

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

30 oktober 1996

**ONTWERP VAN DECREET**

**tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord  
betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud  
uitgebracht door de heer Jef Van Looy**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter* : de heer Dirk Van Mechelen.

*Vaste leden* : de heren Georges Beerden, Peter Desmet, Hugo Marsoul, Leonard Quintelier, Jef Van Looy ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heren Arnold Van Aperen, Dirk Van Mechelen ;

de heren Freddy De Vilder, Jacky Maes, Bruno Tobback ;

de heren Frank Creyelman, Frans Wymeersch ;

de heer Willy Kuijpers ;

de heer Johan Malcorps.

*Plaatsvervangers :*

de heren Jos De Meyer, Johan De Roo, mevrouw Veerle Heeren, de heren Erik Matthijs, John Taylor ;

mevrouw Yolande Avontroodt, de heren Marino Keulen, Patrick Lachaert ;

de heren Carlos Lisabeth, Steve Stevaert, Jacques Timmermans ;

de heren Wilfried Aers, Pieter Huybrechts ;

de heer Johan Sauwens ;

mevrouw Vera Dua.

---

*Zie :*

**400** (BZ 1995)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie besprak het ontwerp van decreet tijdens de vergadering van 16 oktober 1996.

## I. TOELICHTING

Door de heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, wordt toelichting gegeven bij het ontwerp van decreet.

Het samenwerkingsakkoord legt een in de drie gewesten uniforme regeling vast voor de inzameling van verpakkingsafval, zowel van huishoudelijke als van bedrijfsmatige oorsprong. Het samenwerkingsakkoord is, voor wat betreft de gewesten, de omzetting van de Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval. Het akkoord heeft als doelstelling enerzijds de productie van verpakkingsafval te voorkomen en te verminderen, en anderzijds het hergebruik en de recyclage te bevorderen, om zo de hoeveelheid afval die definitief moet worden verwijderd, te verminderen. Ook in de Vlaamse afvalstoffenwetgeving zijn de prioritaire doelstellingen preventie en recuperatie.

Wegens de economische gevolgen die voortvloeien uit het opleggen van een systeem van terugnameplicht, is er gekozen voor een samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten met een normatief karakter in plaats van voor specifieke wetgeving in elk gewest. Gelet op de beperktheid van de Belgische markt en overwegende dat de verpakkingen die in een gewest op de markt worden gebracht over heel België kunnen worden verspreid, is het aangewezen om discriminatie over de gewestgrenzen heen tussen de verpakkingsverantwoordelijken en tussen de verbruikers te vermijden.

Om de beoogde uniformiteit in de drie gewesten te bewerkstelligen, omvat het akkoord bepalingen die de rechtsonderhorigen in de drie gewesten rechtstreeks binden, zonder evenwel afbreuk te doen aan de toepassing van de van kracht zijnde gewestelijke afvalwetgeving. Het samenwerkingsakkoord is wel vrij gedetailleerd uitgewerkt. De Raad van State had in zijn advies over het voorontwerp van decreet immers opgemerkt dat de drie gewestregeringen geen samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten om de uitvoering van het akkoord te verzekeren. Het samenwerkingsakkoord regelt dus alle aspecten van het beheer van het verpakkingsafval.

Het samenwerkingsakkoord doet evenmin afbreuk aan de bevoegdheden van de gemeenten op het vlak van de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De gemeenten blijven ter zake bevoegd. Het samenwerkingsakkoord heeft echter betrekking op zowel het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong als het verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong. Onder verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong valt het verpakkingsafval afkomstig van de normale werking van huishoudens en het verpakkingsafval dat hiermee wordt gelijkgesteld. Deze gelijkstelling zal in de drie gewesten op een uniforme wijze door de drie gewestregeringen worden vastgelegd.

Om de doelstellingen te bereiken, worden, overeenkomstig het principe de vervuiler betaalt, de actoren die een rol spelen bij het gebruik, de invoer en de verdeling van de verpakkingen verantwoordelijk gesteld. Deze verpakkingsverantwoordelijken worden onderworpen aan de terugnameplicht. De terugnameplicht wordt gedefinieerd als de aan de verpakkingsverantwoordelijke opgelegde verplichting om de quota voor recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval te bereiken. Deze percentages stijgen jaarlijks. De vooropgestelde eisen in het samenwerkingsakkoord zijn strenger dan deze voorzien in de Europese richtlijn. De gewesten zijn echter van oordeel dat, gelet op het reeds gevoerde beleid inzake recuperatie, deze hogere percentages mits enige inspanning haalbaar zijn.

Voor de uitvoering van deze terugnameplicht worden twee mogelijkheden voorzien :

- ofwel kiest de verpakkingsverantwoordelijke ervoor om er zelf voor te zorgen dat hij de vooropgestelde percentages haalt ;
- ofwel opteert hij ervoor om een beroep te doen op een erkend organisme.

Indien de verpakkingsverantwoordelijke deze tweede optie kiest, wordt verondersteld dat hij aan de terugnameplicht voldoet indien het erkend organisme voor het geheel van het verpakkingsafval waarvoor het verantwoordelijk werd gesteld, de percentages van recyclage en nuttige toepassing haalt.

Het preventieve beleid steunt in belangrijke mate op productnormering. Vermits dit een federale bevoegdheid is, is de preventie van verpakkingsafval dit in feite ook. De Raad van State heeft dit in zijn advies duidelijk gesteld. Het voorontwerp van decreet werd dan ook conform dit advies aange-

past. Toch werd er naar gestreefd om binnen de gewestelijke bevoegdheden het principe van preventie maximaal te laten spelen. Hiertoe krijgen de verpakingsverantwoordelijken die meer dan tien ton verpakkingen per jaar gebruiken, de verplichting opgelegd om driejaarlijks een preventieplan op te stellen en ter goedkeuring aan de Interregionale Verpakingscommissie voor te leggen. Dit plan heeft betrekking op de voorziene maatregelen en doelstellingen inzake :

- de toename van de hoeveelheid recycleerbare verpakkingen in verhouding tot de hoeveelheid niet-recycleerbare verpakkingen ;
- de toename van de hoeveelheid herbruikbare verpakkingen in verhouding tot de hoeveelheid eenmalige verpakkingen ;
- de verbetering van de fysische en chemische eigenschappen van de verpakkingen met het oog op een verbetering van de herbruikbaarheid of recycleerbaarheid, of op een vermindering van het schadelijke karakter ;
- de vermindering van de hoeveelheid eenmalige verpakkingen.

Het samenwerkingsakkoord bepaalt ook de erkenningsprocedure en de voorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om erkend te worden en te blijven. Indien de erkenning betrekking heeft op verpakingsafval van huishoudelijke oorsprong, vervult het erkend organisme een opdracht van openbaar nut en worden een aantal bijkomende voorwaarden opgelegd. De belangrijkste zijn :

- het organisme moet opgericht zijn als vereniging zonder winstgevend doel ;
- de percentages van recyclage en nuttige toepassing moeten in ieder gewest worden behaald ;
- het organisme moet handelen in overleg en overeenstemming met de betrokken gemeenten of intercommunales. Hiertoe moet een contract worden afgesloten tussen het erkend organisme en de gemeente of intercommunale, dat ter goedkeuring aan de respectieve gewestregering wordt voorgelegd ;
- er moet een financiële waarborg worden gesteld als garantie voor de uitvoering van het contract.

De erkenning wordt verleend door de Interregionale Verpakingscommissie. Deze commissie wordt opgericht als een gemeenschappelijke instelling

van de drie gewesten. Zij is samengesteld uit een beslissingsorgaan en een permanent secretariaat. Het beslissingsorgaan telt negen leden, drie per gewest. Het permanent secretariaat wordt samengesteld uit ambtenaren die door elk gewest ter beschikking worden gesteld voor het vervullen van de administratieve en technische opdrachten van de commissie. De opdrachten van de Interregionale Verpakingscommissie worden in de artikelen 25 en 26 van het samenwerkingsakkoord opgesomd.

Naast de Interregionale Verpakingscommissie worden ook aan de bevoegde gewestelijke administraties een aantal taken toegewezen. Voor Vlaanderen is deze administratie de openbare afvalstoffenmaatschappij OVAM.

Het toezicht op de naleving van dit samenwerkingsakkoord wordt uitgeoefend door de leden van het permanent secretariaat van de Interregionale Verpakingscommissie en door de hiertoe aangeduide ambtenaren van de bevoegde gewestelijke administratie. Wie zijn verplichtingen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord niet nakomt, kan worden onderworpen aan een administratieve geldboete. Daarnaast is ook in een strafrechtelijke vervolging voorzien. De strafbepalingen variëren naargelang de ernst van de overtreding en zijn van dezelfde grootte-orde als deze van het afvalstoffen-decreet.

## II. ALGEMENE BESPREKING

Bij de start van de bespreking van het ontwerp van decreet wordt in de commissie gediscussieerd over de procedure.

### *Procedure*

De commissievoorzitter stelt dat artikel 92 bis, paragraaf 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en van 16 juli 1993, bepaalt dat over samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en dat zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.

Het Parlement kan enkel met de samenwerkingsakkoorden instemmen of ze afkeuren, maar kan de tekst niet wijzigen, aldus de voorzitter. Om die reden zijn de amendementen die de heer Johan Malcorps heeft ingediend en die de tekst van het samenwerkingsakkoord wijzigen, onontvankelijk.

De heer Johan Malcorps wijst op het belang van het samenwerkingsakkoord, dat een belangrijk aspect van het afvalstoffendecreet en het afvalstoffenplan in uitvoering brengt. Over verpakingsafval zijn er heel wat discussies geweest, ook op federaal vlak. Het parlement moet dergelijke belangrijke akkoorden op een democratische manier kunnen bespreken. Het lid beroept zich op artikel 87/2 van het Reglement, waarin staat dat de bepalingen van artikel 53, dat handelt over de algemene en artikelsgewijze bespreking, gelden voor ontwerpen van decreet houdende instemming met samenwerkingsakkoorden.

De voorzitter herhaalt dat het Parlement de mogelijkheid heeft het akkoord niet goed te keuren en de regering kan vragen opnieuw onderhandelingen aan te knopen.

De heer Malcorps stelt verder dat hij voor de vergadering een schrijven aan de commissievoorzitter heeft gericht. Daarin dringt hij aan op voorafgaand overleg van de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van het Vlaams Parlement met de bevoegde commissies van het Waals parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Een gemeenschappelijke vergadering met de drie commissies zou toelaten het akkoord op parlementair niveau grondig te bespreken en te amenderen.

De heer Leonard Quintelier wijst op het feit dat de onderhandelingen over het akkoord zijn afgerond. Het akkoord opnieuw voorleggen aan een gezamenlijke bespreking in de drie parlementaire commissies zou neerkomen op het terug in vraag stellen ervan. Het lid pleit wel voor een voorafgaande toelichting van op stapel staande samenwerkingsakkoorden door de minister in de bevoegde commissie. Dit zou het Parlement de mogelijkheid geven een aantal opmerkingen te formuleren vooraleer een definitief akkoord wordt gesloten.

De heer Bruno Tobback heeft geen bezwaar tegen een gezamenlijke vergadering met de commissies leefmilieu van de andere parlementen. Op dit ogenblik een vergadering over het akkoord beleggen, zou echter een precedent creëren dat het goedkeuren van samenwerkingsakkoorden in de toekomst zou vertragen en bemoeilijken. Dergelijk overleg zou in een vroeger stadium moeten plaats-

vinden, op een ogenblik dat nog een duidelijk signaal aan de onderhandelende partijen kan worden gegeven.

De voorzitter van de commissie stelt voor om een brief aan de voorzitter van het Parlement te richten met de vraag de mogelijkheid te onderzoeken dat de regering de tekst van samenwerkingsakkoorden in een vroeger stadium aan het Parlement zou meedelen, zoals nu reeds het geval is met voorontwerpen van decreet.

De heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, stelt dat de problematiek van het verpakingsafval vroeger herhaaldelijk in de commissie ter sprake is gekomen. De grote lijnen van het akkoord zijn reeds langer gekend. In het samenwerkingsakkoord wordt vooral uitvoering gegeven aan de Europese richtlijn betreffende verpakking en verpakingsafval.

Op vraag van de heer Johan Malcorps wordt zijn voorstel om samen met de commissies leefmilieu van het Waals Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad te vergaderen ter stemming gelegd. Het voorstel wordt verworpen met 1 stem voor en 8 stemmen tegen bij 1 onthouding.

#### *Preventie, hergebruik, recyclage en nuttige toepassing*

De heer Johan Malcorps stelt dat met het samenwerkingsakkoord de preventieve aanpak van het afvalbeleid definitief wordt begraven. Het huidige samenwerkingsakkoord is eenzijdig gericht op recyclage en verbranding. Concrete doelstellingen voor preventie en hergebruik ontbreken. Deze doelstellingen waren nochtans wel opgenomen in het Afvalstoffenplan 1991-1995, waarin voor alle verpakkingen reductiecijfers van 40 percent in 1995 en 80 percent in 2000 werden vooropgesteld. Deze reductiecijfers konden door preventie en/of recuperatie worden gerealiseerd.

Door de eenzijdige keuze voor recyclage en verbranding wordt volgens de heer Malcorps in feite gekozen voor het in stand houden van de afvalstroom. De verpakkingindustrie kan verder eenmalige of wegwerpverpakkingen op de markt brengen, op voorwaarde dat men er in slaagt voldoende afval te recyclen of te verbranden. De Europese Richtlijn 94/62/EG was volgens het lid dan ook een overwinning voor de verpakkingindustrie. De gewestelijke overheden hebben niet de ambitie gehad beter te doen. De Agalev-fractie vindt daar-

entegen dat minstens het advies van de MiNa-Raad kan worden gevolgd. Daarin wordt gevraagd dat in het jaar 2000 veertig percent van de productie van verpakkingen, ten aanzien van het referentiejaar 1994, zou worden voorkomen.

In artikel 3, paragraaf 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord staat dat het aandeel van de herbruikbare verpakkingen die in de handel zijn gebracht, niet mag verminderen ten aanzien van het voorgaande jaar. Dit is volgens de heer Malcorps een erg minimale doelstelling en komt in wezen neer op een bevestiging van de huidige percentages van herbruikbare verpakkingen.

In artikel 3, paragraaf 1, 3°, staat weliswaar dat het hergebruik in principe moet worden aangemoedigd, maar verder in de tekst wordt dit principe niet concreet uitgewerkt. Er is in het samenwerkingsakkoord zelfs geen werkbare definitie opgenomen van herbruikbare verpakking : er is sprake van een minimum aantal omlopen, zonder dat dit nader wordt gespecificeerd. De verpakkingverantwoordelijke moet informatie geven over het aandeel aan herbruikbare verpakkingen, maar er is geen controle en geen sanctionering, aldus het lid.

In feite worden hergebruik en recyclage, zoals in de Europese richtlijn, gelijkgeschakeld, en dat zowel op gewestelijk als op federaal niveau. Op het federaal niveau gebeurde dit door de stelselmatige uitholling van de ecotakswet. De oorspronkelijke keuze voor een stijgend aandeel van herbruikbare verpakkingen is onder druk van de verpakkingindustrie gesneuveld. Van een voorrangsbeleid voor hergebruik of voorkomen is volgens de heer Malcorps dan ook geen sprake meer.

Volgens het lid worden in het samenwerkingsakkoord de definities van recyclage en nuttige toepassing zo ruim gehouden dat via deze begrippen alles mogelijk wordt. Recyclage wordt gedefinieerd als het opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden. Daardoor worden diverse vormen van down cycling gelegitimeerd : men gaat verpakkingen herwerken, maar niet tot de oorspronkelijke kwaliteit van het product, zodat na één of twee omlopen enkel de eindverwerking, verbranden of storten, overblijft.

Voor de definitie van nuttige toepassingen verwijst het akkoord naar de bijlage bij de Europese richtlijn, waarin verbranding met energierecuperatie uitdrukkelijk als nuttige toepassing wordt vermeld. In plaats van de hiërarchie van afvalverwerkingswijzen te respecteren, worden in feite alle verwer-

kingswijzen gelijkgeschakeld. Enkel storten en verbranden zonder energierecuperatie worden echt afgewezen, aldus de heer Malcorps.

Voor recyclage worden in artikel 3, paragraaf 2, van het samenwerkingsakkoord percentages als streefdoel vermeld. Maar de wijze waarop dit gebeurt, is volgens het lid problematisch :

- er wordt met algemene percentages voor alle verpakkingen samen en niet met aparte recyclagevoeten per verpakkingsmateriaal gewerkt. De totale fractie verpakkingsafval moet tegen 1999 voor 50 percent worden gerecycleerd. Moeilijk recycleerbare verpakkingen, zoals plastics, kunnen op die manier profiteren van het feit dat voor de gemakkelijk recycleerbare verpakkingen, zoals papier en glas, veel hogere percentages kunnen worden gehaald ;
- het werken met gewichtspercentages bevoordelt opnieuw de lichtere kunststofverpakkingen, die moeilijker recycleerbaar zijn dan bijvoorbeeld de zwaardere glazen verpakkingen ;
- er wordt geen onderscheid gemaakt tussen huishoudelijk, industrieel en kantoor-, winkel- en dienstenafval. Nochtans zijn er voor hergebruik en recyclage van industriële of transportverpakkingen meer mogelijkheden.

Door de hoge toegelaten percentages voor nuttige toepassingen, waaronder volgens de heer Malcorps in de praktijk vooral verbranding met energierecuperatie moet worden verstaan, wordt geen stimulans gegeven om meer te recycleren. De hoge percentages zullen eerder leiden tot het verder uitbouwen van de capaciteit voor verbranding, waardoor een hypotheek op een eventuele toekomstige verhoging van de recyclagepercentages wordt gelegd. Dit illustreert volgens het lid het ontbreken van een productbeleid.

Twintig percent van het verpakkingsafval mag in 1999 nog worden gestort of verbrand zonder energierecuperatie. Daarbij komt 30 percent voor nuttige toepassingen. Als de ruimte die overblijft voor verbranding, met of zonder energierecuperatie, maximaal wordt geïnterpreteerd, mag volgens het lid in 1999 nog de helft van de totale hoeveelheid verpakkingsafval worden verbrand.

De heer Malcorps wijst tenslotte op het feit dat bij verbranding gemiddeld éénderde aan verbrandingsresten overblijft en moet worden gestort. Hij heeft dan ook twijfels bij de eerdere belofte van de

minister dat in 1998 quasi geen huishoudelijk afval meer zal worden gestort.

Uw verslaggever heeft eveneens vragen bij de minimale globale percentages van recyclage en nuttige toepassing van verpakkingsafval. De minister stelt in zijn toelichting dat deze quota hoger liggen dan in de Europese richtlijn. Niettemin moet in 1999 maar 50 percent worden gerecycleerd. Omdat het meestal gaat om huishoudelijk verpakkingsafval dat door de gemeenten wordt ingezameld, is het niet duidelijk wat er met de andere 50 percent zal gebeuren. Krijgt het erkend organisme hierdoor geen grote marge om al dan niet met gemeentebesturen samen te werken? Indien verbranding met energierecuperatie als een nuttige toepassing wordt beschouwd, zou het percentage hoger kunnen liggen, aldus het lid.

De heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, stelt dat de hiërarchie van de afvalverwerkingswijzen in het samenwerkingsakkoord wel degelijk wordt gerespecteerd. Er blijft steeds het risico van sancties indien de minimale globale percentages van recyclage en nuttige toepassing niet worden gehaald. De verpakkingsverantwoordelijke die deze risico's wil vermijden, wordt aangemoedigd om aan hergebruik te doen. Bovendien stijgen de percentages jaarlijks en staat vast dat ze op termijn zullen worden verhoogd.

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

De percentages in paragraaf 2 van artikel 3 zijn telkens globale percentages. In 1999 moet 80 percent van het totale gewicht van de in België op de markt gebrachte verpakkingen nuttig worden toegepast. De marge waarover de heer Van Looy het heeft, bedraagt in feite dus slechts 20 percent. Verbranden met energierecuperatie wordt – overeenkomstig de Europese richtlijn – als een vorm van nuttige toepassing beschouwd, aldus de minister.

De percentages in het akkoord liggen nu reeds hoger dan in de Europese richtlijn. De richtlijn legt bijvoorbeeld slechts tegen 2001 een recyclageminimum van 15 percent voor elke soort verpakkingsmateriaal op, het samenwerkingsakkoord stelt dat

dit percentage vóór 1 januari 1998 moet worden bereikt. Van het feit dat hogere percentages worden gehanteerd in het samenwerkingsakkoord is melding gemaakt aan de Europese Commissie, die tot op heden nog niet heeft gereageerd.

De minister bevestigt dat een degelijke controle het sluitstuk is van elk goed milieubeleid. De controle op de uitvoering van het samenwerkingsakkoord werd toevertrouwd aan de Interregionale Verpakkingscommissie. In het akkoord zijn zowel administratieve boetes als strafbepalingen opgenomen. De administratieve boetes bedragen tienduizenden franken per ton verpakkingsafval dat niet binnen de vooropgestelde termijn werd gerecycleerd of nuttig toegepast. De strafbepalingen in het akkoord zijn overgenomen van het bestaande afvalstoffendecreet, maar werden wel gespecificeerd voor de diverse overtredingen.

#### *Erkende organismen*

Mevrouw Anny De Maght en de heer Johan Malcorps stellen dat – hoewel het in de tekst van het akkoord steeds over meerdere organismen gaat – de indruk overheerst dat de voorwaarden op het lijf van het organisme Fost Plus zijn geschreven. Fost Plus is de enige organisatie die aan de criteria van geografische verspreiding en te behalen quota kan voldoen. Daardoor dreigt een monopolie te ontstaan.

Nu al beschikt Fost Plus volgens de heer Malcorps over een budget van miljarden franken om de sortering, recyclage en verbranding van huishoudelijk verpakkingsafval te organiseren. Op termijn kunnen daar wellicht ook het industrieel verpakkingsafval en andere afvalstoffen bijkomen. Door deze machtspositie wordt een krachtdadig preventief beleid van de overheid gehypothekeerd en kan de verpakkingsindustrie zonder meer blijven groeien. Na het monopolie van Aquafin in de waterzuivering, dient zich volgens de heer Malcorps een nieuw monopolie aan in de afvalverwerkingssector.

De heer Theo Kelchtermans stelt dat het samenwerkingsakkoord andere initiatieven dan Fost Plus mogelijk maakt.

Op vraag van de minister verleent de voorzitter het woord aan de heer Roger De Boeck, inspecteur-generaal bij de OVAM.

Volgens de heer De Boeck is er een duaal systeem van verantwoordelijkheid voor de terugnameplicht :

- de verpakkingsverantwoordelijke kan een erkend organisme, dat aan de voorwaarden voldoet en dus opgericht is als een vereniging zonder winstgevend doel, gelasten met de terugnameplicht (artikelen 8 en 9 van het samenwerkingsakkoord). De individuele terugnameplicht wordt hierdoor op het erkend organisme overgedragen ;
- daarnaast kan de verpakkingsverantwoordelijke zelf zijn plicht vervullen of een overeenkomst afsluiten met een rechtspersoon van publiek- of privaatrecht voor wat betreft de gehele of gedeeltelijke uitvoering van de terugnameplicht (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord). In dit geval blijft de verpakkingsverantwoordelijke individueel verantwoordelijk.

Dit laatste betekent dat bijvoorbeeld intercommunales, rechtspersonen van publiekrecht, of afvalbedrijven, rechtspersonen van privaatrecht, na het afsluiten van een overeenkomst met een individuele verpakkingsverantwoordelijke, de inzameling en sortering van verpakkingsafval op zich kunnen nemen. Dit is een alternatief voor het systeem van de erkende organismen.

De heer Bruno Tobback vraagt of door de mogelijke concurrentie tussen de verschillende systemen geen druk zal ontstaan om tegen een zo laag mogelijke prijs verpakkingen in te zamelen. Hierdoor zou de doelstelling om zoveel mogelijk verpakkingsafval te vermijden of opnieuw te gebruiken, in het gedrang kunnen komen.

Uw verslaggever vreest dat door het recyclagepercentage op 50 percent vast te stellen, de intercommunale of het erkend organisme dat de inzameling doet een grote marge krijgt om eenzijdig voorwaarden aan de gemeenten op te leggen.

De heer Johan Malcorps twijfelt aan de reële mogelijkheid om het monopolie van Fost Plus te doorbreken. Fost Plus heeft voor het huishoudelijk verpakkingsafval een grote voorsprong op het terrein ten aanzien van de intercommunales, die met de verschillende verpakkingsverantwoordelijken moeten gaan onderhandelen.

De heer Theo Kelchtermans wijst op de mogelijkheid dat intercommunales onderling gaan samenwerken en voor een grotere regio overeenkomsten afsluiten met verpakkingsverantwoordelijken.

De heer Leonard Quintelier stelt dat vele gemeenten, al dan niet in intercommunaal verband, papier en karton ophalen, waaronder heel wat verpakkingsafval. In dit geval betaalt de particulier en blijft de verpakkingsverantwoordelijke buiten schot. Hoe wordt in dit voorbeeld de kostprijs voor de inzameling berekend ?

De heer Roger De Boeck, inspecteur-generaal bij de OVAM, stelt dat voor huishoudelijk verpakkingsafval geldt dat de totale en reële kosten van de inzameling, recyclage, nuttige toepassing en verwijdering van verpakkingsafval door de verpakkingsverantwoordelijken moeten worden gedragen. Alle aspecten van deze kosten moeten in de kostprijs van het groene punt worden verrekend, met inbegrip van de kosten van bestaande en nog te organiseren inzamelingen. Deze kosten moeten in een open boekhouding aan de bijzonder gevolmachtigden worden voorgelegd.

Deze bijzonder gevolmachtigden worden door de drie gewesten aangeduid in de Raad van Bestuur van het erkend organisme en kunnen bij de Interregionale Verpakkingscommissie beroep instellen tegen elke beslissing van het organisme inzake de begroting en de tarifiering, aldus de heer De Boeck.

Volgens de heer Malcorps is het uiteindelijk de consument die de prijs betaalt. De kosten voor het groene punt worden door de industrie immers op de verbruiker verhaald. De producten worden duurder – zonder dat de consument een keuze heeft en zonder dat er een garantie is dat de meerprijs een weerspiegeling is van de echte milieukosten van de verpakking. Bovendien garandeert het groene punt niet dat de verpakkingen ook echt worden gerecycleerd. Slechts een bepaald percentage moet worden gerecycleerd en voor bepaalde verpakkingen wordt zelfs niet in een aparte inzameling voorzien.

Uw verslaggever vraagt wie wordt verantwoordelijk gesteld indien de vooropgestelde percentages niet worden gehaald. Het is immers bijzonder moeilijk om de recyclage-percentages van de diverse bedrijven te meten. Wie zal de administratieve boetes betalen ?

De heer Roger De Boeck antwoordt dat wanneer de verpakkingsverantwoordelijke zijn terugnameplicht aan een erkend organisme toevertrouwt, er een overdracht van de verantwoordelijkheid van de individuele verpakkingsverantwoordelijke naar het erkend organisme gebeurt. Eventuele boetes moeten in dat geval door het erkend organisme worden gedragen. Daarnaast zijn er nog andere



sancties mogelijk tegen de erkende organismen, meer bepaald de schorsing en de tijdelijke of definitieve intrekking van de erkenning.

Mevrouw Anny De Maght en de heer Johan Malcorps doen opmerken dat deze laatste sanctie moeilijk kan worden uitgevoerd indien er in de praktijk maar één organisme wordt erkend.

### *Terugnameplicht*

De heren Leonard Quintelier en Freddy De Vilder hebben vragen bij de terugnameplicht. Kan een burger verpakkingsmateriaal, bijvoorbeeld van elektrische huishoudtoestellen, teruggeven aan een winkelier ? Kan een gemeente weigeren die verpakking mee te nemen bij de ophaling van huisvuil ?

De heer Theo Kelchtermans herinnert eraan dat het samenwerkingsakkoord geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de gemeenten. Gemeenten zouden dus eventueel kunnen weigeren om bepaalde verpakkingen mee te nemen.

De heer Roger De Boeck, inspecteur-generaal bij de OVAM, verwijst naar paragraaf 1 van artikel 16 van het akkoord. Daarin staat dat elke verkoper van verpakte huishoudelijke goederen verplicht is om alle verzend- en verzamelverpakkingen in ontvangst te nemen die als verkoopverpakking worden aangewend en die door de consument worden teruggebracht of achtergelaten, voorzover deze verpakkingen afkomstig zijn van de producten die hij heeft verhandeld.

Mevrouw Anny De Maght benadrukt dat een dergelijke regeling eenvoudig, uitvoerbaar en praktisch moet blijven voor de consument.

Uw verslaggever meent dat het probleem van de terugnameplicht zich vooral stelt voor kleinere verpakkingen, zoals botervlootjes, yoghurtbekers en plasticfolie, die moeilijk in te zamelen en te recycleren zijn.

De heer Johan Malcorps stelt dat de recyclage van de ontelbare kleinere verpakkingen economisch niet haalbaar is, en ook ecologisch gezien geen goede zaak is. Na recyclage blijven enkel minderwaardige producten over.

De heer Roger De Boeck verwijst naar artikel 13, paragraaf 1, 6° van het akkoord. Hierin staat dat het erkend organisme zich moet aanpassen aan de

modaliteiten van inzameling bepaald door de rechtspersonen van publiekrecht die voor hun grondgebied verantwoordelijk zijn voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Deze bepaling betreft de methode van inzameling.

Wat de in te zamelen verpakkingsmaterialen en soorten verpakkingen betreft, verwijst de heer De Boeck naar het uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval. Daarin kan worden opgelegd dat het erkend organisme ook de kleinere verpakkingen moet opnemen in een inzamelscenario. De OVAM is er zich van bewust dat sommige verpakkingen moeilijk te recyclen zijn. Door een hoge bijdrage aan het erkend organisme, kunnen verpakkingsverantwoordelijken worden aangemoedigd om materialen te gebruiken die gemakkelijker recycleerbaar zijn.

### *Preventieplan*

De heer Johan Malcorps klaagt de onduidelijkheid aan die blijft bestaan over de bevoegdheidsverdeling inzake preventie- en productbeleid. Voor de fractie waartoe het lid behoort, is dit nochtans het sluitstuk van een goed milieubeleid : een bewust productbeleid is de eerste voorwaarde om zoveel mogelijk afval te voorkomen. De Raad van State gaf in haar advies over het voorontwerp duidelijk aan dat preventie van verpakkingsafval als een federale materie moet worden beschouwd.

In het samenwerkingsakkoord staat nu enkel nog dat elke verpakkingsverantwoordelijke een algemeen preventieplan ter goedkeuring aan de Interregionale Verpakkingscommissie moet voorleggen. Opvallend is echter dat op federaal niveau – ten minste in het voorontwerp van wet betreffende productnormen – eveneens de verplichting om een preventieplan op te stellen zou worden opgelegd aan iedereen die in België meer dan tien ton verpakkingen op de markt brengt. Er stelt zich dus een bevoegdheidsprobleem. Aan wie moeten verpakkingsproducenten of verantwoordelijken hun preventieplannen bezorgen ? Wie gaat de uitvoering van deze plannen controleren en de opgenomen bepalingen afdwingbaar maken ? Zal dit op federaal niveau gebeuren en zal de Interregionale Verpakkingscommissie wat dit betreft enkel de rol van adviesorgaan kunnen vervullen ?

De heer Theo Kelchtermans stelt dat een eventuele discussie hierover in de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu kan worden gevoerd. De bepalingen van het samenwerkingsakkoord hou-

den volgens de minister volledig rekening met de opmerkingen van de Raad van State. Alle bepalingen betreffende productnormen werden uit het akkoord gehaald. Door middel van een preventieplan kunnen geen voorwaarden worden gesteld aan de productie of het op de markt brengen van verpakkingen. Met de federale overheid bestaat – naar aanleiding van de discussie over de ecotaks-wet – de principiële afspraak om het beleid en de regelgeving op gewestelijk en federaal niveau op elkaar af te stemmen.

### *Industrieel verpakkingsafval*

De heer Dirk Van Mechelen, voorzitter, maakt melding van een schrijven van het Vlaams Economisch Verbond. De VEV vraagt de artikelen met betrekking tot industrieel verpakkingsafval voorlopig uit het ontwerp te lichten. De interregionale samenwerking stelt zich veel minder in deze materie. Daarenboven kan volgens het VEV op zeer korte termijn een afzonderlijke maar uitvoerbare regeling worden uitgewerkt voor industrieel verpakkingsafval. Door de huidige tekst van het akkoord dreigen vooral de ondernemingen in Vlaanderen met een loodzware en dure regeling te worden geconfronteerd, die geenszins in verhouding staat tot de baten voor het leefmilieu.

De heer Theo Kelchtermans stelt dat ook het industrieel verpakkingsafval het voorwerp van het interregionaal akkoord moet uitmaken. In het samenwerkingsakkoord wordt daarmee ingegaan op een opmerking van de Raad van State bij artikel 40 van het voorontwerp. De bepaling dat het akkoord ten vroegste op 1 januari 1998 in werking zou treden wat het verpakkingsafval van niet-huishoudelijke oorsprong betreft, viel volgens de Raad van State niet te rijmen met artikel 22, eerste lid, van Richtlijn 94/62/EG, krachtens hetwelk de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om voor 30 juni 1996 aan de richtlijn te voldoen.

In het huidige artikel 26 van het samenwerkingsakkoord staat wel dat de verantwoordelijken voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong slechts één jaar na de inwerkingtreding van het akkoord aan de terugnameplicht zijn onderworpen, aldus de minister.

De bepalingen betreffende het verpakkingsafval van niet-huishoudelijke oorsprong zijn identiek voor de drie gewesten. Wel erkent de minister dat het profiel van de Vlaamse ondernemingen, vooral

wat de aanwezigheid van kleine en middelgrote ondernemingen betreft, anders is dan in Wallonië.

De heer Bruno Tobback stelt dat het logisch is dat in het kader van de milieudoelstellingen van het samenwerkingsakkoord dezelfde voorwaarden gelden voor alle bedrijven, ook al verschilt het profiel van de bedrijven in Vlaanderen ten opzichte van Wallonië.

### *Informatie*

De heer Dirk Van Mechelen vraagt of de regering een initiatief zal nemen om de bevolking voor te lichten over de uitvoering van het akkoord. Zullen de gemeenten hierin een rol spelen ?

De heer Theo Kelchtermans antwoordt dat in het kader van de uitvoering van het nieuwe milieubeleidsplan, het MINA-plan 2, een voorlichtingscampagne over de inzameling van afvalstoffen wordt gepland. De gemeenten en provincies zitten met een grote informatiebehoefte inzake de mogelijkheden op het vlak van selectieve inzameling en verwerking van afval. Daarom wordt een vademecum voor de gemeenten en de provincies voorbereid. De bevolking moet worden gesensibiliseerd voor de hele keten van selectieve inzameling en verwerking van afval.

### *Interregionale Verpakkingscommissie*

De heer Johan Malcorps wijst op de ruime bevoegdheden van de Interregionale Verpakkingscommissie. De commissie is samengesteld uit negen leden : elk gewest duidt drie effectieve en drie plaatsvervangende leden aan. Zijn er garanties wat de onverenigbaarheden betreft ? Kunnen de leden banden hebben met de verpakkingsindustrie of met een erkend organisme ?

De heer Dirk Van Mechelen merkt op dat elk gewest evenveel leden kan aanduiden. Het jaarlijks budget van de commissie wordt nochtans door de drie gewesten ter beschikking gesteld overeenkomstig de verdeelsleutel gebruikt in artikel 16bis van de financieringswet (artikel 24 van het samenwerkingsakkoord). Zou het dan niet logischer zijn dat de commissie proportioneel wordt samengesteld ?

De minister stelt dat door het Vlaams Gewest nog geen leden werden aangeduid. Het lijkt hem aangewezen dat belangenvermenging wordt vermeden

en dat vooral de openbare sector in de commissie vertegenwoordigd is. De minister wijst verder op het feit dat elk advies, voorstel of beslissing van de commissie bij consensus moet worden genomen, voor zover minstens één vertegenwoordiger van elk gewest aanwezig is. De discussie over de gelijke of proportionele vertegenwoordiging van de gewesten komt telkens terug bij interregionale onderhandelingen en initiatieven. Een gelijke vertegenwoordiging is steeds een voorwaarde vanwege de andere gewesten om tot een akkoord te komen, aldus de minister.

### **III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN**

Artikel 1 wordt zonder opmerkingen met 11 stemmen aangenomen.

Bij de bespreking van artikel 2 worden opmerkingen geformuleerd over de tekst van het samenwerkingsakkoord. Hierover wordt verslag uitgebracht in het deel algemene bespreking.

Artikel 2 wordt aangenomen met 8 stemmen voor en 1 stem tegen bij 2 onthoudingen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

Het ontwerp van decreet wordt aangenomen met 8 stemmen voor en 2 stemmen tegen bij 1 onthouding.

*De verslaggever,*

Jef VAN LOOY

*De voorzitter,*

Dirk VAN MECHELEN

---