
Advies

Samenwerkingsakkoord verpakkingsafval

Advies betreffende het voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval

Datum van goedkeuring 31/01/2019

Volgnummer 2019 | 004

Coördinator + e-mailadres Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	8
Inleiding.....	9
1 Situering.....	9
2 Krachtlijnen van het gewijzigde beleidslandschap	10
2.1 Gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakkingsrichtlijn	10
2.2 Richtlijn Wegwerpplastics.....	12
2.3 Vlaams verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0.....	14
2.4 Erkenning Fost Plus.....	17
3 Toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.....	19
3.1 Inleiding tot het Samenwerkingsakkoord.....	19
3.2 Toelichting bij de voorgestelde wijzigingen.....	20
Aanbevelingen.....	22
1 Algemeen.....	22
1.1 Oogpunten van advisering.....	22
1.2 Adviesopbouw	23
2 Aanbevelingen m.b.t. dit samenwerkingsakkoord	23
2.1 Begrippenkader	23
2.2 Inzameling en recyclage.....	24
3 Aanbevelingen m.b.t. toekomstige verwante beleidsaanpassingen.....	32
3.1 Governance.....	32
3.2 Circulaire economie.....	33
3.3 Preventie en hergebruik.....	34
3.4 Ecodesign en (hoogwaardige) recyclage.....	38
3.5 Reikwijdte UPV m.b.t. zwerfvuil.....	43
BIJLAGE.....	45
Kaderrichtlijn Afval: UPV-minimumvereisten m.b.t. doelstellingen en kostenverdeling	45

Krachtlijnen

De Minaraad ontving een adviesvraag naar aanleiding van de wijziging van het intergwestelijke samenwerkingsakkoord verpakingsafval, hierna aangeduid als “het Samenwerkingsakkoord”.

In het eerste en inleidende gedeelte situeert de Raad vooreerst de adviesvraag. Vervolgens geeft hij, ter ondersteuning van het tweede en adviserende gedeelte, toelichting bij het gewijzigde beleidslandschap: de gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakingsrichtlijn, de Richtlijn Wegwerpplastics, het Vlaams verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0, de nieuwe erkenning van Fost Plus. Deze wijzigingen vormen zowel mee de aanleiding als het kader voor de wijziging van het Samenwerkingsakkoord. Hierbij geeft de Raad ook toelichting bij het bestaande akkoord en bij de voorgestelde wijzigingen.

Het tweede deel, met aanbevelingen, vat de Raad aan met het meegeven van het driedelig oogpunt van de advisering, met name het toepassen van de materialenhiërarchie, het streven naar een circulaire economie en het toepassen van het beginsel “de vervuiler betaalt”. Voor de adviesopbouw op zich hanteert de Raad een getrapte aanpak, met enerzijds aanbevelingen met betrekking tot de voorliggende wijziging van het Samenwerkingsakkoord en anderzijds aanbevelingen met betrekking tot toekomstige verwante aanpassingen (wijziging Materialendecreet, VLAREMA, Samenwerkingsakkoord).

Aanbevelingen met betrekking tot het voorliggende Samenwerkingsakkoord:

De Raad verwelkomt de verduidelijking van het toepassingsgebied dat ook buitenlandse (*e-commerce*)bedrijven die verpakkingen op de Belgische markt brengen aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als de Belgische verpakingsverantwoordelijken.

Omtrent de voorgestelde inzamel- en recyclagedoelstellingen voor drankverpakkingen is er geen eenstemmigheid. Een aantal organisaties vraagt om de doelstellingen en de berekeningsmethodiek te verduidelijken vanuit het oogpunt van de zwerfvuilproblematiek. Andere organisaties zijn het daar niet mee eens. Zij vinden dat de huidige formulering m.b.t. de doelstellingen voor drankverpakkingen en huishoudelijke verpakkingen in het Samenwerkingsakkoord behouden moet blijven en dat de verdere ontwikkelingen op Europees niveau moeten opgevolgd worden.

Over de voorgestelde materiaalspecifieke recyclagedoelstellingen lopen de standpunten ten dele uiteen. Een aantal organisaties verwelkomen de doelstellingen zoals nu geformuleerd en geven mee dat deze ambitieus zijn, waardoor Vlaanderen/België tot de top van Europa blijft behoren. Zij benadrukken ook het belang om, bij het formuleren van doelstellingen, uit te gaan van wat technisch en economisch haalbaar is via de best beschikbare technieken. Een aantal andere organisaties vindt dat het opleggen van recyclagedoelstellingen, die gelijk zijn aan de reeds behaalde resultaten, een verkeerd signaal geeft aan de verpakingsverantwoordelijken. Zij geven ook aan een correcte en heldere rapportering en een doelstelling per product te verkiezen. Vanuit deze optiek formuleren zij een set van aangepaste doelstellingen.

Omdat er inzake de recyclage van kunststoffen verpakkingen van bedrijfsmatige oorsprong sinds 2007 geen vooruitgang lijkt geboekt, onderschrijft de Raad dat men ook hiervoor een verbetertraject wenst op te zetten. Hij vraagt om het voorgestelde groeipad te onderbouwen en om in overleg met de betrokken partijen na te gaan welke maatregelen dienen genomen te worden.

Inzake de berekeningsmethodiek voor de recyclage van verpakkingsafval ondersteunt de Raad de richting waarin Europa deze uitwerkt, aangezien deze een accurater beeld zal geven van de werkelijke recyclage die optreedt en een betere vergelijking met de andere lidstaten zal toelaten. De Raad vraagt ook dat hierbij rekening wordt gehouden met de administratieve lasten die zo'n berekening met zich zou kunnen meebrengen en om op communicatief vlak tijdig de impact van de nieuwe berekeningsmethode voor te bereiden. De Raad wijst er tevens op dat doelstellingen en berekeningsmethode als één geheel moeten worden benaderd. Daarom vraagt de Raad om bij een wijziging van de Europese berekeningsmethode de in het Samenwerkingsakkoord opgenomen recyclagepercentages te herberekenen, zonder hierbij afbreuk te doen aan het ambitieniveau. Voorts vraagt de Raad om, met het oog op het beter onderbouwen en sturen van het verpakkingenbeleid in België/Vlaanderen, vorm te geven aan een Belgische monitoringsmethode, waarbij ruimte wordt geboden aan mogelijke veranderingen. Tenslotte vraagt de Raad om werk te maken van een actievere openbaarmaking van de in het kader van de informatieplicht beschikbare gegevens.

Aanbevelingen met betrekking tot toekomstige verwante beleidsaanpassingen:

Inzake *governance* vraagt de Raad om het besluitvormingsproces te verbeteren, om bij een volgende wijziging van het Samenwerkingsakkoord een beleidsevaluatie toe te voegen en om samen met de overige gewesten en de federale overheid een visie op een geïntegreerd verpakkingsbeleid uit te werken.

Wat dit laatste betreft, ondersteunt de Raad enerzijds het uitgangspunt van de Vlaamse Regering dat er wordt samengewerkt rond de gemeenschappelijke ambities, maar dat Vlaanderen zich zo organiseert dat het een eigen weg kan varen waar de ambities verschillen. Anderzijds wijst de Raad er op dat België voor de economische actoren nog altijd één economische markt betekent en dat maatregelen die een impact kunnen hebben op het op de markt brengen van verpakte goederen beter op federaal niveau genomen worden.

Wat het streven naar een circulaire economie aangaat, stelt de Raad enerzijds vast dat diverse beleidsinitiatieven, die zich richten op een verbetering van het verpakkingenbeleid, hiernaar verwijzen. Anderzijds stelt de Raad vast dat in de regelgeving geen definitie is opgenomen voor "circulaire economie". Over de wenselijkheid van het opnemen van een definitie voor een circulaire economie lopen de meningen uiteen. Indien er op Europees vlak geen of weinig initiatief wordt genomen, tonen sommige organisaties er zich voorstander van om hierin een voortrekkersrol te spelen en het begrip "circulaire economie" op te nemen in het Samenwerkingsakkoord. Hiertoe formuleren zij een voorstel. Andere organisaties verwijzen naar de omschrijving van het begrip "circulaire economie" in kader van Visie 2050, waarin gesteld wordt dat het begrip de voorbije jaren is geëvolueerd. Zij geven aan dat de meerwaarde van het vastleggen van een definitie in het materialendecreet of

samenwerkingsakkoord onduidelijk is en, bij een te strikte invulling, het risico in zich draagt beperkend te werken.

De Raad wijst op het belang van preventie. Hij meent dat de huidige beleidsinstrumenten (federaal en gewestelijk) er niet in slagen om de hoeveelheid verpakkingsafval te doen afnemen. De Raad vindt het positief dat in het doelstellingenkader van het Samenwerkingsakkoord nu ook explicieter wordt aangegeven dat men een verhoging van het aandeel van herbruikbare verpakkingen en van hergebruikssystemen voor verpakkingen moet bevorderen. Om dit engagement verder te concretiseren, vraagt de Raad, zoals dit ook wordt gevraagd door Europa, om bijkomende maatregelen uit te werken om preventie en hergebruik aan te moedigen. Over de aard en/of de plaats van deze bijkomende maatregelen lopen de meningen uiteen. Sommige organisaties verwijzen naar de Kaderrichtlijn Afval, in uitvoering waarvan de Europese Commissie tegen 31 december 2024 de haalbaarheid van een kwantitatieve doelstelling voor hergebruik van verpakkingen, alsook van bijkomende maatregelen, zal overwegen. Zij vinden het niet aangewezen dat lidstaten in tussentijd een eigen werkmethode en doelstellingen vastleggen (risico op marktverstoring, weinig efficiënt. Men stelt zich ernstige vragen bij de praktische en economische haalbaarheid van hergebruikdoelstellingen enkel op Belgisch niveau en meent dat dit op Europees niveau bekeken moet worden. Om het aandeel herbruikbare verpakkingen te doen toenemen pleiten andere organisaties voor het opnemen in het Samenwerkingsakkoord van hergebruikdoelstellingen voor korte en lange termijn. Zij formuleren hiertoe een voorstel dat vertrekt van de voor het jaar 2000 gerapporteerde cijfers van herbruikbare huishoudelijke verpakkingen en dat erop gericht is om deze prestatie te herhalen en te verbeteren. Ook pleiten deze organisaties tot een verruiming van de scope van de opdracht van Fost Plus met “hergebruik” en formuleren zij in dit verband diverse taken.

Inzake ecodesign en (hoogwaardige) recyclage ondersteunt de Raad de ambitie van de Vlaamse Regering om binnen UPV meer aandacht te geven aan het circulair ontwerp van verpakkingen (en verpakkingsstrategieën). Wat het speerpunt “*slimmer ontwerpen doorheen de keten*” betreft, ondersteunt de Raad het voornemen van de Vlaamse Regering om, voor elementen van *ecodesign* die onder de productnormwetgeving vallen, in overleg te treden met de federale overheid en hierbij het uitfaseren te overwegen van verpakkingen die moeilijk gerecycleerd kunnen worden en waarvoor technisch en economisch haalbare alternatieven beschikbaar zijn. Bij voorkeur gebeurt dit volgens de Raad binnen een Europees kader.

Verder verwelkomt de Raad het in het Samenwerkingsakkoord opgenomen principe om de bijdrage van de verpakkingsverantwoordelijken aan het beheersorganisme inzake het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong in verhouding te stellen tot “*de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en aanwezigheid van gevaarlijke stoffen*”. Ook ondersteunt de Raad de tijdens de hoorzitting van 10 januari 2019 toegelichte hervormingsplannen m.b.t. de tarievenstructuur voor de eerstvolgende jaren en vraagt hij om de effectiviteit ervan op te volgen. Met betrekking tot de mogelijke nadere invulling van de groene punt bijdrage liggen de meningen uit elkaar. Sommige organisaties stellen dat het groene punt één van de instrumenten kan zijn om producenten aan te zetten

tot preventie en *ecodesign*. Ter voorbereiding van de periode na 2020 stelt men voor om in de werkgroepen de mogelijkheden te onderzoeken tot verdere verfijning van de groene-punt-bijdragen (bv. het instellen van tarieven op toepassings- en niet louter materiaalniveau). Hierbij wijst men ook op het belang van een goede definiëring van de begrippen “reële” en “totale kosten” in het Samenwerkingsakkoord. Tenslotte vragen deze organisaties zich af of het de meest geschikte werkwijze is om de verantwoordelijkheid voor de berekening van het eco-moduleren bij het beheersorganisme te leggen. Andere organisaties zijn voorstander van een dynamische en sturende groene-punt-bijdrage om enerzijds recycleerbare verpakkingen te stimuleren en anderzijds verpakkingen te penaliseren die niet of slecht kunnen gesorteerd worden. Zij geven aan dat de huidige berekening en de verdere verfijning zoals voorgesteld in de erkenningsaanvraag van Fost Plus zal zorgen voor meer ecomodulatie en dat de voorziene oprichting van een werkgroep, waarvan het één van de opdrachten is om de methodologie van tarifiering verder te verfijnen, voldoende is: de overheid tekent het beleid uit waarna het de taak is van het beheersorganisme om *in casu* via het middel van de groene-punt-bijdrage de opgelegde doelstellingen te behalen. Voorts ziet men geen meerwaarde in het invoegen van een definitie voor de begrippen “reële” en “totale kosten”. Tenslotte benadrukken deze organisaties het belang om bij de verdere uitwerking/invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel en het principe dat de strijd tegen zwerfvuil een gedeelde verantwoordelijkheid is (met een voorbeeldrol voor publieke overheden), zoals opgenomen in de SUP-richtlijn.

De Raad onderschrijft de bevinding van de Vlaamse regering dat er nood is aan meer inzicht in wat er vooraan de keten gebeurt, om zo beter te sturen richting een circulaire economie. De Raad stelt vast dat het voorliggende Samenwerkingsakkoord de informatieplicht niet uitbreidt vanuit deze optiek. Hij vraagt om dit te doen bij een volgende wijziging van het akkoord en er hierbij over te waken dat er een goed evenwicht wordt bereikt tussen de noodzakelijke gegevens en de administratieve lasten.

De Raad stelt vast dat met betrekking tot de verwerkingshandeling “recyclage” in (beleids)teksten gewezen wordt op het belang van het streven naar een hoogwaardige/kwaliteitsvolle recyclage en zodoende het vermijden van laagwaardige recyclage (“*downcycling*”). De Raad stelt vast dat dit kwaliteitsaspect van recyclage nog niet vervat zit in de regelgeving. Over hoe men hiermee concreet om kan gaan verschillen de meningen. Een aantal organisaties geven aan dat het niet eenvoudig is om een verschil tussen hoogwaardige en laagwaardige recyclage te definiëren. Indien dit gebeurt moet dit volgens hen op Europees niveau gebeuren om te vermijden dat iedere lidstaat er een andere invulling op nahoudt en verschillend beleid aan koppelt. Men pleit voor een doordacht beleid omdat men bij het ontwerp van verpakkingen naast recycleerbaarheid ook rekening moet houden met tal van andere aspecten (bv. veiligheid, transportgemak, ...). Een aantal andere organisaties stelt dat, indien men de grondstoffen maximaal in de economie wil houden, men bij de huidige recyclagedoelstellingen rekening moet houden met de kwaliteit van de recyclage. Hiertoe vragen deze organisaties om de recyclagetrapp in de materialenhierarchie op te splitsen in de trappen (hoogwaardige) recyclage en laagwaardige recyclage en een beschrijving van het begrip “*laagwaardige recyclage*” toe te voegen in de definities. Indien er op Europees vlak geen of weinig initiatief wordt genomen, is men voorstander om hierin een

voortrekkersrol te spelen en deze begrippen op te nemen in het Samenwerkingsakkoord. Men vraagt ook te onderzoeken hoe het beleidsinstrumentarium verder kan worden ontwikkeld dat hoogwaardige recyclage wordt aangemoedigd. Aangaande het vermijden van laagwaardige recyclage ziet men een verantwoordelijkheid weggelegd voor de IVC.

Tenslotte vraagt de Raad om in overleg met de betrokken actoren de reikwijdte van de producentenverantwoordelijkheid inzake verpakkingen/verpakkingsafval bij te stellen conform de gewijzigde Europese regels alsook de principes zoals deze zijn opgenomen in het verpakkings- en zwerfvuilbeleid 2.0 van de Vlaamse regering.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	21 december 2018
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	D.A.B.M., art.11.2.1.
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	//
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	Donderdag, 10 januari: hoorzitting en navolgend werkgroepsoverleg Donderdag, 17 en 24 januari: werkgroepsvergaderingen Donderdag, 31 januari: raadszitting

Op vrijdag 14 december 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorstel tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval goed. Over dit voorstel wordt het advies ingewonnen van de Minaraad en daarna van de Raad van State.

Op vrijdag 21 december 2018 ontving de Minaraad het [adviesvraagdossier](#). Het dossier omvat de volgende stukken:

- Nota aan de Vlaamse Regering (3 pagina's);
- Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van <datum> tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (1 pagina);
- Memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet (1 pagina);
- Samenwerkingsakkoord van <datum> tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (11 pagina's).

De adviestertermijn bedraagt 30 dagen. Omwille van de tussenliggende verlofperiode en omdat de eerstvolgende Raadszitting voorzien is op 31 januari 2019 vroeg de Raad uitstel tot dan.

Als start van de advieswerkzaamheden werd op 10 januari 2019 een hoorzitting georganiseerd. Dhr. John Wante (hoofd Beleidsinnovatie OVAM) gaf toelichting bij het adviesvraagdossier, mevr. Loes Weemaels (projectcoördinator verpakkingsafval VVSG) gaf toelichting bij de onderzoeksresultaten van RECOVER, dhr. Patrick Laevers (Managing Director Fost Plus) gaf toelichting bij de visie en werking van Fost Plus en maakte een beschouwing bij het Samenwerkingsakkoord en dhr. Francis Huysman (Managing Director VAL-I-PAC) deed hetzelfde voor Valipac. Aansluitend werd een eerste werkcommissiebespreking gehouden.

Vervolgens werd een ontwerpadvies besproken tijdens de werkgroepszittingen van 17 en 24 januari, waarna adviesvaststelling door de Raad volgde op 31 januari.

Inleiding

1 Situering

- [1] **Nut van verpakkingen.** Verpakkingen spelen in onze maatschappij een belangrijke rol: ze beschermen het product, dragen zo bij tot de kwaliteit van producten, zorgen voor een efficiënt transport, Voedselverpakkingen dragen bij tot de voedselveiligheid en minder voedselverlies.
- [2] **Knelpunten en uitdagingen.** Tijdens een toelichting¹ voor het Vlaams Parlement lichtte een vertegenwoordiger van OVAM toe hoe het Verpakkingen- en zwerfvuilbeleid wordt geconfronteerd met diverse onderling verbonden knelpunten en dus uitdagingen: (i) het aantal wegwerpverpakkingen neemt toe; (ii) er treden belangrijke materiaalverliezen op, ook bij recyclage; (iii) er zijn de problematieken van (marien) zwerfvuil en (iv) microplastics; (v) de importban van China m.b.t. kunststof- en papierafval van lage kwaliteit noopt (in het bijzonder voor bedrijfsmatig verpakkingsafval) tot het zoeken naar andere verwerkingscapaciteit,
- [3] **Een bewegend beleidslandschap.** Het beleidslandschap inzake verpakkingen/verpakkingsafval is dan ook danig in beweging: diverse beleidsinitiatieven ontplooiën zich en worden steeds meer gekaderd binnen het streven naar een circulaire economie, waaronder de Europese draagtassenrichtlijn, de wijziging van de Kaderrichtlijn Afval en de Verpakkingsrichtlijn (als onderdeel van het Europese Pakket Circulaire economie), de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, de conceptnota van de Vlaamse Regering betreffende het verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0., de Richtlijn wegwerpplastics, De beheersorganismen die de producentverantwoordelijkheid uitvoeren hebben ook initiatieven² genomen om te evolueren naar een meer circulair model.
- [4] **Implementatie via verschillende beleidsinstrumenten, waaronder het Samenwerkingsakkoord.** De implementatie van dit wijzigende beleidslandschap gebeurt via verschillende beleidsinstrumenten (productnormwetgeving, VLAREMA 7, het Samenwerkingsakkoord, de nieuwe erkenning van Fost Plus, ...).

Het voorliggende Samenwerkingsakkoord beoogt alvast de (gedeeltelijke) omzetting van de gewijzigde Europese verpakkingsrichtlijn, de Europese draagtassenrichtlijn alsook de conceptnota van de Vlaamse Regering betreffende het verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0. De omzetting van de richtlijn eenmalige plastics, waarover het Europees Parlement en de Europese Raad op 19 december 2018 een politiek akkoord bereikten, werd nog niet meegenomen in het voorliggende Samenwerkingsakkoord. Dit geldt ook voor diverse elementen uit de gewijzigde Kaderrichtlijn Afval (bv. inzake de minimumvereisten voor UPV-regelingen). Gelet op de omzettingstermijn van 2 jaar voor de Europese richtlijnen,

¹ Toelichting OVAM, Opties voor een vernieuwd verpakkingenbeleid, Vlaams Parlement, 17 april 2018.

² Zie <https://www.valipac.be/nl/de-overgang-naar-circulaire-economie-vergemakkelijken/>; <https://www.fostplus.be/nl/bedrijven/duurzamer-verpakken>; <https://www.greenerpackaging.be/nl/>; <https://www.pack4recycling.be/>; www.pack4codesign.org.

valt op relatief korte termijn nog een wijziging aan het Samenwerkingsakkoord te verwachten.

De directe aanleiding voor deze voorliggende wijziging van het Samenwerkingsakkoord wordt geboden door het op korte termijn willen bieden van het nodige kader voor de in december 2018 afgeleverde nieuwe erkenning van Fost Plus als beheersorganisme voor huishoudelijke verpakkingen.

2 Krachtlijnen van het gewijzigde beleidslandschap

2.1 Gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakkingsrichtlijn

[5] **Inleiding.** De Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, hierna de “Verpakkingsrichtlijn” genoemd, schetst samen met de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, hierna de “Kaderrichtlijn Afval” genoemd, het algemeen kader waarbinnen de lidstaten van de Europese Unie hun beleid inzake de preventie en het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval kunnen ontwikkelen. Beide richtlijnen werden recent gewijzigd door richtlijnen die, als onderdeel van het Europese Pakket Circulaire Economie, eind mei 2018 door het Europees Parlement en de Europese Raad werden goedgekeurd. Met de aangebrachte wijzigingen beoogt men onder meer een meer uniforme toepassing van regelingen voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) alsook een striktere toepassing van de afvalhiërarchie. De lidstaten beschikken over twee jaar de tijd om beide richtlijnen in eigen regelgeving om te zetten (o.a. via het Samenwerkingsakkoord).

[6] **Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV).** In de Kaderrichtlijn Afval werd een nieuwe definitie voor “UPV-regeling” ingevoerd om te verduidelijken dat het gaat om een reeks maatregelen van de lidstaten om producenten financieel of financieel en organisatorisch verantwoordelijk te stellen voor het beheer van de afvalfase van een product, met inbegrip van handelingen in verband met gescheiden inzameling, sortering en verwerking.

Ook werd aan de richtlijn een set van algemene minimale vereisten voor UPV-regelingen toegevoegd. Deze hebben op tal van aspecten betrekking, zoals de rolverdeling, het type van doelstellingen, de rapportage, de kostenverdeling, monitoring en handhaving, In bijlage 1 worden de UPV-minimumvereisten meegegeven voor het formuleren van doelstellingen en de kostenverdeling.

[7] **Striktere toepassing van de afval/materialenhiërarchie.** Verschillende van de aangebrachte wijzigingen in zowel de Kaderrichtlijn Afval als de Verpakkingsrichtlijn getuigen van het streven naar een striktere toepassing van de afvalhiërarchie (i.e. preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere nuttige toepassing, verwijdering).

Zo moeten de lidstaten versterkt inzetten op preventie en hergebruik:

- In de Kaderrichtlijn werd het artikel inzake afvalpreventie (art. 9) vervangen door een omvangrijker artikel, in uitvoering waarvan de lidstaten minstens een reeks van maatregelen³ moeten nemen om afvalproductie te voorkomen. De lidstaten moeten de uitvoering van deze preventiemaatregelen opvolgen aan de hand van passende kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en doelstellingen.
- In de Verpakkingsrichtlijn werd “herbruikbare verpakking”⁴ als nieuw begrip geïntroduceerd. Ook werd het korte art. 5 inzake hergebruik, in uitvoering waarvan de lidstaten systemen voor het hergebruik van verpakkingen mochten bevorderen, vervangen door een meer uitgewerkt artikel met onder meer de volgende bepalingen:
 - De lidstaten nemen maatregelen om de toename aan te moedigen van het aandeel herbruikbare verpakkingen dat in de handel wordt gebracht en systemen om verpakkingen op milieuvriendelijke wijze te hergebruiken. Deze maatregelen kunnen onder meer het volgende omvatten: “a) het gebruik van *statiegeldregelingen*; b) de vaststelling van *kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen*; c) het gebruik van *economische prikkels*; d) de vaststelling van een *minimumpercentage herbruikbare verpakking dat elk jaar per verpakkingsstroom in de handel wordt gebracht*.”
 - Een lidstaat mag maximaal 5 procentpunten van het aandeel van de voor het eerst op de markt gebrachte herbruikbare verkoopverpakkingen meetellen voor de berekening van zijn resultaten voor de recyclagedoelstellingen.
 - Tegen 31 december 2024 overweegt de Commissie de haalbaarheid van een kwantitatieve doelstelling voor het hergebruik van verpakking, alsook bijkomende maatregelen om het hergebruik te bevorderen.

In uitvoering van de gewijzigde Kaderrichtlijn Afvalstoffen moeten de lidstaten meer inzetten op gescheiden inzameling. Volgens de vorige regeling dienden de lidstaten tegen 2015 een gescheiden inzameling in te voeren voor tenminste papier, metaal, kunststof en glas, indien zulks uitvoerbaar was op technisch, milieu- en economisch vlak (cf. TEEP-uitzonderingsgrond). Omdat veel lidstaten beroep deden op deze (te) algemene uitzonderingsgrond, werd deze geschrapt. Afwijkingen blijven evenwel mogelijk, indien

³ Deze zijn: (a) bevorderen en ondersteunen van duurzame productie- en consumptiemodellen; (b) aanmoedigen van het ontwerp, de fabricage en het gebruik van producten die hulpbronnefficiënt, duurzaam (ook wat betreft levensduur en het ontbreken van geplande veroudering), repareerbaar, herbruikbaar en opwaardeerbaar zijn; (c) in kaart brengen van producten die kritieke grondstoffen bevatten om te voorkomen dat die materialen afval worden; (d) aanmoedigen van het hergebruik van producten en invoeren van systemen die herstel- en hergebruikactiviteiten stimuleren (i.c. voor EEA, textiel, meubelen, verpakkingen, bouwmaterialen- en producten); (e) aanmoedigen van elementen (bv. losse onderdelen, handleidingen, ...) die herstel en hergebruik van producten mogelijk maken; (f) de afvalproductie verminderen in industriële processen (winning, productie, verwerking) en bouw- en sloopwerkzaamheden, rekening houdend met de BBT; (g) de productie van levensmiddelenafval verminderen (nijverheid, distributie, horeca en huishoudens) als bijdrage aan de VN-doelstelling; (h) aanmoedigen van voedselschenken en andere herverdeling voor menselijke consumptie; (i) bevorderen van de vermindering van het gehalte aan gevaarlijke stoffen in materialen en producten; (j) verminderen van de productie van afvalstoffen die niet geschikt zijn voor voorbereiding op hergebruik of recycling; (k) vaststellen van producten die de belangrijkste bronnen van zwerfafval vormen en nemen van passende maatregelen om zwerfafval van die producten te voorkomen en te verminderen; (l) ernaar streven de productie van zwerfvuil in zee een halt toe te roepen als bijdrage aan de VN-doelstelling; (m) ontwikkelen en steunen van voorlichtingscampagnes om de bewustwording inzake afvalpreventie en zwerfafval te bevorderen.

⁴ Een herbruikbare verpakking wordt gedefinieerd als een “*verpakking die is bestemd, is ontworpen en in de handel is gebracht om binnen haar levensduur verscheidene omlopen te maken door opnieuw te worden gevuld of gebruikt voor hetzelfde doel als waarvoor zij is ontworpen*”.

aan één of meerdere specifieke(re) voorwaarden⁵ is voldaan. Het specifieke Europese streven naar een meer gescheiden inzameling van eenmalige kunststoffen drankverpakkingen blijkt uit de recent aangenomen *Single Use Plastics*-richtlijn (zie 2.2).

De lidstaten moeten verder ook meer inzetten op voorbereiding voor hergebruik en recyclage. Daartoe werden de in de Verpakkingsrichtlijn opgenomen recyclagedoelstellingen als volgt naar boven toe bijgesteld:

Tabel 1: *Recyclagedoelstellingen opgenomen in de Verpakkingsrichtlijn*

	Tegen 31/12/2008	Tegen 31/12/2025	Tegen 31/12/2030
TOTAAL	55% – 80%	65%	70%
kunststof	22,5%	50 %	55 %
hout	15%	25 %	30 %
ferrometalen	50%	70 %	80 %
aluminium		50 %	60 %
glas	60%	70 %	75 %
papier en karton	60%	75 %	85 %

De percentages betreffen gewichtsprocenten. Voor het berekenen van het gewicht van stedelijk afval en verpakkingsafval dat wordt gerecycleerd komt er een nieuwe Europese methode. Hierop wordt dieper ingegaan in het advies zelf (zie paragraaf [28]).

Opmerkenswaardig is ook dat men voortaan, m.b.t. metalen verpakkingen, een onderscheid moet maken tussen verpakkingen vervaardigd van ferro-metalen (bv. staal) en deze vervaardigd van aluminium (bv. blikjes). Tegen uiterlijk 31 december 2024 overweegt de Commissie om het bijgestelde ambitieniveau van deze nieuwe doelstellingen te behouden of zo nodig verder te verhogen.

2.2 Richtlijn Wegwerpplastics

- [8] **Inleiding.** In het kader van de strijd tegen (marien) zwerfvuil bracht de Europese Commissie op 28 mei 2018 een voorstel van richtlijn uit betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, ook wel verkort aangeduid als de Richtlijn Wegwerpplastics (*“Single-use plastics”*-richtlijn). Met dit voorstel bouwde de Commissie verder op zijn actieplan circulaire economie (2015) en meer in het bijzonder op zijn [Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie](#) die hij begin 2018 in uitvoering van zijn actieplan had uitgebracht. Naast de doelstelling dat tegen 2030 alle kunststoffen verpakkingen herbruik- of recycleerbaar zouden moeten zijn, werd in deze strategie namelijk een wetgevend initiatief aangekondigd gericht op het bestrijden van (marien) zwerfvuil.

⁵ Deze zijn: i. gemengde inzameling hypothekeert kwaliteitsvolle recyclage niet en gaat niet in tegen de afvalhiërarchie; ii. gescheiden inzameling biedt niet de beste milieu-uitkomst; iii. gescheiden inzameling is technisch niet mogelijk; iv. gescheiden inzameling brengt disproportionele economische kosten met zich mee.

[9] **Krachtlijnen.** Op 19 december 2018 bereikten het Europees Parlement en de Europese Raad een voorlopig politiek akkoord over de richtlijn, die onder meer de volgende bepalingen omvat:

- De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om te komen tot een ambitieuze en aangehouden vermindering van het verbruik van bekertjes voor dranken en bepaalde houders voor voedingsmiddelen die kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn (cf. art. 4).
- Er worden beperkingen vastgesteld voor het op de markt brengen van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarvoor alternatieven op de markt bestaan. Eén daarvan betreft voedselhouders gemaakt van geëxpandeerd polystyreen (bijvoorbeeld “piepschuim”), die worden gebruikt voor voedingsmiddelen die bestemd zijn om ter plaatse of na afhaling direct, zonder enige verdere bereiding, uit het recipiënt geconsumeerd te worden (cf. art. 5).
- Er worden voorschriften vastgesteld inzake productontwerp voor kunststoffen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik, om ervoor te zorgen dat de bijbehorende doppen en deksels die voor een groot deel uit kunststoffen zijn gemaakt, tijdens de gebruiksfase aan de verpakking bevestigd blijven, waardoor zij niet in het milieu kunnen terechtkomen. Ook worden voor drankflessen productvereisten ingesteld met betrekking tot de gerecycleerde inhoud (*recycled content*): i. vanaf 2020 moeten kunststoffen drankflessen voor eenmalig gebruik met als hoofdbestanddeel Polyethyleen Terephthalaat (“PET-flessen”) minstens 25% gerecycleerde kunststof bevatten; vanaf 2030 moeten kunststoffen drankflessen voor eenmalig gebruik minstens 30% gerecycleerde kunststof bevatten (cf. art. 6).
- Er worden markeringsvoorschriften vastgesteld voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik om te vermijden dat zij verkeerd worden verwijderd en om de consument te informeren over de potentiële gevolgen die incorrecte verwijdering van afval kan hebben op zwerfvuil op zee en over de meest aangewezen praktijken voor afvalbeheer (cf. art. 7).
- In Artikel 8 worden UPV-regelingen voor vistuig dat kunststoffen bevat en voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Terwijl de algemene minimumvereisten voor UPV-regelingen, zoals vastgesteld in de Kaderrichtlijn Afval (zie paragraaf [6] en bijlage 1) op deze regelingen van toepassing zijn, worden in art. 8 ook specifieke en aanvullende eisen vastgesteld voor de financiële verantwoordelijkheid van producenten, in het bijzonder voor bewustmakingscampagnes, en in het geval van kunststoffen voor eenmalig gebruik ook voor de opruiming van zwerfvuil. Specifiek wat dit laatste betreft, stelt art. 8 het volgende:

“Member States shall ensure that the producers of the single-use plastic products listed in point 1 of Part E of the Annex shall cover the costs pursuant to extended producer responsibility provisions in Directive 2008/98/EC and Directive 94/62/EC and, insofar as not already included, cover the following costs:

(a) the costs of the awareness raising measures referred to in Article 10 regarding those products;

(b) the costs for the collection of waste of those products discarded in public collection systems, including infrastructure and its operation, and its subsequent transport and treatment;

(c) the costs to clean up litter of those products and its subsequent transport and treatment.”

- Artikel 9 schrijft voor dat de lidstaten minimumstreefwaarden moeten bereiken voor gescheiden inzameling van kunststoffen drankflessen⁶ voor eenmalig gebruik m.h.o. op recyclage: (*) tegen 2025 moeten de lidstaten 77% (op gewichtsbasis) van de kunststoffen drankflessen voor eenmalig gebruik, die in een bepaald jaar in de handel zijn gebracht, gescheiden inzamelen m.h.o. op recyclage; (*) tegen 2029 moeten de lidstaten 90% (op gewichtsbasis) van de kunststoffen drankflessen voor eenmalig gebruik, die in een bepaald jaar in de handel zijn gebracht, gescheiden inzamelen m.h.o. op recyclage. Om deze doelstellingen te halen, kunnen de lidstaten onder andere: (a) statiegeldregelingen invoeren, of (b) streefwaarden voor gescheiden inzameling vaststellen voor relevante UPV-regelingen.
- Artikel 10 schrijft voor dat de lidstaten maatregelen treffen om het publiek bewust te maken van de effecten van zwerfvuil en ongepaste verwijdering van afval in het milieu, in het bijzonder het marine milieu, en van de beschikbare opties voor hergebruik en afvalbeheer.
- De laatste artikelen van de richtlijn bevatten eerder bepalingen van governance en/of van administratiefrechtelijke aard (bv. coördinatie van maatregelen, informatiesystemen en monitoring, sancties, evaluatie en herziening, omzetting, inwerkingtreding, ...).

In de overwegingen (35) en (36) van de richtlijn wordt gesteld dat overeenkomstig artikel 5 van het verdrag van de Europese Unie, rekening moet gehouden worden met het proportionaliteitsbeginsel waarbij niet verder gegaan wordt dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken evenals dat de strijd tegen zwerfvuil een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen bevoegde overheden, producenten en consumenten.

2.3 Vlaams verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0

- [10] **Inleiding en uitgangspunten.** Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering de principes goed voor het verpakkingenbeleid en zwerfvuilbeleid 2.0.⁷ Voor een integraal verpakkingenbeleid schuift de Vlaamse Regering de volgende uitgangspunten naar voor, die zijn gebaseerd op de materialenhiërarchie en het principe “*de vervuiler betaalt*”, zoals vastgelegd in het Materialendecreet: *i. Vermijd overbodig gebruik van verpakkingen; ii. Maak verpakkingen zo milieuvriendelijk mogelijk; iii. Recycleer verpakkingen waar mogelijk; iv. Vermijd zwerfvuil; v. Verdeel de kosten zo dat de juiste stimulansen worden gegeven; vi. Organiseer beleidsinstrumenten op een eenvoudige en slagvaardige manier.*

⁶ Dit betreft kunststoffen drankflessen met een inhoud tot drie liter, met inbegrip van hun doppen en deksels.

⁷ VLAAMSE REGERING (2018) (VR 2018 2007 DOC.0970/1).

[11] **Aangekondigde maatregelen.** Rekening houdend met bovenstaande uitgangspunten voor een geïntegreerd verpakkingen- en zwerfvuilbeleid, schoof de Vlaamse Regering maatregelen naar voor op volgende vlakken:

1. **Nulmeting zwerfvuil:** Om de discussies over cijfers inzake zwerfvuil en de interpretatie te beslechten, voorziet men een nulmeting uit te voeren. Op basis van een methodiek die met alle stakeholders (producenten, overheden, ...) wordt afgesproken, gaan men na hoe groot het probleem is, welke fracties deel uitmaken van het zwerfvuil,... Die nulmeting wordt het ijkpunt van het komende beleid. De bekomen cijfers zullen de basis vormen voor het verder uitwerken van de producentenverantwoordelijkheden (doelstellingen, inspanningen, resultaten, ...).
2. **Producentverantwoordelijkheid en beloningssysteem:** Ten eerste voorziet de Vlaamse Regering om de verantwoordelijkheid (sic) voor het voorkomen en opruimen van zwerfvuil te verhalen op de verantwoordelijken, wat neerkomt op *“het uitbreiden van het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid richting mede financiële verantwoordelijkheid voor het opruimen van zwerfvuil”*. In het kader daarvan werden de volgende doelstellingen aangekondigd: *“Tegen 2022 wordt 90% van de drankverpakkingen ingezameld en gerecycleerd; Tegen 2023 wordt 65% van alle plastic verpakkingen gerecycleerd; Tegen 2030 wordt 70% van alle plastic verpakkingen gerecycleerd; Tegen 2025 wordt 95% van alle huishoudelijke verpakkingen gerecycleerd.”* Indien deze *“ambitieuze doelstellingen”* niet gehaald worden, voorziet men om *“forse boetes”* op te leggen. Dit zal worden verankerd in het Samenwerkingsakkoord. Eind 2023 volgt een nieuwe evaluatie. *“Indien de doelstellingen nog steeds niet significant gehaald worden, zal de sector gevraagd worden om statiegeld te organiseren of een veralgemeend beloningssysteem in te voeren.”* Ook merkt de Vlaamse Regering op dat de bijdrage voor de Mooimakers nu voor het grootste deel een vrijwillige bijdrage betreft en dat deze juridisch moet worden verankerd in het Samenwerkingsakkoord. Indien zou blijken dat het zwerfvuilbeleid niet afdoende is, kan de bijdrage zelfs eventueel worden verhoogd. Ten tweede voorziet de Vlaamse Regering een sterker beleid uit te bouwen inzake *out-of-home* en *on-the-go consumptie*, met onder meer de volgende maatregelen: het invoeren van een verplichting om tijdens evenementen georganiseerd door overheden alleen nog catering aan te bieden met herbruikbaar materiaal (cf. VLAREMA 7), het door de sector voorgestelde engagement om een verdubbeling te realiseren van de hoeveelheid selectief ingezamelde verpakkingen die buitenshuis worden verbruikt (cf. nieuwe erkenning Fost Plus).
Om tenslotte onduidelijkheden weg te werken en discussies te vermijden m.b.t. de diverse fracties in het zwerfvuil, de gerelateerde kosten alsook de bereikte recyclageresultaten, kondigt de Vlaamse Regering ten derde aan om samen met alle betrokken actoren te zullen investeren in goede gegevens (i.e. systematische dataverzameling en rapportage).
3. **Binnen UPV meer aandacht geven aan circulair ontwerp:** Om binnen UPV meer aandacht te geven aan een circulair ontwerp, voorziet de Vlaamse Regering diverse

maatregelen, waarvan een aantal worden gekaderd binnen het streven naar een circulaire economie:

- a. Slimmer ontwerpen doorheen de keten, “met als finaliteit ze volledig circulair te maken. Dat vergt niet alleen het ontwerp van verpakkingen die volledig recycleerbaar zijn en waar maximaal gerecycleerde grondstoffen in gebruikt worden, maar ook dat het businessmodel zelf achter de waardeketen voor zowel de verpakking én het product dat verpakt wordt, herdacht wordt.” In dit kader wordt ook aangekondigd dat men in overleg zal gaan met de federale overheid voor elementen van ecodesign die onder productnormering vallen. Het instellen van een verbod van het op de markt brengen van een verpakking die niet gerecycleerd kan worden wordt daarbij als mogelijkheid naar voor geschoven.
 - b. Differentiëren van de groene punt bijdragen: De Vlaamse Regering geeft aan dat verpakkingsverantwoordelijken verplicht kunnen worden om meer differentiatie aan te brengen in de groene punt bijdragen om zo niet-recycleerbare verpakkingen te benadelen t.o.v. recycleerbare of gerecycleerde alternatieven en verwijst hiervoor naar de nieuwe erkenning van Fost Plus.
 - c. Meer inzicht in wat vooraan de keten gebeurt: De Vlaamse Regering geeft aan dat er in het kader van de UPV-rapporteringsplicht meer inzicht nodig is wat er vooraan de keten gebeurt (i.e. meer info over de verpakkingen die op de markt worden gebracht op vlak van hoeveelheden, hun recycleerbaarheid, de verhouding recycleerbaar of herbruikbaar, gehalte aan recycled content, ...), “om zo met onze beleidsinstrumenten beter te sturen richting een circulaire economie”.
 - d. Aanvullende doelstellingen formuleren: De Vlaamse Regering uit het voornemen om de nu geformuleerde doelstellingen aan te vullen met doelstellingen die slaan op “herbruikbaarheid, recycleerbaarheid of recycled content van op de markt gebrachte verpakkingen of beperken van het verlies van bepaalde materialen uit de verpakkingskringloop om zo verpakkingsverantwoordelijken meer inspanningen te laten leveren vooraan de keten en hen te dwingen ook werk te maken van een afzet voor recyclaten in nieuwe verpakkingen”. In dit verband schoof de Vlaamse Regering alvast de volgende doelstellingen (gebaseerd op door de sectoren voorgestelde engagementen) naar voor: “Tegen 2022 wordt 25% gerecycleerd materiaal gebruikt in PET-verpakkingen. Tegen 2025 bedraagt dit 50%. Tegen 2025 zijn alle verpakkingen die op de markt gebracht worden, herbruikbaar, recycleerbaar, composteerbaar of biodegradeerbaar.” Ook voor de andere fracties in het zwerfvuil (bv. kauwgom, sigarettenpeuken, ...) kondigt de Vlaamse Regering aan om doelstellingen te formuleren.
4. Uitfaseren van het gebruik van wegwerpkassazakken: Als eerste stap om het gebruik van wegwerpkassazakken uit te faseren voorziet de Vlaamse Regering om (in kader van VLAREMA 7) een verbod in te stellen op het gratis ter beschikking stellen van lichte plastic draagtassen. Ook wordt in overleg met de actoren gekeken of er ook

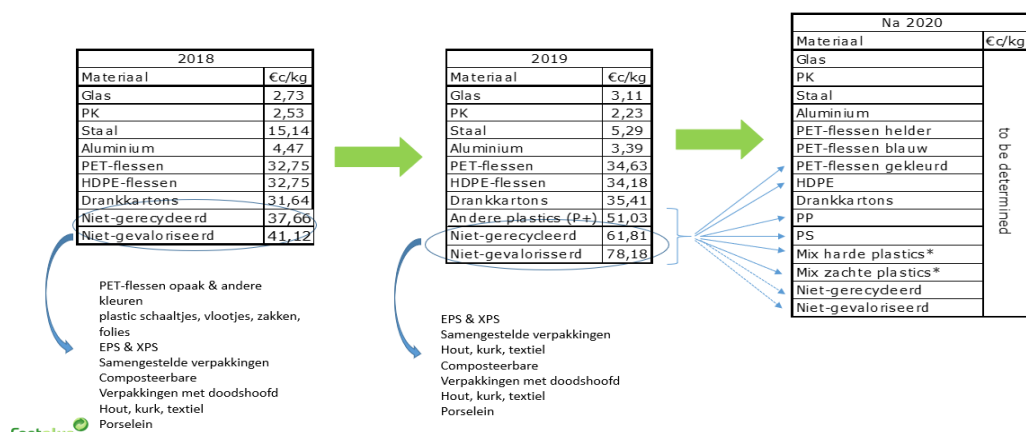
meer ecologische alternatieven kunnen worden gevonden voor de groenten- en fruitzakjes en voor de zwaardere draagtassen (d.i. die zakken die niet onder het verbod vallen van het gratis ter beschikking stellen).

5. De PMD-inzameling optimaliseren: Opdat onder meer de consument over een duidelijke sorteerbodschap zou beschikken, kondigt de Vlaamse Regering aan om de P-fractie in de huidige PMD-inzameling tegen eind 2019 voor gans Vlaanderen uit te breiden naar alle recycleerbare kunststofverpakkingen (d.i. P(+)-inzameling), in samenhang met de inzameling via alternatieve kanalen, en dit te zullen verankeren in de nieuwe erkenning van Fost Plus.
6. Sterker inzetten op gescheiden inzamelen van verpakkingsafvalstoffen bij bedrijven: De Vlaamse Regering voorziet meer in te zetten op het sorteren van bedrijfsafval, de uitrol van het Uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval en de handhaving bij bedrijven, met een focus op verpakkingsafval en verplicht gescheiden in te zamelen fracties uit het VLAREMA, inclusief monitoring van lekstromen van verpakkingsafval. Het halen van de doelstellingen vormt daarbij het uitgangspunt.
7. Investeren in recyclagecapaciteit: De Vlaamse Regering wijst op de noodzaak om, bij voorkeur in Vlaanderen, te investeren in betere en ook meer innovatieve sorteer- en recyclage-infrastructuur, zodat de sector kan worden ondersteund in de omslag naar een meer doorgedreven recyclage. Overeenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 wordt er voor 30 miljoen aan extra investeringsmiddelen voorzien voor de circulaire economie. Een gedeelte hiervan kan volgens de Vlaamse Regering worden gebruikt ter ondersteuning van het verpakkingsbeleid. De Vlaamse Regering kondigt in dit verband ook aan om het engagement van de betreffende sectoren, dat tegen 2023 de recyclage van verpakkingsafval voor 100% in de Europese Unie, bij voorkeur in België, te zullen verankeren. Met het oog op investeringszekerheid, biedt de Vlaamse Regering “*de nodige garanties voor de langetermijn-uitrol van bijvoorbeeld de P+-inzameling*”.
8. Overige maatregelen die de Vlaamse Regering te nemen om te komen tot een geïntegreerd verpakkings- en zwerfvuilbeleid, betreffen:
 - a. het opstellen van een *green deal of road map* met de distributiesector vanwege diens mogelijkheden om het verbruik van verpakkingen te verminderen (bv. inzetten op meer hergebruik en terugname van verpakkingen via wijzigingen in winkelinrichting en -concept, het gebruik van meer recycleerbare verpakkingen voor de huismerken, ...);
 - b. het besteden van de nodige aandacht aan nieuwe verkooptechnieken die een belangrijke impact hebben op vlak van verpakkingen en verpakkingsafval, met name onder meer e-commerce (i.e. verduidelijken van de definitie “verpakkingsverantwoordelijke” in het Samenwerkingsakkoord);
 - c. het verder/meer inzetten op handhaving (streven naar een voldoende hoge pakkans en boetes) inzake zwerfvuil in samenwerking met lokale besturen.

2.4 Erkenning Fost Plus

- [12] **Inleiding.** Op 20 december 2018 reikten de drie gewesten, vertegenwoordigd in de Interregionale Verpakkingscommissie (IVC), een nieuwe erkenning uit aan Fost Plus tot 2023. Deze erkenning bevat de voorwaarden waaronder Fost Plus wordt erkend als beheerorganisme voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong, zoals voorzien in art. 9 van het Samenwerkingsakkoord. Om te komen tot een verhoogde inzameling en recyclage van verpakkingen bevat de erkenning onder meer de volgende maatregelen die tijdens de hoorzitting van 10 januari 2019 werden toegelicht.⁸
- [13] **Invoering P(+)-MD-inzameling.** Gespreid over een periode van 2 jaar (tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2021) zal Fost Plus in België geleidelijk het systeem invoeren van de uitgebreide PMD-inzameling (d.i. P(+)-MD). Naast de huidige plastic flessen en flacons zullen voortaan ook andere huishoudelijke plastic verpakkingen (bv. potjes, vlotjes en folies) worden ingezameld (cf. art. 2).
- [14] **Doelstelling *recycled content* voor PET-verpakkingen.** In het kader van de bijgestelde berekeningsmodaliteiten voor recyclage garandeert Fost Plus “*dat het gerecycleerde verpakkingsafval effectief gebruikt wordt voor de productie van nieuwe eindproducten, waarbij zo weinig mogelijk van de technische eigenschappen en de economische waarde van de gerecycleerde materialen verloren gaat. Fost Plus doet in het kader van de modelbestekken voor de verwerving van de materialen de nodige voorstellen om een zo hoogwaardig mogelijke recyclage te promoten, zoals bijvoorbeeld “bottle-to-bottle” recyclage van de transparante en blauwe PET-fracties, waarbij minstens 25% “bottle-to-bottle” recyclage gerealiseerd moet worden*” (cf. art. 4, e.).
- [15] **Differentiatie groene punt bijdragen.** De erkenning bepaalt dat de principes voor de berekening van het Groene Punt moeten leiden tot een vermindering van de impact van verpakkingen op het leefmilieu en de afvalhiërarchie, zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, moeten respecteren (cf. art. 28).

Tijdens de hoorzitting van 10 januari werden de plannen ter zake toegelicht⁹:



Tabel 2: Groene punt en eco-modulatie (Bron: Presentatie Fost Plus, Hoorzitting Minaraad over het Samenwerkingsakkoord, 10 januari 2019)

⁸ Presentatie OVAM, Hoorzitting Minaraad over het Samenwerkingsakkoord, 10 januari 2019.

⁹ Presentatie Fost Plus, Hoorzitting Minaraad over het Samenwerkingsakkoord, 10 januari 2019

Tussen 2018 en 2019 zullen de groene-punt-tarieven voor niet-gerecycleerde en niet-gevaloriseerde stromen nagenoeg verdubbelen. Het groene-punt-tarief voor de andere plastics, die vanaf 2019 door de uitrol van P+MD zullen worden ingezameld via de blauwe zak, zal in eerste instantie een eenheidstarief worden gehanteerd. Na 2020 zal voor elke restplasticstroom een onderscheiden tarief worden ingevoerd.

- [16] **Verdubbeling gescheiden inzameling van verpakkingsafval buitenshuis.** Om ook de inzameling “out-of-home” (bv. scholen, sportcentra, festivals, trein- of metrostations, ...) van P(+MD) te verhogen moet Fost Plus tegen 2023 de hoeveelheid selectief ingezamelde verpakkingen van drank en andere voedingsproducten die buitenshuis worden verbruikt, alsook de inzameling in het bedrijfsmatig circuit van PMD bij de bedrijven, verdubbelen in vergelijking met 2018 (cf. art. 37).

3 Toelichting bij het Samenwerkingsakkoord

3.1 Inleiding tot het Samenwerkingsakkoord.

- [17] In België werd de Europese Verpakkingsrichtlijn 94/62/EG (gewijzigd door richtlijn 2004/12/EG) vertaald naar het Interregionaal Samenwerkingsakkoord van 2008, wat leidt tot een enigszins uniform systeem voor het Belgische grondgebied. Het Samenwerkingsakkoord is van toepassing op alle verpakkingsafval van verzend-, verzamel- en verkoopverpakkingen, en heeft, binnen zijn grenzen en modaliteiten, de volgende doelstellingen (cf. art. 3, §1):

1. *het voorkomen en het verminderen van de productie of van de schadelijkheid van verpakkingsafval;*
2. *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 en het waarborgen dat het totale gewicht van de eenmalige verpakkingen voor dezelfde goederen die in de handel zijn gebracht, vermindert in vergelijking tot het voorgaande jaar;*
3. *het bevorderen van het hergebruik en het bevorderen en opleggen van de nuttige toepassing, in het bijzonder de recyclage, alsook het verminderen van het aandeel verpakkingsafval in de niet-selectieve inzameling;*
4. *het opleggen aan de verpakkingsverantwoordelijken, door het instellen van een terugnameplicht, om de totale en reële kosten te dragen van de inzameling, nuttige toepassing en verwijdering van verpakkingsafval en, voor wat betreft het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong, om bij te dragen aan de hieraan verbonden kosten, zoals bepaald in het artikel 13, §1, 12°;*
5. *het opleggen en het organiseren van een informatieverplichting in hoofde van de verpakkingsverantwoordelijken en andere personen betrokken bij de productie, het in de handel brengen van verpakte goederen of het terugnemen van verpakkingsafval.*

Met het oog op het nastreven van deze doelen staan er in het Samenwerkingsakkoord drie basisverplichtingen centraal: (1) het [algemeen preventieplan](#), (2) de [terugnameplicht](#) (met diverse recyclagedoelstellingen) en (3) de [informatieplicht](#). Om de terugnameplicht voor verpakkingsafval op een collectieve wijze in de praktijk te brengen, hebben de producenten twee beheersorganismen opgericht: [Fost Plus](#) voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong en [Valipac](#) voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong. De [Interregionale Verpakkingscommissie \(IVC\)](#) volgt de uitvoering van het Samenwerkingsakkoord op.

3.2 Toelichting bij de voorgestelde wijzigingen.

- [18] **Voorgestelde wijzigingen.** De voorgestelde wijzigingen aan het Samenwerkingsakkoord hebben onder meer betrekking op het volgende:
- Er worden nieuwe inzamel- en recyclagedoelstellingen geïntroduceerd: (a) Tegen 2022 moet minstens 90% van de drankverpakkingen worden ingezameld en gerecycleerd¹⁰; (b) tegen 2025 moet minstens 95% van de huishoudelijke verpakkingen worden ingezameld en gerecycleerd. Voor deze doelstellingen is in het voorliggende Samenwerkingsakkoord geen (verwijzing naar een) berekeningsmethode opgenomen.
 - De recyclagedoelstellingen¹¹ (uitgedrukt in gewichtsprocenten) voor de verschillende verpakkingsmaterialen worden als volgt naar boven toe bijgesteld en moeten apart behaald worden voor huishoudelijke en bedrijfsmatige verpakkingen¹² vanaf het kalenderjaar volgend op de inwerkingtreding van het huidige samenwerkingsakkoord:

¹⁰ In het overwegende gedeelte van het Samenwerkingsakkoord wordt m.b.t. hiermee gesteld dat een specifieke en bijzonder ambitieuze doelstelling van 90% voor de selectieve inzameling en recyclage van drankverpakkingen aangewezen is om de aanwezigheid van drankverpakkingen in het zwerfvuil tegen te gaan en dat deze doelstelling nog steeds realistisch is.

¹¹ In het overwegende gedeelte van het Samenwerkingsakkoord wordt m.b.t. de voorgestelde bijstelling van de recyclagedoelstellingen gesteld dat:

- *“het noodzakelijk is om de recyclagedoelstellingen van het Samenwerkingsakkoord aan te passen aan de nieuwe in de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn opgenomen minimale recyclagedoelstellingen per materiaal;*
- *de nieuwe recyclagedoelstellingen per materiaal moeten afgewogen worden ten opzichte van de resultaten die nu reeds worden behaald door de erkende organismen en door de verpakkingsverantwoordelijken die individueel aan de terugnameplicht voldoen;*
- *de nieuwe recyclagedoelstellingen per materiaal, voor alle materialen behalve plastics, nu reeds gehaald worden en dus zeer realistisch zijn; dat de wettelijke doelstelling dus vooral beoogt om het huidige hoge niveau van milieubescherming te behouden;*
- *omwille van de invoering van de selectieve inzameling van huishoudelijke restplastics via de uitgebreide PMD-inzameling, een zeer ambitieuze doelstelling kan worden gesteld die nog steeds realistisch is;*
- *voor de bedrijfsmatige plastics de ambitieuze doelstellingen de realiteit van het terrein inzake bedrijfsmatig (verpakkings-)afval moeten weerspiegelen;*
- *de verhoging van de recyclagedoelstellingen mede is ingegeven door het strategisch belang van de “circulaire economie”, namelijk om maximaal de schaarse en waardevolle grondstoffen in het systeem te houden;*
- *dat de bepalingen ook een verankering zijn van vrijwillige engagementen die het bedrijfsleven heeft opgenomen”.*

¹² België is het enige land in Europa dat een onderscheid maakt tussen huishoudelijke en bedrijfsmatige verpakkingen.

Tabel 3: Voorgestelde bijstelling van recyclagedoelstellingen in het Samenwerkingsakkoord.

	ISA 2008	ISA nieuw	Europa 2025/'30
glas	60%	90%	70% /75%
papier/karton	60%	90%	75%/85%
drankkartons	60%	90%	/
ferrometalen	50%	90%	70%/80%
aluminium		75%	50%/60%
kunststoffen	30%	50%	50%/55%
hout	15%	80%	25%/30%

Specifiek met betrekking tot de recyclage van verpakkingsafval van huishoudelijke en bedrijfsmatige oorsprong zijn voor kunststoffen de volgende nieuwe doelstellingen opgenomen:

Tabel 4: doelstellingen in het Samenwerkingsakkoord m.b.t. de recyclage van kunststoffen verpakkingsafval van huishoudelijke en bedrijfsmatige oorsprong

	tegen 2023	tegen 2030
kunststoffen huishoudelijk	65%	70%
kunststoffen bedrijfsmatig	55%	65%

Zoals dit vandaag het geval is, zullen deze nieuw te behalen recyclagepercentages worden berekend volgens de Europese methode.

- Overige punten van wijziging hebben onder meer betrekking op het verduidelijken van het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord, de differentiatie van groene punt bijdragen, het bieden van een rechtsgrond voor het opleggen van vereisten inzake *recycled content*,

Aanbevelingen

1 Algemeen

1.1 Oogpunten van advisering

[19] **Algemeen.** Zoals aangegeven in paragraaf [10] schoof de Vlaamse Regering voor een integraal verpakkingsbeleid de volgende uitgangspunten naar voor, dewelke zijn gebaseerd op de materialenhiërarchie en het principe de “vervuiler betaalt”, zoals opgenomen in het Materialendecreet: *i. Vermijd overbodig gebruik van verpakkingen; ii. Maak verpakkingen zo milieuvriendelijk mogelijk; iii. Recycleer verpakkingen waar mogelijk; iv. Vermijd zwerfvuil; v. Verdeel de kosten zo dat de juiste stimulansen worden gegeven; vi. Organiseer beleidsinstrumenten op een eenvoudige en slagvaardige manier.* Een en ander wordt hierbij gekaderd binnen de transitie naar een circulaire economie, dat door de Vlaamse Regering werd weerhouden als prioriteit in kader van zijn Visie 2050.

De Raad hanteert bovenstaande uitgangspunten als oogpunten voor zijn advisering.

[20] **Toepassing van de materialenhiërarchie.** Voortbouwend op de afvalhiërarchie, zoals die is opgenomen in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, hanteert het Materialendecreet de volgende materialenhiërarchie:

- preventie van afvalstoffen, met een voorname rol voor duurzame productie- en consumptiepatronen;
- voorbereiding voor hergebruik (bv. uitvoeren van kleine herstellingen aan of het schoonmaken van herbruikbare goederen);
- recycleren van afvalstoffen en zo het sluiten van materiaalkringlopen;
- andere vormen van nuttige toepassing van afvalstoffen (bv. energierterugwinning en de inzet van materialen als energiebron);
- verwijdering van afvalstoffen, met storten als laatste optie.

[21] **Kaderen binnen het streven naar een circulaire economie.** Steeds meer wordt het verbeteren van het afval- en bij uitbreiding materialenbeleid gekaderd binnen het streven naar een circulaire economie, zo ook het verpakkingsbeleid. In kader van het streven naar een circulaire economie wordt voornamelijk ingezet op preventie, hergebruik en (bij voorkeur hoogwaardige) recyclage (in deze prioriteitsvolgorde: *reduce, reuse, recycle*), via het verduurzamen van productie- en consumptiesystemen (i.e. wanneer gezamenlijk vanuit een levenscyclusperspectief benaderd ook steeds meer aangeduid als “behoefte systemen”: voeding, mobiliteit, huisvesting, ...).

[22] **Beginselen.** Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat

milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.¹³

Het beginsel „de vervuiler betaalt” is gebaseerd op de overweging dat de bescherming van het milieu slechts op doeltreffende wijze kan worden gewaarborgd wanneer de kosten van de milieuverontreiniging worden toegerekend en gedragen door de vervuiler.

Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaaleconomische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.¹⁴

1.2 Adviesopbouw

- [23] **Getrapte aanpak.** Het voorliggende Samenwerkingsakkoord vormt het resultaat van onderhandelingen tussen de drie gewesten. De Minaraad ontvangt de adviesvraag op een ogenblik dat de beleidsruimte om nog aanpassingen door te voeren eerder beperkt is. De Raad stelt evenwel vast dat zich op vrij korte termijn nog wijzigingen aan het betreffende beleidslandschap aandienen, waaronder ook aan het Samenwerkingsakkoord, omdat nog niet alle elementen uit het gewijzigde Europese beleidskader (o.a. de omzetting van de SUP-richtlijn alsook de implementatie van de in de gewijzigde Kaderrichtlijn Afvalstoffen opgenomen minimumvereisten inzake UPV-regelingen, ...) werden omgezet.

Gelet op het voorgaande hanteert de Raad in dit advies een getrapte aanpak. In hoofdstuk 2 beperkt de Raad zich tot het beoordelen van de voorgestelde wijzigingen en het, waar hij dit nodig acht, meegeven van mogelijke verbeterpunten van niet-strategisch aard (bv. vragen om verduidelijkingen, technische verbeteringen, ...). In hoofdstuk 3 brengt de Raad een aantal voor hem belangrijke aandachtspunten van meer strategische aard voor het voetlicht m.b.t. nog te verwachten beleidsaanpassingen (i.e. Materialendecreet, VLAREMA 8, Samenwerkingsakkoord, ...).

2 Aanbevelingen m.b.t. dit samenwerkingsakkoord

2.1 Begrippenkader

- [24] **Een welgekomen verduidelijking van het toepassingsgebied.** Art. 2. van het voorliggende Samenwerkingsakkoord verduidelijkt dat ook buitenlandse (e-commerce)bedrijven die verpakkingen op de Belgische markt brengen onder de definitie van “verpakkingsverantwoordelijke” vallen en zij als dusdanig aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als de Belgische verpakkingsverantwoordelijken (preventieplan, terugnameplicht, informatieplicht). Ook moeten zij voor de controle op het naleven van deze verplichtingen even aanspreekbaar zijn door de bevoegde ambtenaren. Hiertoe moeten zij een gevolmachtigde op het Belgisch grondgebied aanduiden. De Raad

¹³ Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM), Artikel 1.2.1., §2.

¹⁴ Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM), Artikel 1.2.1., §3.

ondersteunt deze verduidelijkingen, omdat deze, mits het koppelen hieraan van een gepaste handhaving, verdere marktverstoringen zal tegengaan.

2.2 Inzameling en recyclage

[25] **Inzamel- en recyclagedoelstelling voor drankverpakkingen.** Art. 8 van het Samenwerkingsakkoord voegt als doelstellingen in:

- om tegen 2022 minstens 90% van de drankverpakkingen in te zamelen en te recycleren;
- om tegen 2025 minstens 95% van de huishoudelijke verpakkingen in te zamelen en te recycleren.

De toevoeging van beide doelstellingen vindt zijn oorsprong in het Vlaamse Verpakkings- en zwerfvuilbeleid 2.0 waarvoor de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 de principes heeft vastgelegd (zie 2.3). Een voornaam punt van beslissing toen betrof de invoering al dan niet van statiegeld voor de zwerfvuilgevoelige stromen van plastic flessen/flacons en aluminium blikjes. De Vlaamse Regering besloot om hiertoe niet over te gaan en in de plaats daarvan eerst in te zetten op bovenvermelde verhoogde inzamel- en recyclagedoelstellingen. Indien deze doelstellingen tegen eind 2023 niet op significante wijze worden gehaald, zal de sector worden gevraagd om statiegeld te organiseren of een veralgemeend beloningssysteem in te voeren.

Hiermee verbonden, geeft de Raad de volgende elementen mee op basis van een nota die het ontvangen heeft van het Permanent Secretariaat van de IVC¹⁵ :

- Het ligt nog niet vast dat deze doelstellingen in gewicht zullen moeten worden gemeten; in tegenstelling tot bij de materiaalspecifieke recyclagedoelstellingen is er voor deze inzamel- en recyclagedoelstellingen geen verwijzing opgenomen naar een berekeningsmethode.
- Met betrekking tot de 90%-inzamel- en recyclagedoelstelling voor drankverpakkingen:
 - Op basis van de van de cijfers gepubliceerd in het jaarverslag 2015 van Fost Plus schat men dat momenteel 88,4 % van de huishoudelijke drankverpakkingen (in gewicht) selectief wordt ingezameld en gerecycleerd. Men veronderstelt ook dat dit een overschatting is; een meer diepgaande analyse moet de cijfers verfijnen.
 - Op basis van standaardgewichten schat men in dat, in aantallen, momenteel slechts 63,4% selectief wordt ingezameld en gerecycleerd. Ook hier wijst men op de bijzonder grote foutmarge op deze cijfers, waardoor een diepgaandere analyse absoluut noodzakelijk wordt geacht.
- Met betrekking tot de 95%-inzamel- en recyclagedoelstelling voor huishoudelijke verpakkingen:
 - Voor het jaar 2017 behaalde Fost Plus in gewicht een recyclageresultaat van 83,5 %, berekend o.b.v. de methode bepaald door de IVC voor het bereiken van de

¹⁵ Permanent Secretariaat van de Interregionale Verpakkingscommissie, Voorlopige analyse van de haalbaarheid van de nieuwe doelstellingen in het Samenwerkingsakkoord van 4/11/2008, ontvangen op 21/01/2019.

materiaalspecifieke recyclagedoelstellingen opgenomen in art. 3 van het Samenwerkingsakkoord.

- Indien men de verwachte toename (+ 50 %) van de selectieve inzameling van plastic verpakkingen (ten gevolge de invoering van P+MD) (+ 45 kiloton) en een correctie toepast inzake de recuperatie van metalen uit verbrandingsassen (- 33 kiloton) in rekening brengt (i.e. netto stijging van het totale recyclagetonnage met 12 kiloton), dan zou dit het totaal inzamel- en recyclageresultaat in gewicht voor het huishoudelijke verpakkingsafval op 85,0% brengen.

Standpunt Boerenbond

Boerenbond vraagt om zowel de doelstellingen als de berekeningsmethodiek vanuit bovenstaande optiek te verduidelijken en te duiden hoe deze doelstellingen zullen bijdragen aan de vermindering van de zwerfvuilgevoelige stromen van plastic flessen/flacons en aluminium blikjes. Indien deze stromen tegen eind 2023 niet op significante wijze gedaald is, moet de sector een versnelling hoger schakelen, zoals voorzien in het Vlaams Verpakkings- en zwerfvuilbeleid 2.0.

Standpunt VVSG, BBL en Natuurpunt

Met betrekking tot de inzamel- en recyclagedoelstelling van drankverpakkingen merkt men het volgende op:

- Deze tekst verduidelijkt niet hoe dat cijfer bepaald moet worden: op basis van gewicht of van eenheden noch of het enkel gaat over eenmalige verpakkingen, dan wel of ook herbruikbare verpakkingen meegeteld kunnen worden. Die berekeningsmethode is nochtans bepalend en de keuzes maken een hemelsbreed verschil.
- Als men de doelstelling berekent op basis van gewicht over het geheel van alle drankverpakkingen, zonder te corrigeren op grensaankopen, free riders of vervuiling in de selectief ingezamelde fractie, wordt de doelstelling zoals nu geformuleerd door het grote gewichtsaandeel van de glasfractie vandaag reeds gehaald. Dat kan niet de bedoeling geweest zijn. De doelstelling vormt dan geen stimulans om zwerfvuil te reduceren, in het bijzonder van drankverpakkingen in plastic en blik die een groot aandeel in het zwerfvuil vertegenwoordigen.
- In de SUP-Richtlijn spreekt men over eenmalige verpakkingen
- Volgens de berekeningsmethode die Fost Plus hanteert, zou in 2017 meer dan 105% van de drankverpakkingen ingezameld en gerecycleerd zijn (incl. metalen gerecupereerd uit verbrandingsassen).

Voorstel:

“tegen 2022 90% inzameling en recyclage van de huishoudelijke en bedrijfsmatige eenmalige drankverpakkingen, op basis van eenheden. De doelstelling van drankverpakkingen moet bovendien behaald worden per materiaal en dus afzonderlijk voor glas-, metaal-, kunststof- en drankkartonverpakkingen.”

Bij het in kaart brengen van de ingezamelde hoeveelheden drankverpakkingen moet men rekening houden met buitenlandse aankopen, *free riders*, vuil- en vochtgehalte en het aandeel drankverpakkingen in de materialenstromen. Het aandeel drankverpakkingen in de verschillende materialenstromen kan men in kaart brengen aan de hand van sorteeranalyses.

Bij de omzetting van gewicht naar eenheden moet men rekening houden met het vuil- en vochtgehalte van het ingezameld materiaal. Het ontwikkelen van een traceersysteem¹⁶ dat de materiaalstromen van drankverpakkingen beter in kaart kan brengen, behoort ook tot de mogelijkheden. Als men ook metalen verpakkingen in rekening brengt, gerecupereerd uit assen van afvalverbrandingsinstallaties, dan moet men die hoeveelheid beperken tot de metalen verpakkingen die daadwerkelijk aanwezig zijn in de restafvalstroom en aantoonbaar zijn gerecupereerd na verbranding.

Standpunt Voka en Unizo

De nota van het Permanent Secretariaat van de IVC besluit dat hoewel de simulatie maar heel voorlopig is en de nieuwe berekeningsmethode nog moet bepaald worden, de nieuwe doelstellingen bijzonder ambitieus zijn. Het Permanent Secretariaat kan niet garanderen dat deze doelstellingen zullen kunnen gehaald worden. Met betrekking tot de 90% doelstelling voor drankverpakking stelt de IVC vast dat er momenteel een gelijkaardige doelstelling voorgesteld wordt op Europees niveau in kader van de voorgestelde SUP-directive. Er is nog niet beslist of deze doelstelling in aantallen of in gewicht moeten bepaald worden. Voka en Unizo stellen vast dat de afgelopen decennia de doelstellingen hoofdzakelijk op basis van gewicht geformuleerd werden. Ook stelt de IVC dat een voortijdige keuze door België kan betekenen dat het samenwerkingsakkoord zeer snel opnieuw moet gewijzigd worden. Bovendien vreest het bedrijfsleven dat indien gerekend wordt met gemiddelde eenheidsgewichten, de berekening sterk gevoed zal worden door aannames en dit de onzekerheid net zal doen toenemen. Bij verandering van de gewichten van individuele verpakkingen of een verandering van de productmix, wordt het resultaat immers zeer sterk beïnvloed. Daarnaast wenst het bedrijfsleven erop te wijzen dat de kwaliteit van de ingezamelde stromen een belangrijke rol speelt in de recyclage van verpakkingen. De kwaliteit kan variëren in functie van de methode waarmee de verpakkingen zijn ingezameld. Er moet dan ook rekening gehouden worden met het feit dat vandaag het huishoudelijk afval veelal via huis-aan-huis wordt opgehaald en die ophaalmethodiek verschuift naar brengsystemen, welke voor de sommige verpakkingsmaterialen vaak minderwaardige kwaliteit oplevert (bv. Filpap studie naar de kwaliteit van papier & karton ingezameld van ondergrondse containersystemen). Voka en Unizo menen dan ook dat de huidige formulering m.b.t. de doelstellingen voor drankverpakkingen en huishoudelijke verpakkingen in het Samenwerkingsakkoord behouden moet blijven en dat de verdere ontwikkelingen op Europees niveau moeten opgevolgd worden.

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABVV en ACLVB

- [26] **De materiaalspecifieke recyclagedoelstellingen.** Art. 6 van het Samenwerkingsakkoord stelt de recyclagedoelstellingen voor de verschillende verpakkingsmaterialen naar boven toe bij. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de huidige en nieuwe streefdoelen en van de resultaten die België behaalde in 2017.

¹⁶ Bijvoorbeeld digital watermark op verpakking

Tabel 5: Overzicht van de materiaalspecifieke recyclagedoelstellingen en resultaten.

Materiaal	EU-doel 2008	EU-doelen 2025/2030	Huidig ISA-doel	Nieuw ISA-doel	Resultaten 2017	
					FostPlus ¹⁷	Valipac ¹⁸
TOTAAL	55% – 80%	65% / 75%	80%	/	89,1%	90%
Kunststof ¹⁹	22,5%	50% / 55%	30%	50%	41,2%	54%
Hout	15%	25% / 30%	15%	80,0%	/	84%
Ferrometalen	50%	70% / 80%	50%	90,0%	Metalen: 100% ²⁰ (Al: 66% ²¹)	Metalen: 90%
Aluminium		50% / 60%		75,0%		
Glas	60%	70% / 75%	60%	90,0%	100% ²²	/
Papier en karton	60%	75% / 85%	60%	90,0%	99,6%	100%
<i>Drankkartons</i>	/	/	/	90,0%	91,0%	/
Overige	/	/	/	/	1,0%	?

De Raad stelt enerzijds vast dat voor alle materiaalfracties het ambitieniveau naar boven toe wordt bijgesteld. Voor de materiaalfracties hout, glas, papier en karton en ferrometalen, gebeurt dit grotendeels in lijn met de huidig behaalde resultaten. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt meegegeven dat deze doelstellingen derhalve als zeer realistisch kunnen worden beschouwd. De grootste uitdaging vormt de recyclagedoelstellingen voor de kunststoffen- en voor de nieuw te onderscheiden aluminiumfractie. De Raad wijst er ook op dat de wijze van inzameling (bv. huis-aan-huis-inzameling, brengmethode, ...) een invloed heeft.

Anderzijds stelt de Raad vast dat men met de nieuw voorgestelde ambitieniveaus verder gaat dan hetgeen minimaal wordt opgelegd door de Europese Verpakkingsrichtlijn.

¹⁷ Tenzij anders vermeld is de bron voor de gegevens in deze kolom het jaarverslag 2017 van Fost Plus.

¹⁸ Presentatie Valipac, Hoorzitting Minaraad over het Samenwerkingsakkoord, 10 januari 2019.

¹⁹ Naast het algemene recyclagecijfer van 50% in gewicht voor kunststoffen (te behalen vanaf het kalenderjaar volgend op de inwerkingtreding van het ISA), bevat het ISA dus ook volgende specifieke doelstellingen:

- Voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong moet vanaf 2023 voor kunststoffen in gewicht minimaal 65% en vanaf 2030 minimaal 70% recyclage behaald worden;
- Voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong moet vanaf 2023 voor kunststoffen in gewicht minimaal 55% en vanaf 2030 minimaal 65% recyclage behaald worden;

Ten behoeve van het overzicht werd dit niet in de tabel opgenomen.

²⁰ Voor zijn leden behaalde Fost Plus een resultaat van 102,6%. Conform de werkwijze van het IVC wordt dit hier afgetopt op 100%.

²¹ Presentatie Fost Plus, Hoorzitting Minaraad over het Samenwerkingsakkoord, 10 januari 2019.

²² Voor zijn leden behaalde Fost Plus een resultaat van 114,5%. Conform de werkwijze van het IVC wordt dit hier afgetopt op 100%.

Standpunt VOKA en Unizo

Voka en Unizo verwelkomen de doelstellingen zoals geformuleerd in het ontwerp van Samenwerkingsakkoord en stellen vast dat - in het bijzonder voor kunststoffen en aluminium - de doelstellingen ambitieus zijn:

- België moet de doelstellingen apart behalen voor zowel bedrijfsmatige als huishoudelijke verpakkingen;
- België heeft voor alle materialen hogere doelstellingen en kortere realisatietermijnen naar voor geschoven dan wat Europa vraagt.

Dit zal ervoor zorgen dat Vlaanderen/België tot de top van Europa blijft behoren. Daarnaast hebben de resultaten in het verleden ook aangetoond dat indien mogelijk de producenten/verpakkingsverantwoordelijken verder gaan dan de wettelijk vastgelegde doelstellingen vereisen. Voka en Unizo wensen te benadrukken dat het belangrijk is dat bij het formuleren van doelstellingen uitgegaan wordt van wat technisch en economisch haalbaar is via de best beschikbare technieken.

Standpunt VVSG, BBL en Natuurpunt

Het opleggen van recyclagedoelstellingen die gelijk zijn aan de reeds behaalde resultaten, geeft een verkeerd signaal aan de verpakkingsverantwoordelijken. Bovendien zorgt de huidige rapportering voor een overschatting van de recyclageresultaten. Daardoor behalen de producenten vandaag ogenschijnlijk de doelstellingen maar deze cijfers geven geen correct beeld van de effectieve recycling. Het Verpakkingsplan en SUP-Richtlijn voorzien inzameldoelstellingen voor (eenmalige) drankverpakkingen. Aangezien PET, HDPE en metalen verpakkingen grotendeels uit drankverpakkingen bestaan²³, kan men deze doelstelling makkelijk doortrekken naar deze verpakkingsmaterialen. We verkiezen een correcte en heldere rapportering en een doelstelling per product.

Voorstel:

Hogere inzamel- en recyclagedoelstellingen per fractie alsook per materiaal. Maak onderscheid tussen de verschillende soorten plastic verpakkingen (PET, HDPE en andere plastics). Toegepast op Artikel 3, §3 van het Samenwerkingsakkoord:

Vanaf het kalenderjaar volgend op de inwerkingtreding van huidig samenwerkingsakkoord moeten tevens voor de verschillende verpakkingsmaterialen de volgende minimale recyclagepercentages voor het volledige Belgische grondgebied worden behaald:

- 95% in gewicht voor glas;
- 90% in gewicht voor papier/karton;
- 90% in gewicht voor drankkartons;
- 90% in gewicht voor ferrometalen;
- 90% in gewicht voor aluminium;
- 90% in gewicht voor PET en HDPE;
- 50% in gewicht voor andere kunststoffen;
- 80% in gewicht voor hout.

²³ PET- en HDPE-verpakkingen die op de markt komen bestaan ongeveer 70% uit drankverpakkingen, voor metalen verpakkingen is dat 40% uit drankverpakkingen, berekend met data uit impactanalyse statiegeld (p.45) en jaarverslag Fost Plus 2013

Tegen 2030 moeten voor de verschillende verpakkingsmaterialen de volgende minimale recyclagepercentages voor het volledige Belgische grondgebied worden behaald:

- 95% in gewicht voor glas;
- 95% in gewicht voor papier/karton;
- 95% in gewicht voor drankkartons;
- 95% in gewicht voor ferrometalen;
- 95% in gewicht voor aluminium;
- 95% in gewicht voor PET en HDPE;
- 55% in gewicht voor andere kunststoffen;
- 85% in gewicht voor hout.

Bij de rapportering van de recyclageresultaten dient men rekening te houden met *freeriders*, buitenlandse aankopen, vuil, vocht en recyclageverliezen.

Standpunt Boerenbond

Boerenbond merkt op dat de grootste uitdaging net ligt in de twee stromen die het meest zwerfvuilgevoelig zijn, namelijk voor de kunststoffen en de aluminiumfractie. Het is dan ook cruciaal dat deze doelstellingen gehaald worden in de strijd tegen zwerfvuil.

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABVV en ACLVB

[27] **Onderbouw de recyclagedoelstelling voor bedrijfsmatig verpakkingsafval.** Art. 6 van het Samenwerkingsakkoord verhoogt voor kunststoffen eveneens het ambitieniveau van de recyclagedoelstelling voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong: vanaf 2030 moet een recyclagepercentage van minimaal 65% worden behaald. België is de enige lidstaat die voor verpakkingen oplegt dat de resultaten/doelstellingen zowel voor verpakkingen van huishoudelijke als van bedrijfsmatige oorsprong gehaald moeten worden. Tijdens de hoorzitting werd meegegeven dat deze doelstelling kadert binnen de doelstelling van het Uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval om tegen 2022 de hoeveelheid bedrijfsrestafval te verminderen met 15 %. Eveneens tijdens de hoorzitting werd duidelijk dat met betrekking tot de recyclage van bedrijfsmatige verpakkingskunststoffen er sinds 2007 geen vooruitgang lijkt geboekt, ondanks de verschillende acties van Valipac.

Grafiek 1: Evolutie recyclage bedrijfsmatige verpakkingskunststoffen



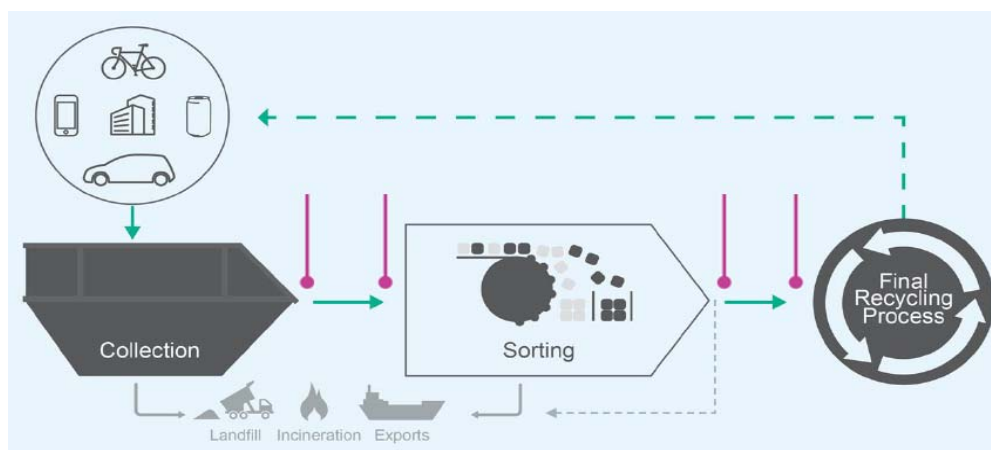
Bron: Presentatie Valipac, Hoorzitting Minaraad, 10 januari 2019.

De Raad onderschrijft dat men ook inzake de recyclage van bedrijfsmatige verpakkingkunststoffen een verbetertraject wenst voorop te zetten. Hij vraagt evenwel om het vooropgestelde groeipad te onderbouwen. Ook vraagt hij om in overleg met Valipac en de inzamel- en verwerkingssector na te gaan welke maatregelen dienen te worden genomen opdat een verbetering van de resultaten kan worden bekomen.

[28] **Europa werkt aan een verbeterde berekeningsmethode.** In het Samenwerkingsakkoord wordt aangegeven dat de te behalen recyclagepercentages, zoals dit ook vandaag het geval is, zullen worden berekend “*volgens de modaliteiten bepaald door de Interregionale Verpakkingscommissie overeenkomstig het Europees recht*”. De Raad ondersteunt dit principe, maar stelt ook vast dat de huidige Europese berekeningsmethode te veel vrijheidsgraden bevatte.

Om ervoor te zorgen dat de door de lidstaten gerapporteerde recyclagecijfers een accurater beeld geven van de effectieve recyclage die optreedt en de door de lidstaten gerapporteerde cijfers ook beter vergelijkbaar zijn, legt de Europese Commissie uiterlijk tegen 31 maart 2019 de nieuwe rekenregels vast.

De krijtlijnen voor de nieuwe berekeningsmethode zijn opgenomen in de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn (en Kaderrichtlijn Afval). Terwijl de oude Europese regeling voor het berekenen van het gewicht van stedelijk afval en verpakkingsafval dat wordt gerecycleerd nog vier meetpunten toeliet (zie onderstaande figuur van links naar rechts aangeduid: (i) de hoeveelheid ingezameld afval, (ii) de *input* van sortering (iii) de *output* van sortering, (iv) de *input* van finale recyclage), werden in de gewijzigde richtlijnen slechts twee mogelijke meetpunten behouden.



Figuur 1: Huidige situatie: vier mogelijke meetpunten (Bron: Presentatie C. Heron (Eurometaux): “How to monitor circularity of EU metals?” - Circular Economy Stakeholder Conference, 9 maart 2017)

Volgens de basismethode moet de werkelijke meting van het gewicht van als gerecycleerd meegeteld verpakkingsafval plaatsvinden op het punt waarop het verpakkingsafval in het (finale) recyclageproces wordt gebracht (d.i. het laatste meetpunt in bovenstaande figuur). Om evenwel de administratieve lasten te beperken is het de lidstaten onder voorwaarden toegestaan om het gewicht van gerecycleerd

verpakkingsafval vast te stellen op basis van de meting van de *output* van iedere sorteringshandeling (d.i. het voorlaatste meetpunt in bovenstaande figuur).

Met betrekking tot de huishoudelijke verpakkingen werd tijdens de hoorzitting verduidelijkt dat voor de fractie papier en karton het recyclage meetpunt zich vandaag bevindt op het ogenblik van de verwerving van de materialen m.h.o. verdere verwerking (sortering, recyclage) (d.i. het tweede van de vandaag 4 mogelijke meetpunten). Voor de PMD-stroom is dit het derde meetpunt (output na sortering).²⁴

- [29] **Steun voor de nieuwe berekeningsmethode.** De Raad ondersteunt de richting waarin de nieuwe Europese berekeningsmethode wordt uitgewerkt, aangezien deze een accurater beeld zal geven van de werkelijke recyclage die optreedt en een betere vergelijking met de andere lidstaten zal toelaten. De Raad vraagt dat er rekening wordt gehouden met de administratieve lasten die zo'n berekening met zich zou kunnen meebrengen. Ook vraagt de Raad om op communicatief vlak (i.e. rapportage recyclageresultaten, ...) tijdig de impact van de nieuwe berekeningsmethode voor te bereiden.
- [30] **Doelstellingen en berekeningsmethode vormen één geheel.** Het bepalen van de nieuw vooropgestelde doelstellingen gebeurde op basis van de huidige Europese berekeningsmethode, die dus binnenkort wordt bijgesteld. Opdat de spelregels niet *en cours de route* zouden wijzigen, vraagt de Raad om bij de inwerkingtreding van de nieuwe Europese rekenregels de te behalen recyclagepercentages opnieuw te berekenen, op voorwaarde evenwel dat men het ambitieniveau behoudt. De Raad vraagt om hiertoe in art. 6 van het Samenwerkingsakkoord de laatste paragraaf als volgt aan te passen:
- “De hierboven te behalen recyclagepercentages worden herberekend volgens de modaliteiten bepaald door de Interregionale Verpakkingscommissie overeenkomstig het Europees recht. Hierbij blijft het ambitieniveau behouden.”*
- [31] **Onderzoek mogelijke verfijningen.** Om het beleid in België/Vlaanderen beter te onderbouwen en te sturen, vraagt de Raad om ook in de context van het Samenwerkingsakkoord, op basis van verder overleg tussen de betrokkenen, vorm te geven aan een Belgische monitoringssmethode, waarbij wordt ingezet op mogelijke verfijningen (bv. grensaankopen en indien nodig correcties voor *freeriders*, vuil en vocht, recyclageverliezen, ...). . De Raad pleit hierbij voor het gebruik van statistisch onderbouwde gegevens en met het oog daarop ook op de nodige databeschikbaarheid. Vanuit deze optiek ondersteunt de Raad alvast de in de erkenning van Fost Plus opgenomen maatregel om de impact van grensaankopen op de recyclagepercentages beter in kaart te brengen.
- [32] **Maak werk van een actievere openbaarmaking.** In het kader van de informatieplicht van de verpakkingsverantwoordelijken maken de beheersorganismen tal van gegevens over aan de Interregionale Verpakkingscommissie. Een deel van deze gegevens worden opgenomen in het jaarlijkse activiteitenverslag van de IVC. Niettegenstaande alle gegevens in het kader van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur kunnen

²⁴ De meetpunten in andere landen zijn niet gekend.

worden opgevraagd bij de IVC, ervaren een aantal raadspartners een gebrek aan actieve openbaarmaking m.b.t. diverse gegevens (bv. inzake de recuperatie van metalen uit bodemmassen, ...). De Raad vraagt daarom om in overleg met de bij het verpakkingenbeleid betrokken stakeholders werk te maken van een meer uitgebreide en actieve rapportering van de beschikbare gegevens.

3 Aanbevelingen m.b.t. toekomstige verwante beleidsaanpassingen

3.1 Governance

- [33] **Verbeter het besluitvormingsproces.** Zoals reeds werd aangegeven ontving de Raad de adviesvraag over het Samenwerkingsakkoord op het ogenblik dat de onderhandelingen tussen de gewesten zo goed als zijn afgerond. Hierdoor is het aannemelijk om te stellen dat aanbevelingen van de Raad in deze fase slechts een beperkt effect kunnen sorteren. Verder is er de vaststelling dat de milieubeweging niet geconsulteerd werd tijdens de onderhandelingen over de nieuwe erkenning van Fost Plus. De Raad vraagt om het besluitvormingsproces te verbeteren.
- [34] **Voeg een beleidsevaluatie toe.** De Raad vraagt om bij een volgende wijziging van het Samenwerkingsakkoord een evaluatie op te nemen met betrekking tot de mate waarin de doelstellingen van het akkoord (algemeen en specifiek) worden gehaald. Ook vraagt de Raad om bij een volgende wijziging van het Samenwerkingsakkoord, wanneer van toepassing, deze te motiveren vanuit deze beleidsevaluatie.
- [35] **Nood aan een visie op een geïntegreerd verpakkingsbeleid.** De instrumenten voor het verpakkingenbeleid liggen verdeeld tussen het gewestelijke en federale overheidsniveau. Het is voor de Raad niet duidelijk of en hoe de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot eventuele wijzigingen die zich onder invloed van het gewijzigde Europese beleidskader aandienen m.b.t. de federale instrumenten. De Raad vraagt om bij een volgende wijziging van het Samenwerkingsakkoord een toelichting toe te voegen m.b.t. hoe men (onder meer bij de omzetting van het Europese kader) ernaar streeft dat de gewestelijke en federale beleidsinstrumenten (o.a. de federale verpakkingsheffing) op een complementaire en zodoende onderling versterkende manier kunnen worden ingezet. De Raad verwelkomt dan ook de recente oprichting van een intraBelgisch platform circulaire economie en vraagt dat dit verder wordt uitgebouwd ter ondersteuning van het afstemmen van federale en gewestelijke beleidsinstrumenten. De Raad ondersteunt hierbij het uitgangspunt van de Vlaamse Regering²⁵ dat er wordt samengewerkt rond de gemeenschappelijke ambities, maar dat Vlaanderen zich zo organiseert dat het een eigen weg kan varen waar de ambities verschillen. De Raad wijst er anderzijds ook op dat voor de economische actoren België nog altijd een economische markt betekent en dat maatregelen die een impact kunnen hebben op het op de markt brengen van verpakte goederen beter op federaal niveau genomen worden.

²⁵VLAAMSE REGERING, Nota met de principes van het verpakkingen- en zwerfvuilbeleid 2.0, 20 juli 2018 (VR 2018 2007 DOC.0970/1), p. 3.

3.2 Circulaire economie

[36] Een omschrijving van “circulaire economie”. Zoals in het situerend gedeelte wordt aangegeven (cf. paragraaf [3]) worden diverse beleidsinitiatieven die zich richten op een verbetering van het verpakkingenbeleid steeds meer gekaderd binnen het streven naar een circulaire economie (bv. Europese Strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, het Verpakkings- en zwerfvuilbeleid 2.0 van de Vlaamse Regering, de erkenning van Fost Plus, alsook dit Samenwerkingsakkoord).

Gelet op de uitdagingen die zich stellen m.b.t. het hulpbronnengebruik in het algemeen en de concrete oplossingsrichtingen die het concept van de circulaire economie hiervoor aanreikt, vindt de Raad dit zonder meer een terechte evolutie. Echter, noch in de gewijzigde Kaderrichtlijn Afval, noch in de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn, noch in het Materialendecreet of het Samenwerkingsakkoord is een definitie voor “circulaire economie” in het begrippenkader opgenomen. Weliswaar omschreef de Europese Commissie in zijn actieplan voor een circulaire economie (2015) als “een economie waarin de waarde van producten, materialen en hulpbronnen zo lang mogelijk kan worden behouden en de afvalproductie tot een minimum wordt beperkt”, maar op een officiële definitie is het vooralsnog wachten.

Standpunt VVSG, BBL en Natuurpunt

De verwijzing naar circulaire economie komt niet voor in het Samenwerkingsakkoord, wel in de Verpakkingsrichtlijn. De Verpakkingsrichtlijn verwijst echter niet naar een wettelijke definitie van circulaire economie. We vragen om een beschrijving van het begrip “circulaire economie” toe te voegen in de definities. Indien er op Europees vlak geen of weinig initiatief wordt genomen is men voorstander om hierin een voortrekkersrol te spelen en deze begrippen op te nemen in het Samenwerkingsakkoord.

Voorstel:

Toevoeging begrip “circulaire economie” aan Artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord. We stellen volgende tekst voor:

“Circulaire economie is een opkomend economisch model dat de focus legt op technieken én businessmodellen om materialen en resources zo lang mogelijk, en idealiter eeuwig, in gesloten cycli te houden van verlengd gebruik, hergebruik en recyclage. Sleutelcomponenten van circulaire economie zijn industriële symbiose, deeleconomie, product-dienst combinaties, nauwe producentconsument relaties, nabijheidseconomie, hergebruik en recyclage, urban mining, detoxificatie van hergebruikscycli en duurzame consumptie en productie. Tegengesteld aan circulaire economie zijn geprogrammeerde veroudering, laagwaardige recyclage, legacy substances of verlies van toegevoegde waarde”

Standpunt Voka, Unizo en Boerenbond

Het begrip “circulaire economie” wordt opgenomen in verschillende beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid. In de startnota transitieprioriteit “Circulaire economie” in uitvoering van de visie 2050 wordt geduïd wat er begrepen wordt bij het begrip “circulaire economie”. Er wordt eveneens gesteld dat het begrip doorheen de tijd verder geëvolueerd is: in eerste instantie werd vooral gefocust op het sluiten van materialenkringlopen en in de komende jaren wil Vlaanderen

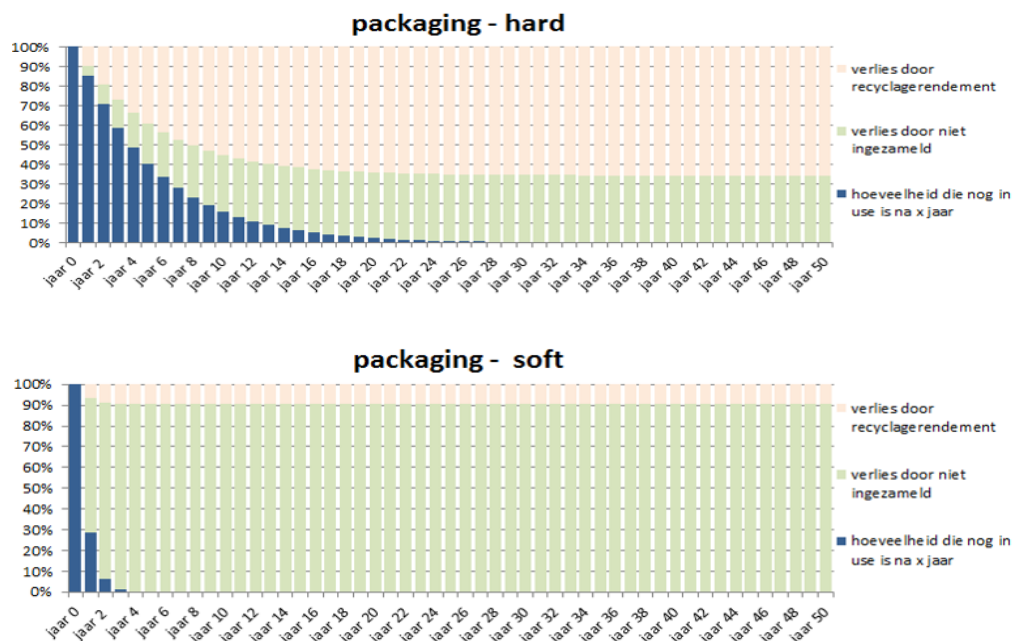
werk maken van het uitbreiden van de scope en invulling van de circulaire economie. Voka, Unizo en Boerenbond menen dan ook dat het begrip “circulaire economie” geen betonning via een definitie behoeft in het materialendecreet of samenwerkingsakkoord. De meerwaarde hiervan is onduidelijk. Er bestaat immers het risico dat een te strikte definitie de transitie richting een circulaire economie kan uithollen en mogelijk zelfs beperkend kan werken omdat we innovatieve pistes - waar we vandaag nog niet aan denken - uitsluiten.

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABVV en ACLVB

3.3 Preventie en hergebruik

- [37] **Belang van preventie.** De beste manier om materiaalkringlopen gesloten te houden is door deze niet te openen. Vanuit deze optiek schoof de Vlaamse Regering terecht als eerste principe voor haar integraal verpakkingsbeleid naar voor *“Vermijd overbodig gebruik van verpakkingen”*, waarbij men in de eerste plaats probeert *“het gebruik van verpakkingen te verminderen door over-verpakking te vermijden en hergebruik en distributiemethoden te bevorderen die leiden tot minder verbruik van verpakkingen”*. Ook in het Samenwerkingsakkoord vormt de preventie van verpakkingsafval de eerste doelstelling (cf. art. 3, §1).
- [38] **Materialenverlies.** De beschikbaarheid van ruwe materialen staat steeds meer onder druk. Het is belangrijk om materiaalkringlopen zo te organiseren dat materiaalvoorraden niet slinken. Uit een studie van OVAM²⁶ blijkt dat kortcyclische toepassingen (bv. verpakkingen) zorgen voor het sneller weglekken van grotere hoeveelheden aluminium.

Grafiek 2: Verlies van aluminium bij harde en zachte verpakkingen



Bron: Presentatie OVAM, Minaraad-hoorzitting over indicatoren voor een circulaire economie, 18 mei 2017.

²⁶ Vito-studie uitgevoerd in opdracht van OVAM, Referentietraak 10: Databeheer en metalen - Bespreking belangrijkste resultaten, juni 2015.

Bij harde verpakkingen is na 4 jaar reeds de helft van het gebruikte aluminium weggelekt, ondanks de hoge inzamelgraad. Dit is vooral te wijten aan de korte levensduur van deze verpakkingen. Ook al is de recyclagegraad voor dit soort toepassingen hoog, toch lekt op een relatief korte periode veel aluminium weg omdat er meer recyclage- en dus verliescycli zijn per jaar. Bij zachte verpakkingen is reeds na 3 jaar de volledige hoeveelheid weggelekt omwille van het niet selectief inzamelen hiervan.

- [39] **Aanwijzingen dat verbeteringen uitblijven.** De Raad meent dat de huidige beleidsinstrumenten (federaal en gewestelijk) er niet in slagen om de hoeveelheid verpakkingsafval te doen afnemen. De hoeveelheid huishoudelijke verpakkingen op de markt blijft stijgen²⁷, weliswaar tegen een trager tempo dan de consumptie/het BBP²⁸ waardoor er kan gesproken worden over relatieve ontkoppeling, maar het doel zou een daling in absolute termen moeten zijn. De hoeveelheid herbruikbare glasverpakkingen is in vijftien jaar met meer dan 200 000 ton of 20% afgenomen²⁹, terwijl het gebruik aan bedrijfsmatige herbruikbare verpakkingen is gestegen³⁰. Daarnaast is het gebruik van gerecycleerd materiaal in verpakkingen, zoals bepaalde kunststofverpakkingen, momenteel beperkt. In verpakkingen gemaakt van andere materialen zoals papier, karton³¹, glas³² en metaal is dat percentage zeer hoog. Het aantal herbruikbare verpakkingen van huishoudelijke oorsprong stijgt niet³³.
- [40] **Europa vraagt bijkomende maatregelen.** De gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakkingsrichtlijn, alsook de Richtlijn wegwerplastics, sporen aan tot het nemen van extra maatregelen ter ondersteuning van preventie en hergebruik. Specifiek met betrekking tot de in de gewijzigde Verpakkingsrichtlijn bijgestelde doelstelling *“om de toename aan te moedigen van het aandeel herbruikbare verpakkingen dat in de handel wordt gebracht en systemen om verpakkingen op milieuvriendelijke wijze te hergebruiken”* schuift de Verpakkingsrichtlijn de volgende maatregelen als voorbeelden naar voor: *“a) het gebruik van statiegeldregelingen; b) de vaststelling van kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen; c) het gebruik van economische prikkels; d) de vaststelling van een minimumpercentage herbruikbare verpakking dat elk jaar per verpakkingsstroom in de handel wordt gebracht.”*
- [41] **Werk zoals gevraagd door Europa bijkomende maatregelen uit om preventie en hergebruik aan te moedigen.** Inzake preventie verwelkomt de Raad alvast de in de erkenning van Fost Plus nieuw opgenomen maatregel om een meldpunt “oververpakking” op te richten, waarop de consument beroep kan doen om storende gevallen van oververpakking te melden. Verder vindt de Raad het positief dat in het doelstellingenkader van het Samenwerkingsakkoord nu ook explicieter wordt aangegeven dat men een verhoging

²⁷ Arcadis, Milieueffecten van het Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval – beleidsadvies voor de werkgroep RECOVER binnen VVSG, 19 juli 2018, p. 28 (hierbij verwijzend naar de IVC-activiteitenverslagen).

²⁸ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=naida_10_gdp&lang=en

²⁹ IVC, Activiteitenverslag 2016, p. 24.

³⁰ IVC, Activiteitenverslag 2016, p.25.

³¹ <http://www.cepi.org/keystatistics2017>

³² https://www.britglass.org.uk/sites/default/files/1709_0001-E1-17_Recycled%20content_L0.pdf

³³ IVC, Activiteitenverslag 2016, p. 24.

van het aandeel van herbruikbare verpakkingen en van hergebruikssystemen voor verpakkingen moet bevorderen (en niet louter het bevorderen van het hergebruik). De Raad vraagt dat, in samenspraak met de actoren, dit engagement verder geconcretiseerd wordt. De Raad is er zich van bewust dat er reeds maatregelen zijn die hergebruik aanmoedigen (bv. de federale verpakkingsheffing, nultarieven in het kader van de rapportageplicht), maar meent niettemin, gezien het belang van hergebruik en de aangegane Europese engagementen [zie vorige paragraaf], dat bijkomende maatregelen nodig zijn.

Standpunt Voka, Unizo en Boerenbond

Conform de kaderrichtlijn afval zal de Europese Commissie tegen 31 december 2024 de haalbaarheid van een kwantitatieve doelstelling voor hergebruik van verpakkingen, alsook bijkomende maatregelen overwegen. Voka, Unizo en Boerenbond vinden het niet aangewezen dat lidstaten in tussentijd een eigen werkmethode en doelstellingen vastleggen vermits dat een marktverstoring effect kan hebben en bovendien weinig efficiënt is. Veel verpakkingen en/of verpakte goederen die in België op de markt gebracht worden, worden geïmporteerd vanuit het buitenland (wat bv. met grensaankopen etc.?). Een uniforme methodologie op Europees niveau voor het meten van herbruikbare verpakkingen is daarom onontbeerlijk. Het is immers nefast dat in de Europese lidstaten hieraan een verschillende invulling wordt gegeven. Ter illustratie moet bv. één fles die 5 keer in één jaar hergebruikt wordt 5 keer meegeteld worden in de berekening of enkel de eerste keer dat het op de markt wordt gebracht? Daarboven is het belangrijk dat de milieueffecten van herbruikbare en éénmalige verpakkingen over de hele levenscyclus en het product in zijn geheel worden bekeken. Voka, Unizo en Boerenbond stellen zich ernstige vragen bij de praktische en economische haalbaarheid van hergebruikdoelstellingen enkel op Belgisch niveau en menen dat dit op Europees niveau bekeken moet worden.

Standpunt VVSG, BBL en Natuurpunt

We verkiezen concrete maatregelen om het aandeel herbruikbare verpakkingen te doen toenemen door het opnemen van hergebruikdoelstellingen voor korte en lange termijn. Op basis van gerapporteerde cijfers van Fost Plus³⁴ blijkt dat in het jaar 2000 55% van de huishoudelijke verpakkingen herbruikbaar waren³⁵. Dit betekent dat ons land in het verleden heeft aangetoond dat onze economie in staat is om meer dan de helft van de verpakkingen herbruikbaar in een kringloop te brengen. Gelet op het feit dat het aandeel van herbruikbare huishoudelijke verpakkingen sinds 2000 daalt, in tegenspraak met de doelstelling van het samenwerkingsakkoord (artikel 3 §1 punt 2°), is een aanpassing van het samenwerkingsakkoord nodig om dit belangrijk element van een circulaire verpakkingseconomie te versterken.

Voorstel:

³⁴ In 2000, het jaar met de hoogste cijfers, werd 950 000 ton huishoudelijke drankverpakkingen hergebruikt. In datzelfde jaar rapporteerde Fost Plus 74,4 kg/inw eenmalige huishoudelijke verpakkingen. Met een demografie van 10 239 085 inwoners is dit 762 000 ton gerecycleerde huishoudelijke verpakkingen. $950 / (950+762) = 55\%$ van het huishoudelijk afval wordt hergebruikt.

³⁵ Het gaat om gewichtsprocent waarbij glas zwaar doorweegt bijvoorbeeld vergeleken met kunststof drankverpakking, daarnaast heeft hergebruik van huishoudelijke verpakkingen grotendeels betrekking op drankverpakkingen.

In **artikel 3, §1, 1^o**, kan men opnemen dat hergebruik niet mag afnemen én minstens op het niveau van 2000 moet weerkeren. Dit zal er toe leiden dat 18 jaar van gestage (maar onwettelijke) achteruitgang terug in de positieve richting wordt omgebogen.

Voor de langere termijn stellen we voor om aan **artikel 3, §5**, volgende doelstellingen toe te voegen:

- *60% van alle huishoudelijke verpakkingen moet herbruikbaar zijn tegen 2022;*
- *80% van alle huishoudelijke verpakkingen moet herbruikbaar zijn tegen 2050.*

En een aanpassing van **artikel 26, §2, 1^o**, hoe de verpakingsverantwoordelijken of de erkende organismen de minimum percentages **van hergebruik**, nuttige toepassing, vermeerderd met “*verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties*”, en recyclage bereiken.

Artikel 10, §2, 7^o

Momenteel hebben beheersorganismen “*hergebruik*” niet als taak. Het concept kan expliciet in het Samenwerkingsakkoord opgenomen worden als taak. Deze concrete tekstsuggesties maken dit mogelijk:

“een studie met betrekking tot de technische middelen en infrastructuur die toelaten om elk jaar van de duur van de gevraagde erkenning de percentages voor recyclage en voor hergebruik te bereiken die in dit akkoord voorzien zijn;”

“een afdoende beschrijving van de wijze waarop het organisme zich voorneemt tussen te komen in de kosten van selectieve inzameling, hergebruik, recyclage, nuttige toepassing en ‘verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties’ van de bedrijfsmatige ontpakkers;”

“een afdoende beschrijving van de wijze waarop het organisme zich voorneemt een maximaal aantal bedrijfsmatige ontpakkers aan te sporen tot selectieve inzameling, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing;”

“een plan van aanpak voor de verpakingsafvalproblematiek van de kleine bedrijven, met name de KMO’s en de kleinhandelaars;”

“een afdoende beschrijving van de wijze waarop het organisme zich voorneemt om de vrije markt van selectieve inzameling, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing zo min mogelijk te verstoren;”

“een afdoende beschrijving van de wijze waarop het organisme verificerbaarheid en controleerbaarheid van het hergebruikte, gerecycleerde en nuttig toegepaste verpakingsafval van bedrijfsmatige oorsprong zal garanderen;”

“het ontwerp van de contracten die het organisme wenst af te sluiten met de publieke en private operatoren, met het oog op het vervullen van de terugnameplicht.”

Artikel 14

Dit gaat over de verplichtingen voor het erkend organisme voor bedrijfsmatig verpakingsafval. Ook hier kan “hergebruik” toegevoegd worden:

“4^o bijzondere acties te voorzien ten voordele van de kleinere bedrijfsmatige ontpakkers, zijnde de ontpakkers die minder dan 50 werknemers hebben en de kleinhandelaars, teneinde de preventie, het hergebruik en nuttige toepassing van verpakingsafval van bedrijfsmatige oorsprong te bevorderen en de kosten voor het beheer ervan te verminderen. De

Interregionale Verpakkingscommissie bepaalt in de erkenning van het organisme zonodig bijkomende voorwaarden om de toepassing van deze bepaling te verzekeren;

*“5° de vrije markt van selectieve inzameling, recyclage en nuttige toepassing zo min mogelijk verstoren en de gelijkheid respecteren tussen de private of publieke operatoren die instaan voor de inzameling, sortering, **hergebruik**, recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong;”*

*“7° een maximaal aantal bedrijfsmatige ontpakkers aansporen tot selectieve inzameling, **hergebruik**, recyclage en nuttige toepassing door middel van forfaitaire financiële tussenkomsten in de kosten van hergebruiksinfrastructuur en systemen of van selectieve containers;”*

*“9° de verifieerbaarheid en controleerbaarheid van het **hergebruik**, de recyclage en de nuttige toepassing van het verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong te garanderen, alsook de milieu- en sociale omstandigheden waarin het **hergebruik**, de recyclage en de nuttige toepassing plaatsvindt.”*

Voor het vermijden van contaminatie van materiaalstromen in circulaire cycli kan men het volgende toevoegen:

“10° waken over de kwaliteit en de afwezigheid van gevaarlijke stoffen van de ingezamelde en gesorteerde hoeveelheden, teneinde de recyclage te vergemakkelijken en de heropname in nieuwe gebruikscycli;”

In **artikel 26** stellen we voor om de IVC een extra verantwoordelijkheid te geven om de hergebruiksdoelstelling te verifiëren:

“§2. De Interregionale Verpakkingscommissie verifieert: 1° hoe de verpakkingsverantwoordelijken of de erkende organismen de minimum percentages van hergebruik, nuttige toepassing, vermeerderd met ‘verbranding met terugwinning van energie in afvalverbrandingsinstallaties’, en recyclage bereiken”;

Volgende elementen kunnen aan een preventieplan worden toegevoegd:

Artikel 4, §1, 3: *“Maatregelen om via ecodesign de hoeveelheid verpakkingsafval en de schadelijkheid ervan te beperken, maatregelen om via aanpassingen aan de marketingstrategie de hoeveelheid verpakkingsafval te minimaliseren door het weren van het gebruik van verpakking als marketinginstrument, maatregelen in de distributiestrategie om transportverpakkingsafval te minimaliseren en maatregelen ter bevordering van hergebruik en ter beperking van wegwerpverpakkingen.”*

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABW en ACLVB

3.4 Ecodesign en (hoogwaardige) recyclage

- [42] **Verhoog binnen UPV de aandacht voor ecodesign.** De Raad ondersteunt de ambitie van de Vlaamse Regering om binnen UPV meer aandacht te geven aan het circulair ontwerp van verpakkingen (en verpakkingsstrategieën), met als voorname speerpunten *i) Slimmer ontwerpen doorheen de keten, ii) differentiëren van de groene punt bijdragen, iii. meer inzicht in wat vooraan de keten gebeurt, en iv. aanvullende doelstellingen formuleren.* Onderzoek wijst namelijk uit dat nog een niet onbelangrijk deel van de verpakkingsafvalstromen niet of met waardeverlies wordt gerecycleerd.

De Raad gaat in de navolgende paragrafen in op enkele van deze aspecten en schuift hierbij, in het licht van toekomstige beleidsaanpassingen, een aantal aanbevelingen naar voor.

[43] **Zet in op slimmer ontwerpen doorheen de keten, maar faseer uit indien nodig.** De Raad ondersteunt de stellingname van de Vlaamse Regering dat, in het licht van het verder evolueren naar een circulaire economie, niet alleen naar het ontwerp van verpakkingen maar ook naar het achterliggende businessmodel (voor zowel verpakking én het product) moet worden gekeken met als doel deze te verduurzamen. Een verpakking moet inderdaad in samenhang worden bekeken met het product dat het verpakt. Gelet op het belang dat de Raad hecht aan een complementair en geïntegreerd verpakkingsbeleid (zie [35]), ondersteunt de Raad ook het voornemen van de Vlaamse Regering om voor elementen van ecodesign die onder de productnormwetgeving vallen in overleg te treden met de federale overheid en hierbij het uitfaseren van verpakkingen, die moeilijk gerecycleerd kunnen worden en waarvoor technisch en economisch haalbare alternatieven beschikbaar zijn, te overwegen. Wat dit laatste betreft meent de Raad dat dit bij voorkeur binnen een Europees kader gebeurt (cf. de Richtlijn wegwerpplastics).

[44] **Differentiatie van de groene-punt-bijdragen.** De Raad verwelkomt het in het Samenwerkingsakkoord opgenomen principe om de bijdrage van de verpakkingsverantwoordelijken aan het beheersorganisme inzake het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong in verhouding te stellen tot *“de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en aanwezigheid van gevaarlijke stoffen”*. Hiermee wordt invulling gegeven aan de in de gewijzigde Kaderrichtlijn Afvalstoffen opgenomen minimumvereiste t.a.v. UPV-regelingen inzake het toepassen van eco-modulatie (zie 2.1 *Gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakkingsrichtlijn*).

Tijdens de hoorzitting van 10 januari 2019 werden de toekomstplannen van Fost Plus in uitvoering van zijn erkenning op dit vlak toegelicht. De Raad stelt vast dat er in een voornamelijk groeitraject wordt voorzien. Tussen 2018 en 2019 zullen de groene-punt-tarieven voor niet-gerecycleerde en niet-gevaloriseerde stromen nagenoeg verdubbelen. Het groene-punt-tarief voor de andere plastics, die vanaf 2019 door de uitrol van P+MD zullen worden ingezameld via de blauwe zak, zal in eerste instantie een eenheidstarief worden gehanteerd. Na 2020 zal voor elke restplasticstroom een onderscheiden tarief worden ingevoerd. De materialen die de recyclage storen en niet gerecycleerd kunnen worden zullen een nog hoger tarief krijgen.

De Raad ondersteunt deze aanpassing van de tarievenstructuur en vraagt om de effectiviteit ervan (d.i. de mate van sturing richting het vooropgestelde doel) op te volgen, hierover passend te rapporteren en bij te stellen waar nodig.

Standpunt VVSG en BBL

Het groene punt kan één van de instrumenten zijn om producenten aan te zetten tot preventie en ecodesign. Ter voorbereiding van de periode na 2020 en rekening houdend met de eerste resultaten van de uitrol van P+MD, de resultaten van de aangekondigde

Zwerfvuilstudie, alsook de evaluatie van de aangepaste tarievenstructuur, stellen we voor om in de werkgroepen de mogelijkheden te onderzoeken tot verdere verfijning van de groene-punt-bijdragen, zoals het verkennen van de mogelijkheid tot het instellen van tarieven op toepassings- en niet louter materiaalniveau (Zie 2.1 Gewijzigde Kaderrichtlijn Afval en Verpakkingsrichtlijn.).

Hierbij is het belangrijk dat de reële en totale kosten goed gedefinieerd worden. Deze definities zijn nog niet opgenomen in de huidige en voorgaande versies van het Samenwerkingsakkoord. Nochtans zijn deze onmisbaar voor een correcte interpretatie. Verder is de verantwoordelijkheid voor de berekening van het eco-moduleren (geformuleerd in **artikel 13, §1, 4°**, als taak aan het organisme opgelegd. Hier kan over getwijfeld worden of dit de meest geschikte werkwijze is. Indien dit niet aan een overheid of aan een neutrale derde wordt toevertrouwd, moeten sterke eisen worden gesteld inzake inspraak en transparantie voor de overheid en de maatschappelijke stakeholders.

Voorstel:

Aanvulling **artikel 13, §1, 4°**. In de berekening van bijdrage van de contractanten per verpakkingsmateriaal voegen we toe “ in verhouding tot sorteerbaarheid, gebruik van virgin materiaal, milieu-impact, eindtoepassing (laagwaardige/hoogwaardige recyclage), aantal levenscycli van een product en hoeveelheid product/hoeveelheid materiaal.” Ook kan er gekeken worden naar de zwerfvuilgevoeligheid van een product. Dat kan de producenten stimuleren om het probleem aan de bron aan te pakken en te vermijden dat zwerfvuilgevoelige producten op de markt komen.

Standpunt Voka en Unizo

Het bedrijfsleven gelooft in een dynamische en sturende Groene Punt bijdrage om enerzijds recycleerbare verpakkingen te stimuleren en anderzijds verpakkingen te penaliseren die niet of slecht kunnen gesorteerd worden. De huidige berekening en de verdere verfijning zoals voorgesteld in de erkenningsaanvraag van Fost Plus zal zorgen voor meer ecomodulatie. Tegen 31 maart 2019 moet een werkgroep materialen opgericht worden met alle actoren die rechtsreeks betrokken zijn bij het verpakkingsbeleid. Eén van de opdrachten is om de methodologie van tarifiering verder te verfijnen. Dit is volgens Voka en Unizo voldoende. De overheid tekent het beleid uit waarna het de taak is van het beheersorganisme om in casu via het middel van groene puntbijdrage de opgelegde doelstellingen te behalen. Het is dan ook de raad van het bestuur van het beheersorganisme zelf die de concrete modaliteiten van de tarifiering verder dient te bepalen. Daarnaast is het onduidelijk waarom een definitie moet ingevoerd worden van reële en totale kosten: artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord beschrijft dat de verpakkingsverantwoordelijken de reële en totale kosten moeten dragen van de inzameling, nuttige toepassing en verwijdering van verpakkingsafval, etc.. Dit wordt gedefinieerd in artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord. Artikel 10 specificeert welke elementen het erkend organisme in haar erkenningsaanvraag moet bijvoegen vooraleer de IVC een erkenning aflevert: er dient onder andere geduid te worden wat het organisme voorstelt te betalen om de reële en volledige kosten in te vullen.

Tenslotte vindt het bedrijfsleven het belangrijk dat bij de verdere uitwerking/invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook rekening wordt gehouden met de volgende principes opgenomen in de SUP-richtlijn:

- Proportionaliteitsbeginsel: er wordt niet verder gegaan dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken

- De strijd tegen zwerfvuil is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen bevoegde overheden, producenten en consumenten. Publieke overheden, inclusief Europese instellingen, zouden het goede voorbeeld moeten geven.

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABVV, ACLVB en Boerenbond

- [45] **Verhoog het inzicht in wat vooraan de keten gebeurt.** De Raad onderschrijft de volgende bevinding van de Vlaamse Regering dat er nood is aan meer inzicht in wat er vooraan de keten gebeurt, om zo met de beleidsinstrumenten beter te sturen richting een circulaire economie: *“Er moet meer informatie ter beschikking komen over de verpakkingen die op de markt worden gebracht op vlak van hoeveelheden, hun recycleerbaarheid, de verhouding recycleerbaar of herbruikbaar, gehalte aan recycled content als aanvulling op informatie over geproduceerde afvalhoeveelheden en hun verwerking. Dit zal een basis bieden voor een betere evaluatie van het verpakkingsbeleid. Het ter beschikking stellen van deze informatie zou voorwerp moeten zijn van de rapporteringsplicht in het kader van de UPV.”*

De Raad stelt vast dat het voorliggende Samenwerkingsakkoord de Informatieplicht, vanuit bovenstaande optiek niet uitbreidt. De Raad vraagt om dit te doen bij een volgende wijziging van het Samenwerkingsakkoord. De Raad wijst tegelijkertijd op het feit dat de administratieve lasten voor de bedrijven redelijk moeten blijven en dat het niet altijd vanzelfsprekend is informatie te krijgen over verpakkingen die van het buitenland komen. Een goed evenwicht tussen noodzakelijke gegevens en administratieve lasten moet gemaakt worden. Bovendien is het niet altijd mogelijk om *recycled content* aan te geven. Ter illustratie, bij recycling tot op moleculair niveau is er analytisch geen onderscheid meer te maken tussen “recycled” en “primaire” materialen die dan hetzelfde zijn of bij het gebruik van gerecycleerde korrels van bv. plastics die uit het buitenland komen en dezelfde eigenschappen hebben als primaire korrels.

- [46] **De recyclagetrapp van de materialenhiërarchie.** Een voornaam oogpunt van de circulaire economie is om de waarde van product(onderdelen) en materialen in alle levensfasen zo hoog mogelijk te houden, om zo de behoefte aan primaire materialen te verminderen. Met betrekking tot de verwerkingshandeling “recyclage” stelt de Raad vast dat gerelateerd aan dit streven in (beleids)teksten vaak wordt gewezen op het belang van het streven naar hoogwaardige/kwaliteitsvolle recyclage en zodoende het vermijden van laagwaardige recyclage (“*downcycling*”):
- In zijn voorstel tot Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie schoof de Europese Commissie het volgende streefdoel naar voor: *“Kunststoffen en producten die kunststoffen bevatten, worden ontworpen met het oog op meer duurzaamheid, hergebruik en hoogwaardige recyclage.”*
 - Het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval bevat diverse verwijzingen naar hoogwaardige materiaalrecyclage en het belang hierbij van het inzetten op zuivere stromen;

- In de erkenning van Fost Plus staat opgenomen: *“Fost Plus garandeert dat het gerecycleerde verpakkingsafval effectief gebruikt wordt voor de productie van nieuwe eindproducten, waarbij zo weinig mogelijk van de technische eigenschappen en de economische waarde van de gerecycleerde materialen verloren gaat. Fost Plus doet in het kader van de modelbestekken voor de verwerving van de materialen de nodige voorstellen om een zo hoogwaardig mogelijke recyclage te promoten, zoals bijvoorbeeld de “bottle-to-bottle” recyclage van de transparante en blauwe PET-fracties, waarbij minstens 25% “bottle-to-bottle” recyclage gerealiseerd moet worden.”*
- ...

De Raad stelt vast dat dit kwaliteitsaspect van recyclage nog niet in de regelgeving³⁶ is meegenomen. De doelstellingen zijn kwantitatief van aard (i.e. streven naar een recyclageaandeel van X gewichtsprocent tegen jaar Y).

Standpunt Voka, Unizo en Boerenbond

Het is niet eenvoudig om een verschil tussen hoogwaardige en laagwaardige recyclage te definiëren.

Voka, Unizo en Boerenbond menen dat dit ook op Europees niveau moet gebeuren aangezien absoluut vermeden moet worden dat lidstaten een verschillende invulling geven aan laagwaardige en hoogwaardige recyclage en daar dan ook een verschillend beleid aan koppelen. Wat zal er immers gebeuren indien wij in Vlaanderen iets als laagwaardige recyclage beschouwen terwijl het in onze buurlanden zo niet wordt bekeken? Bovendien mag een verpakking nooit losgezien worden van het product dat het verpakt. Bij het ontwerp van verpakkingen moet er naast recycleerbaarheid ook rekening gehouden worden met tal van andere aspecten zoals veiligheid, transportgemak, etc.. Soms kan meer gerecycleerd materiaal in voedselverpakkingen bv. leiden tot meerlaagse systemen, die dan bij de volgende cyclus minder makkelijk te recycleren zijn. Een doordacht beleid hieromtrent is dan ook noodzakelijk.

Standpunt BBL en VVSG

Men stelt vast dat het kwaliteitsaspect van recyclage nog niet in de regelgeving is meegenomen. De doelstellingen en resultaten zijn louter kwantitatief van aard (i.e. streven naar een recyclageaandeel van X gewichtsprocent tegen jaar Y) en geen informatie geven over de achterliggende kwaliteit van de recyclage. Indien we de grondstoffen maximaal in de economie willen houden, moeten we bij de huidige recyclagedoelstellingen rekening houden met de kwaliteit van de recyclage.

De verwijzing naar hoogwaardige recyclage komt niet voor in het Samenwerkingsakkoord, wel in de Verpakkingsrichtlijn en de erkenning van Fost Plus. De Verpakkingsrichtlijn verwijst echter niet naar een wettelijke definitie van deze begrippen. Gelet op de

³⁶ Het Materialendecreet definieert “recyclage” als *“elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dat omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierecuperatie, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.”*

Het Samenwerkingsakkoord definieert “recyclage” als *“het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recyclage maar uitgezonderd terugwinning van energie”*

verschillende mate van waardebehoud bij verschillende recyclagetechnieken, vragen we om de recyclagetrap in de materialenhiërarchie op te splitsen in de trappen (hoogwaardige) recyclage en laagwaardige recyclage en een beschrijving van het begrip “laagwaardige recyclage” toe te voegen in de definities. Indien er op Europees vlak geen of weinig initiatief wordt genomen is men voorstander om hierin een voortrekkersrol te spelen en deze begrippen op te nemen in het Samenwerkingsakkoord.

Voorstel:

Toevoeging begrip “laagwaardige recyclage” aan **artikel 2** van het Samenwerkingsakkoord. We stellen volgende tekst voor:

“Laagwaardige recyclage is iedere vorm van recyclage waarbij de toegevoegde waarde van het gerecycleerd product of het product waarin gerecycleerde grondstoffen gebruikt zijn lager ligt dan de toegevoegde waarde van het oorspronkelijk product. Door dit verlies van toegevoegde waarde blijft primaire grondstof uit al dan niet fossiele bronnen nodig om het oorspronkelijke product opnieuw te genereren en is de recyclage geen onderdeel van een volledig gesloten circulair economisch systeem”.

Onderzoek de mogelijkheden om een beleid te ontwikkelen dat hoogwaardige recyclage verder aanmoedigt. *Downcycling* kan eveneens milieuwinsten met zich meebrengen, maar het beleid zou moeten kunnen aansturen richting hoogwaardige recyclage. We vragen om voor de verschillende fracties te onderzoeken welke recyclagetechnieken, op basis van de invulling van de begrippen recyclage/ *downcycling*, eerder als hoog- dan wel laagwaardig dienen te worden aangemerkt. Hieraan gekoppeld kan men onderzoeken hoe het beleidsinstrumentarium (productnormering, verpakkingsheffing, UPV, ...) verder kan worden ontwikkeld dat hoogwaardige recyclage wordt aangemoedigd.

Voorstel:

In Artikel 26 stellen we voor om het IVC een extra verantwoordelijkheid toe te kennen om laagwaardige recyclage te vermijden:

§1 13° bepaalt in functie van artikel 12 8° welke recyclagemethoden voor welke types verpakkingsafval als laagwaardige recyclage worden beschouwd en moeten geweerd worden ten voordele van hoogwaardiger recyclage.

Daarnaast stellen we voor om in het Samenwerkingsakkoord een bijlage te voorzien met voorbeelden van laagwaardige toepassingen ter illustratie van laagwaardige recyclage

Onthouding bij voorgaande standpunten: ACV, ABVV en ACLVB

- [47] **Belang van de oorsprong en hernieuwbaarheid van materialen.** In de erkenning van Fost Plus (art 28 §1) staat dat het gebruik van biogebaseerde materialen zal worden gemonitord. De Raad erkent en ondersteunt dat ook de oorsprong en hernieuwbaarheid van materialen aandachtspunten vormen in de context van de circulaire economie.

3.5 Reikwijdte UPV m.b.t. zwerfvuil

- [48] **Directe kosten verbonden aan zwerfvuil.** Om de doelstelling van 20% minder zwerfvuil tegen 2022 beter te evalueren en te monitoren, voert de OVAM sinds 2015 op tweejaarlijkse basis een enquête uit om de hoeveelheden en beleidskosten van zwerfvuil

(en sluikestorten) te meten. In de volgende tabel³⁷ worden de resultaten voor gans Vlaanderen voor de referentiejaar 2017 en 2015 meegegeven.

Tabel 6: Resultaten voor de hoeveelheden en beleidskosten van zwerfvuil voor gans Vlaanderen voor het referentiejaar 2017

Zwerfvuil	Referentiejaar 2017		Referentiejaar 2015 finaal	
	Hoeveelheden (tonnen)	Beleidskosten (€)	Hoeveelheden (tonnen)	Beleidskosten (€)
<i>Gemeenten</i>	17.984	€ 116.897.624	17.748	€ 153.331.344
<i>Provincies</i>	0	€ 0	0	€ 18.762
<i>Intercommunales</i>	137	€ 3.754.100	122	€ 580.168
<i>Vlaamse agentschappen</i>	1.795	€ 4.401.159	2.565	€ 6.053.625
<i>Mooimakers</i>	0	€ 9.600.000	0	€ 2.125.000
Totaal Vlaanderen	19.916	€ 134.652.883	20.435	€ 162.108.899

Bron: OVAM, Zwerfvuil en sluikestort 2017 – bevraging hoeveelheid en beleidskosten (eindrapport), 21/12/18.

- [49] **Indirecte kosten verbonden aan zwerfvuil.** Naast de directe kosten voor de inzameling en het beheer brengt de aanwezigheid van zwerfvuil ook indirecte (maatschappelijke) kosten in zich, waaronder de sterfte van vee, het verlies aan materialen, een minder aangename leefomgeving, De Raad vraagt om verder onderzoek te verrichten naar de hoogte van deze maatschappelijke kosten met het door de lokale besturen uitgevoerde onderzoek als mogelijk startpunt.
- [50] **De bijdrage van producenten tot het zwerfvuilbeleid.** Via de halve-euro-regeling en door vrijwillig aangegane financiële engagementen draagt Fost Plus 9,6 miljoen euro/jaar bij tot de financiering van het beleid van de Gewesten³⁸ inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval³⁹.
- [51] **Pas de reikwijdte van UPV aan conform het Europese en Vlaamse kader.** De Raad vraagt om in overleg met de betrokken actoren de producentenverantwoordelijkheid bij te stellen conform de gewijzigde Europese regels (zie paragrafen [6] en [9]) alsook de principes opgenomen in het verpakkings- en zwerfvuilbeleid 2.0 (zie paragraaf [11]).

³⁷ De totale hoeveelheid zwerfvuil voor Vlaanderen is in 2017 lichtjes gedaald tegenover 2015, voornamelijk door de resultaten voor de Vlaamse agentschappen die in 2017 een relatief sterke daling van gerapporteerde zwerfvuilhoeveelheden kennen. De totale beleidskost voor Vlaanderen is met meer dan een kwart gedaald. Op basis van bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat deze daling voornamelijk het gevolg is van een verminderde beleidskost bij de gemeenten, hetgeen volgens het betreffende eindrapport mogelijks kan duiden op efficiëntiewinsten bij het uitvoeren van het zwerfvuilbeleid, zowel preventief als curatief.

³⁹ Overeenkomstig art. 13, §1, 12° van het Samenwerkingsakkoord kan het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval onder meer betrekking hebben op: i. de preventie van verpakkingsafval; ii. de strijd tegen de aanwezigheid van verpakkingen in het zwerfvuil; iii. Research & Development om de kwaliteit van de verpakkingen en met name hun recycleerbaarheid te verbeteren; iv. de verbetering van de resultaten en/of de kwaliteit van de selectieve inzamelingen; de niet-selectieve inzameling en verwerking van verpakkingsafval.

Kaderrichtlijn Afval: UPV-minimumvereisten m.b.t. doelstellingen en kostenverdeling

Bij het vaststellen van een UPV-regeling:

- zorgen de lidstaten ervoor dat zij, in overeenstemming met de afvalhiërarchie, doelstellingen voor afvalbeheer vaststellen, met als doel ten minste de kwantitatieve doelstellingen te behalen die relevant zijn voor de UPV-regeling zoals vastgelegd in onder meer de Kaderrichtlijn Afval EC/2008/98 en de Verpakkingsrichtlijn 94/62/EG, en andere kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen vaststellen die relevant worden geacht voor de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid;
- nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de financiële bijdragen die de producent van het product betaalt om aan zijn verplichtingen inzake UPV te voldoen:
 - a) de volgende kosten dekken voor de producten die de producent in de betrokken lidstaat in de handel brengt:
 - de kosten van de gescheiden inzameling van afval en het vervoer;
 - de kosten voor de verwerking ervan (m.i.v. de verwerking die nodig is om te voldoen aan de Europese doelstellingen), rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten en niet-opgeëist statiegeld;
 - de kosten van het verstrekken van informatie aan afvalstoffenhouders;
 - de kosten van het verzamelen en rapporteren van gegevens.
 - b) in geval van collectieve uitvoering van de verplichtingen inzake UPV, indien mogelijk, voor afzonderlijke producten of groepen van soortgelijke producten worden gedifferentieerd, met name door rekening te houden met duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de gehele levenscyclus, in afstemming met de in het betreffende recht van de Unie opgenomen vereisten en, wanneer beschikbaar, op basis van geharmoniseerde criteria, om ervoor te zorgen dat de interne markt goed functioneert; en
 - c) niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten. Die kosten worden op transparante wijze vastgesteld tussen de betrokken actoren.

Wanneer dat wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om een adequaat afvalbeheer en de economische levensvatbaarheid van de UPV-regeling te waarborgen, kunnen de lidstaten afwijken van de verdeling van financiële verantwoordelijkheid als vastgelegd onder a), mits:

- i.) in geval van UPV-regelingen die zijn vastgesteld om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die krachtens wetgevingshandelingen van de Unie zijn vastgesteld, te behalen, de producenten van producten ten minste 80 % van de noodzakelijke kosten dragen;
- ii.) in geval van UPV-regelingen die zijn vastgesteld op of na 4 juli 2018 om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die enkel in de wetgeving van een lidstaat zijn vastgesteld, te behalen, de producenten van producten ten minste 80 % van de noodzakelijke kosten dragen;
- iii.) in geval van UPV-regelingen die zijn vastgesteld vóór 4 juli 2018 om doelstellingen voor afvalbeheer en doelstellingen die enkel in wetgeving van een lidstaat zijn vastgesteld, te behalen de producenten van producten ten minste 50 % van de noodzakelijke kosten dragen, en mits de overige kosten worden gedragen door de oorspronkelijke producenten of distributeurs van afvalstoffen.

Deze afwijking mag niet worden gebruikt om het aandeel in de kosten dat gedragen wordt door producenten van producten in het kader van vóór 4 juli 2018 vastgestelde UPV-regelingen te verlagen.