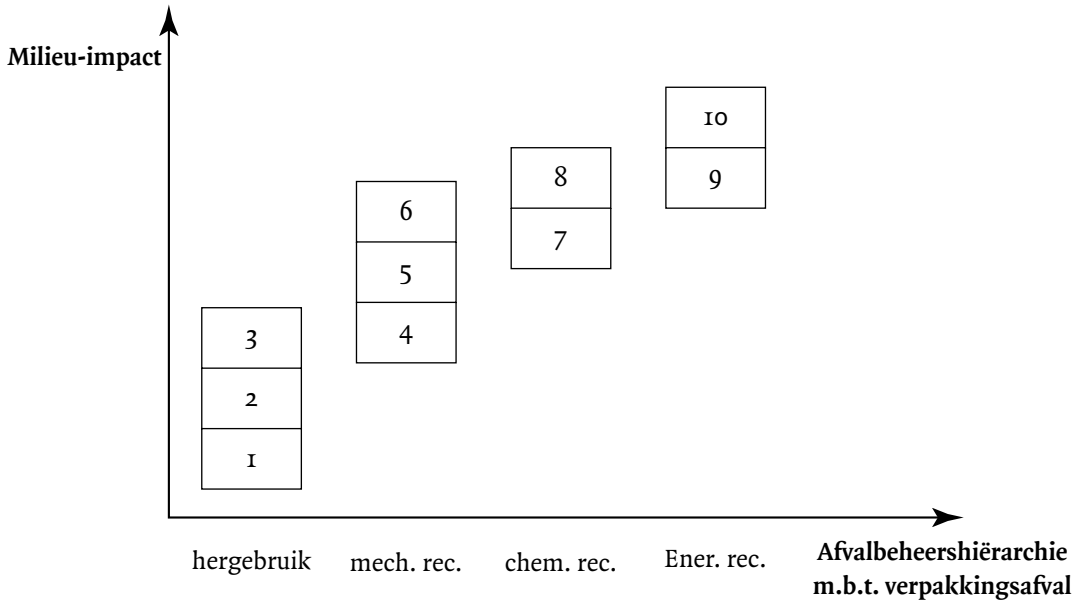
Verbranden met energierecuperatie valt onder nuttige toepassing. Ook over het begrip energierecuperatie bestaat geen eensgezindheid. De MiNa-Raad is van mening dat enkel installaties die een netto energetisch rendement halen van 30 % en meer in aanmerking komen voor nuttige toepassing.

[32] **Besluit.** Ondermeer door technologische evolutie zijn er de laatste tijd meerdere verpakkingsopties (bv. retourkunststofverpakkingen) of afvalbeheersopties (bv. op vlak van chemische recycling) ontwikkeld. Grofweg kan volgende afvalbeheershiërarchie worden opgesteld voor de verschillende verpakkings- en verwerkingsopties (zie figuur 3).

22) In Vlaanderen wordt het verbranden van plasticafval in

cementovens niet als recyclage aanzien.

Figuur 3: Afvalbeershierarchie voor de verschillende verpakkings- en verwerkingsopties.



- 1 Meermalige kunststofverpakkingen (PET, PC, ...);
- 2 Glazen flessen (veel trips, korte afstand);
- 3 Glazen flessen (minder trips, lange afstand);
- 4 Kunststofrecycalaat substitueert primaire kunststof;
- 5 Kunststofrecycalaat substitueert betonnen of houten toepassingen;
- 6 Glasrecycalaat;
- 7 Back-to-monomeer;
- 8 Back-to-feedstock;
- 9 Energierecuperatie in WKK-toepassing;
- 10 Energierecuperatie in AVI (Netto elektrisch rendement van 18%).

Op basis van voorgaande stelt de MiNa-Raad voor de afvalbeershierarchie te verfijnen en dit op de volgende wijze:

- preventie;
- hergebruik;
- mechanische recyclage, back-to-monomeer recyclage;
- back-to-feedstock recyclage;
- verbranden met energierecuperatie;
- storten.

De MiNa-Raad is er zich van bewust dat deze volgorde niet absoluut is. Ook om milieuredenen kunnen afwijkingen mogelijk zijn. Zo is het reëel dat de meest milieuvriendelijke wijze van chemische recyclage de voorkeur verdient boven de minst milieuvriendelijke wijze van mechanische recyclage. Uitzonderingen zouden echter geval per geval met specifieke LCA/MER moeten worden aangetoond. Ten slotte vraagt de Raad een flankerend beleid om de meest milieuschadelijke opties in elke beheerstrap te kunnen ontmoedigen (bv. de afzet van kunststofrecycalaat ter substitutie van betonnen of houten toepassingen).

3.2. Complementair beleid inzake preventie en recuperatie

[33] **Doelstellingen preventie en hergebruik niet gehaald.** De hoeveelheid verpakkingsafval die per jaar vrijkomt stijgt nog steeds. Verder vermindert het aandeel van herbruikbare verpakkingen.

De doelstellingen inzake preventie uit het Huishoudelijk Afvalstoffen plan (dat 13% verpakkingsafval voorkomen in 2001 t.o.v. 1995) zal niet gehaald worden. Ook worden de doelstellingen inzake hergebruik uit het samenwerkingsakkoord (het aandeel van de herbruikbare verpakkingen mag niet verminderen, en het totale gewicht van de wegwerpverpakkingen die in verbruik zijn gebracht moet verminderen) niet gehaald.

[34] **Preventie en het Samenwerkingsakkoord.** Over de rol preventie in het Samenwerkingsakkoord kunnen de volgende stellingen genoteerd worden:

- In zijn (niet unaniem) Advies van 20 oktober 1994 over het samenwerkingsakkoord stelde de MiNa-Raad dat de doelstellingen inzake preventie en hergebruik ontbreken²³. Verder vroeg de Raad om in het ontwerp concrete doelstellingen voor hergebruik van drankverpakkingen te voorzien, in de mate waarin dit niet is geregeld in de ecotaks-wetgeving.

23) Meer concreet vroeg de Raad: als doelstelling moet in het voorontwerp worden ingeschreven dat tegen het jaar 2000 40% van de productie van verpakkingen moet voorkomen worden (t.o.v. 1994). Dit kan door: a) het zonder verpakking verkopen (b.v. het weglaten van krimpfolie rond groenten zoals komkommer, het vermijden van bakjes waarin fruit wordt verpakt,...); b) het aanbieden van

producten in bulk, waarbij de producten bij aankoop in de winkel wel kunnen worden verpakt in - bij voorkeur herbruikbare - verpakkingen (b.v. groenten, fruit, snoepgoed, rijst, ...); c) het zo klein mogelijk verpakken van zoveel mogelijk geconcentreerd product, o.a. door verpakkingen beter 'op maat' te maken van het eigenlijke product, door het in één verpakking aanbieden van grotere

hoeveelheden lang houdbare producten (b.v. schoonmaakmiddelen, droge, korrelvormige levensmiddelen, ...) en door het product in een meer geconcentreerde vorm op de markt te brengen (bv. wasmiddelen, wasverzachters); d) het verminderen van het gebruik van meervoudige verpakkingen (bv. geen koekjes die verpakt zijn in verschillende lagen/verpakkingen, ...).

- In zijn advies stelde de Raad van State echter dat de kwantitatieve en kwalitatieve bepalingen inzake de preventie van verpakkingsafval beschouwd werden als het opleggen van voorwaarden om producten op de markt te brengen. Het opleggen van productnormen is echter een federale bevoegdheid. Vanwege dit advies werden de kwantitatieve en kwalitatieve bepalingen inzake de preventie geschrapt met uitzondering van de preventieplannen.
- Tijdens de parlementaire debatten werd gesteld dat de doelstelling “het aandeel van de herbruikbare verpakkingen mag niet verminderen ten aanzien van het voorgaande jaar” een te minimale doelstelling was (gezien de doelstellingen van de milieuheffing op drankverpakkingen en van het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval). Daarnaast werd gesteld dat het principe van hergebruik niet concreet werd uitgewerkt.
- Het samenwerkingsakkoord stelt dat een erkende organisatie (FOST Plus) als statutair doel enkel de terugname van verpakkingsafval mag hebben (artikel 9, 2°). Volgens artikel 18 van het erkenningsbesluit mag FOST Plus geen enkele actie ondernemen of financieren qua communicatie of informatie met betrekking tot preventie. FOST Plus mag evenmin tussenkomen bij de uitwerking van de preventieplannen. FOST Plus mag geen enkel O&O project inzake preventie financieren. De activiteiten moeten strikt worden beperkt tot acties die direct verband houden met het bereiken van de percentages van recyclage en van nuttige toepassing.
- FOST Plus vervult voor sommige van zijn leden een bijkomende taak, nl. als het organisme dat recyclagepercentages poogt te behalen van eenmalige drankverpakkingen, met het oog op het verwerven van een vrijstelling van milieutaksen voor deze verpakkingen.

De MiNa-Raad is geen voorstander om FOST Plus een centrale rol te laten spelen in het preventiebeleid. Verschillende leden hebben immers om commerciële redenen, weinig of geen baat bij ingrijpende preventie maatregelen. Anderzijds is de Raad van mening dat een verbod voor acties m.b.t. preventie te ver gaat. Niettemin vraagt de Raad dat het Samenwerkingsakkoord en/of de erkenningsvoorwaarden van FOST-Plus herzien zouden worden zodat:

- Het federaal en gewestelijk beleid beter worden afgestemd door de federale overheid te betrekken bij het Samenwerkingsakkoord of in tweede instantie door een structureel overleg met de federale overheid te voorzien. Dit moet er toe leiden dat op het juiste niveau de correcte instrumenten worden ingezet zodat doelstellingen inzake preventie, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing gehaald worden. Zo hebben instrumenten m.b.t. tot het productbeleid niet alleen een grote invloed op preventie en hergebruik, ook recyclage kan aangemoedigd worden door bv. normering inzake stoffen (bv. gevaarlijke producten) die recyclage kunnen bemoeilijken.
- Kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen inzake preventie en hergebruik (per drankcategorie) worden opgenomen.
- Organisaties zoals FOST Plus ook acties op het vlak van preventies kunnen uitvoeren. In afwachting van een algemene regeling voor de terbeschikkingstelling van educatieve pakketten door de industrie aan het onderwijs,... zouden de preventiecampagnes en

communicatie errond de voorafgaandelijke goedkeuring moeten krijgen van de IVC en voor zover de communicatie gericht is aan de burgers door de betrokken gemeenten en intercommunales.

- Aangegeven wordt wat de bestemming voor de verpakkingsheffingen wordt (bv. verhoogde investeringsaftrek en steun voor investeringen m.b.t. preventie en hergebruik).

[35] **Complementair beleid.** De MiNa-Raad stelt vast dat de doelstellingen inzake preventie en hergebruik niet gehaald worden.

De Raad is van mening dat de verpakkingsheffingen en het Samenwerkingsakkoord verpakkingsafval twee complementaire instrumenten zijn. Zo zullen verpakkingsheffingen in de eerste plaats preventie en hergebruik stimuleren terwijl het Samenwerkingsakkoord eisen stelt t.o.v. nuttige toepassing en recyclage van de niet vermeden verpakkingen. Beide instrumenten zijn essentieel voor een evenwichtig verpakkingsbeleid. Recyclage vormt geen alternatief voor preventie en hergebruik. Wat na doorgedreven preventie nog aan afval wordt geproduceerd, moet uiteraard zo veel mogelijk worden gerecycleerd.

De Raad vraagt dat het akkoord inzake verpakkingsheffingen uitgevoerd wordt. De Raad vraagt ook dat op basis van een evaluatie van de bereikte doelstellingen (het instellen van een voldoende prijsverschil tussen herbruikbare en wegwerpverpakkingen om zodoende een gedragsverandering te bewerkstelligen) de hoogte van de verpakkingsheffing eventueel bijgestuurd wordt. Ook een verdere differentiëring per verpakkingsmateriaal moet onderzocht worden (cfr. Deense materialentaks, paragraaf 13).

3.3. Doelstellingen

[36] **Algemeen.** De MiNa-Raad meent dat de uiteindelijke doelstelling de volledige invulling is van de producentenverantwoordelijkheid en het respecteren van het beginsel de vervuiler betaalt. Bovendien moet de verwerking van het verpakkingsafval gebeuren in overeenstemming met de afvalbeheershiërarchie. Om deze doelstelling te bereiken, dienen de doelstellingen enerzijds gedifferentieerd te worden en anderzijds gemaximaliseerd te worden.

[37] **Gedifferentieerde en getrapte doelstellingen.** Momenteel bestaan er doelstellingen voor totale nuttige toepassing en recyclage. De doelstellingen worden echter niet verder uitgesplitst naargelang de vorm van recyclage. Vormen van minder milieuvriendelijke opties van recyclage worden op gelijke voet gezet met meer milieuvriendelijke recyclageopties. Hierdoor ontstaat het risico dat verpakkingsafval op een laagwaardige manier verwerkt zou worden.

De overheid zou een beleid moeten voeren dat de meer milieuvriendelijke vormen van recyclage aanmoedigt en minder milieuvriendelijke ontmoedigt. Volgens de Raad kan dit door het invoeren van meer gedifferentieerde en getrapte doelstellingen. Naast algemene

recyclagedoelstellingen dienen er doelstellingen inzake mechanische en chemische recyclage opgenomen te worden. Een voorbeeld van een getrapte doelstelling is x% nuttige toepassing en hergebruik waarbij y% recyclage en hergebruik; z% mechanische recyclage en hergebruik en zz% hergebruik.

De MiNa-Raad is er zich van bewust dat de afvalbeheershiërarchie niet absoluut is. Zo is het best mogelijk dat bepaalde vormen van chemische recyclage op milieuvlak de voorkeur zouden verdienen boven bepaalde vormen van mechanische recyclage. Indien deze situatie dreigt te ontstaan, dient de overheid de meest milieuvriendelijkste verwerkingswijze binnen een hiërarchische trap te ontraden of te verbieden.

- [38] **Doelstellingen maximaliseren.** De Vlaamse regering heeft op 20 april 2001 het voorontwerp van samenwerkingsakkoord verpakkingsafval tot herziening van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 principieel goedgekeurd. In dit voorontwerp worden nieuwe doelstellingen inzake totale nuttige toepassing, recyclage en materiaalrecyclage opgelegd (zie ook paragraaf 21). De memorie van toelichting stelt dat: “Dit samenwerkingsakkoord wil de maximaal realiseerbare verhoging doorvoeren van de percentages van recyclage en nuttige toepassing van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996, na afweging van de kosten en baten van deze verhoging... De verhoging die in dit samenwerkingsakkoord wordt voorzien, brengt redelijk aanvaardbare kosten met zich mee, die met name aan de verpakkingsverantwoordelijken kunnen worden opgelegd zonder economische of commerciële schade toe te brengen aan het bedrijfsleven”.

Uitgangspunt voor de MiNa-Raad is de producentenverantwoordelijkheid en het principe de vervuiler betaalt. Dit betekent dat binnen afzienbare termijn de verpakkingsverantwoordelijken de integrale kosten betalen voor alle verpakkingsafval. Dit impliceert dat het percentage nuttige toepassing binnen afzienbare termijn tot 100 % dient te stijgen en verpakkingsverantwoordelijken financieel verantwoordelijk gesteld worden voor de inzameling en verwerking van al het verpakkingsmateriaal. Dus zowel voor het verpakkingsmateriaal dat selectief ingezameld wordt, als het verpakkingsmateriaal dat in de restfractie, het gemeentevuil en in het sluikeafval zit.

De percentages van de andere vormen van verwerking dienen afgestemd te worden op de mogelijkheden (bestaande capaciteit, aangekondigde of geplande capaciteit, realiseerbare capaciteit, ...) inzake verwerking (nuttige toepassing en recyclage) van verpakkingsafval. De materiaalsoort die momenteel het minst wordt gerecycleerd is plasticafval. FOST Plus zamelt enkel plastic flessen en flacons in en géén plasticen botervlootjes, géén plasticen yoghurtpotjes, ... De sorteerbodschap wordt bovendien niet goed opgevolgd: de PMD-zak bevat ongeveer 20 % residuafval.

De MiNa-Raad vraagt dat ook de andere plasticfracties gerecycleerd worden. De Raad is er zich ook van bewust dat het aantal installaties dat in aanmerking komt voor chemische recyclage momenteel beperkt is. Toch meent de Raad dat een doelstelling voor chemische recyclage op middellange termijn opgenomen moet worden. Niet alleen geeft dit de

verpakkingsverantwoordelijken enige rechtszekerheid en mogelijkheden tot bijsturen van plannen en beleid maar dit signaal is ook belangrijk voor het stimuleren van initiatieven voor de chemische verwerking van verpakkingsafval. De Raad wijst er ook op dat OVAM en/of de VMH (of haar dochters) dergelijke initiatieven kunnen stimuleren, ondersteunen, opzetten en realiseren.

Ten slotte wijst de MiNa-Raad erop dat de overheid in het kader van initiatief 46 “Een programma maken voor de afzet van afvalstoffen” van het MiNa-2-plan een project “Afzet van kunststofafval” aan het opstarten is. Dit project moet voor de openbare en private sector oplossingen aanreiken en acties aangeven om de knelpunten betreffende nuttige toepassing weg te werken.

De MiNa-Raad ziet dan ook de door de regering voorgestelde doelstellingen in ontwerp van samenwerkingsakkoord als tussendoelstellingen.

[39] **Invloed van de toekomstige ecoboni en verpakkingsheffingen op de recyclagedoelstellingen van het Samenwerkingsakkoord.** Het akkoord van 30 maart 2001 over de ecoboni en verpakkingsheffingen heeft als doelstelling herbruikbare verpakkingen financieel te bevoordelen t.o.v. éénmalige verpakkingen.

De ecoboni en verpakkingsheffingen zullen in principe een significante invloed kunnen hebben op de hoeveelheid op de markt gebracht plastic en glazen verpakkingen.

FOST Plus opteert om van de plasticfractie enkel de plastic flessen en flacons in te zamelen en te recyclen (dus geen botervlootjes, yoghurt potjes, ...). Om de minimumdoelstellingen inzake plasticrecyclage te halen, is dit de meest economische oplossing. De andere plasticfracties komen ofwel residu terecht in de PMD-zak, de zak met restafval, eindigen als zwerfvuil,

Een aanzienlijk deel van de plastic flessen en flacons die ingezameld en gerecycleerd worden zijn afkomstig van verpakkingen die onder de milieutaks vallen. In het jaar 2000 werd 31,8 % van de op de markt gebracht verpakkingsplastic gerecycleerd via inzameling en verwerking van plastic flessen en flacons. Indien de milieutaks ingevoerd wordt en een gedragsverandering teweegbrengt zal het aantal éénmalige plastic drankverpakkingen in de blauwe zak en het recyclagepercentage van plasticafval significant afnemen.

Uit berekeningen van de IVC voor het jaar 2003 die uitgaan van de rendementen van geïn-tensifieerde systemen op het gehele Belgische grondgebied blijkt dat de kritische drempel voor plastic flessen en flacons op ongeveer 30 % ligt. De kritische drempel is aandeel van plastic flessen (die onder ecotaks vielen)²⁴ die minder op de markt gebracht worden en waarbij FOST Plus met het huidig inzamelsysteem toch nog de doelstellingen voor 2003 kan halen (30 % materiaalsoortrecyclage).

24) Plasticflessen met melk vallen maar niet meer onder deze van de onder de huidige ecotakswetgeving verpakkingsheffingen.

De impact voor glas is zeer beperkt. De vermindering van de op de markt gebrachte hoeveelheid zorgt voor een daling van de globale recyclagecijfers aangezien glas een hoog recyclagepercentage heeft.

Indien het aantal op de markt gebrachte plastic flessen en flacons sterk daalt en/of de doelstellingen stijgen, zal dit aanleiding geven tot een uitbreiding van het inzamelsysteem voor plastic verpakkingsafval met bijvoorbeeld LDPE-films of folies. Hiervoor kan in eerste instantie een beroep gedaan worden op intercommunales en/of gemeenten die dit reeds inzamelen. In tweede instantie dient het “blauwe zak systeem” uitgebreid te worden met LDPE-films of de gehele plasticfractie. Ten derde biedt ook een mechanische afscheiding uit het restafval met het oog op materiaalrecyclage of back-to-feedstock recyclage mogelijkheden.

De MiNa-Raad meent dat de recyclagedoelstellingen in het Samenwerkingsakkoord niet naar beneden moeten herzien worden op grond van het akkoord over ecoboni en verpakkingseffingen omdat:

- de impact op alle verpakkingsmiddelen behoudens plastic nagenoeg verwaarloosbaar is;
- de impact op plasticrecyclage slechts significant is bij zeer grote impact van ecoboni en verpakkingseffingen;
- de hoeveelheid plasticafval die gerecycleerd kan worden op korte termijn verhoogd kan worden door inzameling en recyclage van folies en/of van andere reeds ingezamelde kunststofverpakkingen;
- de hoeveelheid plasticafval die gerecycleerd kan worden op middellange termijn sterk verhoogd kan worden door de inzameling of de scheiding achteraf van de gemengde plasticstroom met het oog op chemische of zelfs mechanische recyclage;
- dit in tegenspraak zou zijn met de uitgangspunten (de vervuiler betaalt, volledige producentenverantwoordelijkheid, afvalbeheershiërarchie) te meer dat er technische mogelijkheden zijn op middellange termijn om beter en goedkoper te sorteren en meer te recycleren (zie paragrafen 26-29).

3.4. Inzamel-, sorteer- en verwerkingssysteem

[40] **Keuze inzamel-, sorteersysteem en verwerkingssysteem.** Uit paragrafen 26 t.e.m. 29 blijkt dat een aantal evoluties een ingrijpende invloed kunnen hebben op de inzamelwijze en verwerkingwijze van verpakkingsafval en vooral van de plasticfractie. Verschillende opties zijn mogelijk:

- Een verbeterd automatisch sorteerproces van de PMD-zak gevolgd door een mechanische recyclage voor plasticafval zorgt voor betere rendementen, arbeidsvoorwaarden en kostenstructuren.
- Een verbeterd automatisch sorteerproces van de uitgebreide PMD-zak (blauwe zak-systeem opgesteld wordt voor alle kunststofverpakkingen) gevolgd door een mecha-

nische recyclage of chemische recyclage. Het grote voordeel van chemische recyclage is dat ook minder homogene complexe stromen kunststofafval gerecycleerd kunnen worden. Het is evenwel zo dat dit zal leiden tot een sterke toename van het plasticafval dat chemisch gerecycleerd wordt maar tevens tot een mogelijk grote daling van het plasticafval dat mechanisch gerecycleerd wordt omwille extra verontreiniging.

- Een verbeterd automatisch sorteerproces van de huisvuilzak (bv. scheiden/vergisten of biologisch drogen/scheiden) gevolgd door een mechanische (indien de kwaliteit dit toelaat) of een chemische recyclage. Dit systeem schept mogelijkheden voor het afschaffen van het blauwe zaksysteem. Hierdoor zal nagenoeg al het huishoudelijk plasticafval en het overig plasticafval dat meelift met de huisvuilzak gerecycleerd worden. Chemische recyclage zal hierbij een heel belangrijke rol spelen.

Uit bovengenoemde Nederlandse studie valt af te leiden dat de laatste optie zowel milieukundig als economisch beloftevol is. Indien de resultaten voor Nederland ook zouden gelden voor de Belgische situatie, zouden de economische baten die verbonden zijn met de introductie van dit inzamelings- en sorteringsscenario kunnen geïnvesteerd worden in performante vormen van chemische recyclage en in een duidelijk communicatiebeleid. De Raad is er zich van bewust dat de realisatie van deze optie stapsgewijs dient te gebeuren. In de eerste plaats komen de intercommunales in aanmerking die kiezen voor een biologisch-mechanische verwerking van hun huisvuil. De afschaffing van de blauwe zak zal er bovendien het aankoopgedrag van de burger beïnvloeden daar de PMD-fractie terug in de recipiënt voor het grijs afval zou belanden waarvoor een hogere retributie wordt aangerekend.

Welke optie(s) in de toekomst ook gekozen word(t)(en), de wijze van verwerking bepaalt welke vorm van inzameling en sortering nodig is. Het inzamel- en sorteerproces dient afgestemd worden op het verwerkingsproces.

- [41] **Bij selectieve inzameling: op maat van de gemeente.** Het verpakkingsdecreet bepaalt dat erkende organisaties als FOST Plus 'zich moeten aanpassen aan de modaliteiten van inzameling bepaald door de gemeente of intercommunale'. Concreet gaat het om de inzameling van papier & karton, glas en 'PMD' (plastiek, metalen en drankkartons).

FOST Plus stelt eigen eisen betreffende inzamelsystemen. Gemeenten die eigen accenten wensen te leggen dienen de financiële consequenties zelf te dragen. Het systeem van FOST Plus voorziet in een glaszameling met glasbollen, papier wordt eenmaal per maand ingezameld, PMD wordt tweewekelijkse ingezameld. Sommige gemeenten vinden dat dit systeem niet tegemoet komt aan hun specifieke noden. Zo is het niet altijd even evident om met glasbollen te werken in verstedelijkte centra. Ook rond PMD blijft Fost Plus vasthouden aan het scenario van de 2-wekelijkse inzameling. Het Uitvoeringsplan geeft nochtans aan dat een gemeente ervoor kan kiezen dit te beperken tot een inzameling op het containerpark.

De MiNa-Raad meent dat wanneer selectieve inzameling opportuun is het de overheid die bevoegd is voor het inzamelen van afvalstoffen moet kunnen bepalen welk systeem gehanteerd wordt (PMD beperken tot het containerpark, inzameling in duowagens, ondergrondse recipiënten bij hoogbouw of wijkinzameling,...). Afwijkende inzamelsystemen moeten mogelijk zijn als ze tot dezelfde of betere milieuresultaten leiden. Met betrekking tot de hieraan verbonden kosten verwijst de MiNa-Raad naar paragraaf 43.

3.5. Financiering

[42] **Onduidelijk kostenvergoedingsstelsel voor de gemeenten.** FOST Plus dient de gemeenten te vergoeden volgens het principe van de 'totale en reële kost'. Over de toepassing van dit principe bestaan tussen de gemeenten en FOST Plus duidelijke interpretatieverschillen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Fost Plus onderhandelt met elke intercommunale individueel. Cijfers die boven het 'Vlaams gemiddelde' liggen worden geweigerd. Hierdoor wordt een voortdurende afzwakking van de financiële tegemoetkoming door FOST Plus bekomen.
- Bepaalde kosten worden niet vergoed: opruiming van sluikstortingen rond glasbollen (terwijl glasbollen inherent deel uitmaken van het FOST Plus-systeem), opvolging, controle PMD-zakken,...

Voor gemeenten en intercommunales is het niet altijd duidelijk welke vergoedingen ze nu kunnen verwachten van Fost Plus. Voortdurend is er discussie over wat nu wel meegenomen moet worden in de kostprijs en wat niet.

[43] **Integrale en eenvoudige kostenvergoeding.** De MiNa-Raad meent dat inzake verpakkingsafval de volledige producentenverantwoordelijkheid zouden moeten gelden. Dit impliceert dat producenten ook financieel verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van het verpakkingsafval in het restafval, zwerfvuil en gemeenteafval. De helft van het zwerfvuil bestaat uit verpakkingsafval. Een systeem van wegwerpverpakkingen werkt dit in de hand. Andere systemen zoals de invoering van statiegeld leiden tot minder sluikafval. De MiNa-Raad is er zich van bewust dat de marginale kosten voor het inzamelen en verwerken van laatste percentages onredelijk hoog kunnen worden. Daarom suggereert de Raad dat voor de resterende fracties in restafval, gemeenteafval en zwerfvuil een forfaitaire vergoeding wordt ingesteld. Deze vergoeding moet voldoende hoog zijn opdat verpakkingsverantwoordelijken nog incentives zouden krijgen om de fractie van plasticafval in restafval, gemeenteafval en zwerfvuil te verminderen.

De MiNa-Raad is er voorstander van dat elke gemeente kan kiezen uit een aantal standaardscenario's die veel voorkomen of opgelegd worden door het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen. Gemeenten die instemmen met een dergelijk scenario worden integraal vergoed door FOST Plus. Gemeenten die omwille van specifieke redenen een eigen scenario willen hanteren, zouden vergoed moeten worden op basis van het standaard-

scenario dat het dichtst bij het hunne aanleunt. Voor extra dienstverlening dienen de gemeenten zelf in te staan. Elke gemeente heeft op deze manier een zicht op de financiële bijdrage op lange termijn van de verpakkingindustrie. Een forfaitair systeem zorgt er ook voor dat er geen discussie meer is over het toegepaste scenario. Een forfaitair financieringssysteem zorgt er ook voor dat de verpakkingindustrie een stuk voorspelbaarheid van de lasten krijgt.

3.6. Algemeen besluit

[44] **Besluit m.b.t. het Samenwerkingsakkoord en het akkoord inzake verpakkingheffingen en ecoboni.** De Raad is van mening dat het akkoord inzake verpakkingheffingen en ecoboni en het Samenwerkingsakkoord verpakkingafval twee complementaire instrumenten zijn. Zo zullen verpakkingheffingen in de eerste plaats preventie en hergebruik stimuleren terwijl het Samenwerkingsakkoord eisen stelt t.o.v. nuttige toepassing en recyclage van de niet vermeden verpakkingen. Beide instrumenten zijn essentieel voor een evenwichtig verpakkingbeleid. Recyclage vormt geen alternatief voor preventie en hergebruik. Wat na doorgedreven preventie nog aan afval wordt geproduceerd, moet uiteraard zo veel mogelijk worden gerecycleerd.

De Raad steunt de vooropgestelde hogere doelstellingen van het ontwerp van Samenwerkingsakkoord. De MiNa-Raad beschouwt deze doelstellingen echter als tussendoelstellingen. Einddoelstelling is de volledige invulling van het principe de vervuiler betaalt en van de producentenverantwoordelijkheid. Niettemin formuleert de Raad nog enkele opmerkingen en suggesties m.b.t. het Samenwerkingsakkoord en/of de erkenningsvoorwaarden van FOST Plus:

- De MiNa-Raad is geen voorstander om FOST Plus een centrale rol te laten spelen in het preventiebeleid. Verschillende leden hebben immers om commerciële redenen, weinig of geen baat bij ingrijpende preventiemaatregelen. Anderzijds is de Raad van mening dat een verbod voor acties m.b.t. preventie te ver gaat. Het Samenwerkingsakkoord zou deze optie open moeten laten. In afwachting van een algemene regeling voor de terbeschikkingstelling van educatieve pakketten door de industrie aan het onderwijs, ... zouden de preventiecampagnes en communicatie errond voorafgaandelijk goedgekeurd moeten worden door de IVC en voor zover de communicatie gericht is aan de burgers door de betrokken gemeenten of intercommunales.
- Het federaal en gewestelijk beleid kan beter worden afgestemd door de federale overheid te betrekken bij het Samenwerkingsakkoord of in tweede instantie door een structureel overleg met de federale overheid te voorzien. Dit moet er toe leiden dat op het juiste niveau de correcte instrumenten worden ingezet zodat doelstellingen inzake preventie, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing gehaald worden. Zo hebben instrumenten m.b.t. tot het productbeleid niet alleen een grote invloed op preventie en hergebruik, ook recyclage kan aangemoedigd worden door bv. normering inzake stoffen (bv. gevaarlijke producten) die recyclage kunnen bemoeilijken.

- In het Samenwerkingsakkoord zouden kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen inzake preventie en hergebruik (per drankcategorie) moeten worden opgenomen.
- De Raad is ook voorstander van meer getrapte doelstellingen en gedifferentieerde recyclingdoelstellingen (mechanische, back-to-monomeer recycling en back-to-feedstock recycling)). Dit moet er toe leiden dat ook andere plasticfracties gerecycleerd worden. De Raad is er zich ook van bewust dat het aantal installaties dat in aanmerking komt voor chemische recycling momenteel beperkt is. Toch meent de Raad dat een doelstelling voor chemische recycling op middellange termijn opgenomen moet worden. Niet alleen geeft dit de verpakkingsverantwoordelijken enige rechtszekerheid en mogelijkheden tot bijsturen van plannen en beleid maar dit signaal is ook belangrijk voor het stimuleren van initiatieven voor de chemische verwerking van verpakkingsafval.
- De bestemming van de verpakkingsheffingen zou in het Samenwerkingsakkoord kunnen worden vastgelegd.

Raad vraagt dat het akkoord inzake verpakkingsheffingen en ecoboni uitgevoerd wordt. De Raad vraagt ook dat op basis van een evaluatie van de bereikte doelstellingen (het instellen van een financieel verschil tussen herbruikbare en wegwerpverpakkingen om zodoende een gedragsverandering te bewerkstelligen) de hoogte van de verpakkingsheffing eventueel bijgestuurd wordt. Ook een verdere differentiëring per verpakkingsmateriaal moet onderzocht worden.

[45] **Besluit m.b.t. het Vlaams beleid inzake verpakkingsafval.** De MiNa-Raad twijfelt aan het nut om bijkomende LCA's uit te voeren over de milieu-impact van eenmalige en herbruikbare verpakkingen. De Raad stelt dat op grond van de bestaande kennis de afvalbeheershiërarchie voor verpakkingsafval bevestigd kan worden, zij het wel dat verfijningen kunnen aangebracht worden.

Recente technologische evoluties in sorteertechnieken en chemische recycling kunnen zorgen voor een grondige verschuiving van het beleid inzake verpakkingsafval. Zo zijn er ernstige aanwijzingen dat het economisch en milieukundig verantwoord is om het blauwe zaksysteem af te schaffen in het werkingsgebied van die intercommunales waar het restafval biologisch-mechanisch wordt voorbehandeld en indien geïnvesteerd wordt in feedstock-recycling van de afgescheiden kunststofverpakkingen. De Raad is er zich van bewust dat dit een stapsgewijs proces is. In de eerste plaats komen de intercommunales in aanmerking die kiezen voor een biologisch-mechanische verwerking van hun huisvuil. De afschaffing van de blauwe zak zal bovendien het aankoopgedrag van de burger beïnvloeden daar de PMD-fractie terug in de recipiënt voor het grijs afval zou belanden waarvoor een hogere retributie wordt aangerekend.

De MiNa-Raad meent dat wanneer selectieve inzameling opportuun is, het de overheid is die bevoegd is voor het inzamelen van afvalstoffen die moet kunnen bepalen welk systeem gehanteerd wordt. In het kader van de volledige producentenverantwoordelijkheid moeten de verpakkingsverantwoordelijken ook financieel instaan voor de inzameling en verwerking van het verpakkingsafval in het restafval, zwerfvuil en gemeenteafval.

De MiNa-Raad is er zich van bewust dat de marginale kosten voor het inzamelen en verwerken van laatste percentages verpakkingsafval onredelijk hoog kunnen worden. Daarom suggereert de Raad dat voor de resterende fracties in restafval, gemeenteafval en zwerfvuil een forfaitaire vergoeding wordt ingesteld. Deze vergoeding moet voldoende hoog zijn opdat verpakkingsverantwoordelijken nog incentives zouden krijgen om de fractie van plasticafval in restafval, gemeenteafval en zwerfvuil te verminderen.

Met betrekking tot de algemene kostenvergoeding is de MiNa-Raad er voorstander van dat elke gemeente kan kiezen uit een aantal standaardscenario's die veel voorkomen of opgelegd worden door het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen. Gemeenten die instemmen met een dergelijk scenario worden integraal vergoed door FOST Plus. Gemeenten die omwille van specifieke redenen een eigen scenario willen hanteren, zouden vergoed moeten worden op basis van het standaardscenario dat het dichtst bij het hunne aanleunt. Voor extra dienstverlening dienen de gemeenten zelf in te staan. Elke gemeente heeft op deze manier een zicht op de financiële bijdrage op lange termijn van de verpakkingsindustrie. Een forfaitair systeem zorgt er ook voor dat er geen discussie meer is over het toegepaste scenario. Een forfaitair financieringssysteem zorgt er ook voor dat de verpakkingsindustrie een stuk voorspelbaarheid van de lasten krijgt.

De Raad meent ook dat de overheid een belangrijke rol moet spelen in de initiatie van chemische recyclage in Vlaanderen en de afzet van recyclageplastics.