

**Milieubeleidsovereenkomst papier met BDMV, FEBELGRA, FEDIS,
NAVETEX, VDV en VEGRAB**
**Milieubeleidsovereenkomst papier "Reclamedrukwerk " : verslag
overlegvergadering d.d. 20 januari 1998**

1. Inleiding en situering

Door het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten (DMBO), verschenen in het Belgisch Staatsblad van 8 juli 1994, werd de mogelijkheid gegeven aan het Vlaamse Gewest en aan overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen om samen een overeenkomst af te sluiten die als doel heeft milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen.

Deze milieubeleidsovereenkomsten hebben hun belang binnen de huidige context van het afvalstoffenbeleid. Ondernemingen met een bepaalde gemeenschappelijke activiteit, met een bepaald gemeenschappelijk milieuprobleem of gevestigd in een zelfde gebied sluiten immers met het Vlaamse Gewest een overeenkomst. Hierdoor kunnen bepaalde afvalstromen flexibel aangepakt worden en kan snel van start worden gegaan.

In dit kader wordt door het Vlaamse Gewest een milieubeleidsovereenkomst gesloten met federaties van uitgevers van reclamedrukwerk, de BDMV (Belgisch Direct Marketing Verbond), de FEBELGRA (Federatie van Belgische Grafische Bedrijven), de FEDIS (Belgische Federatie van de Distributie-ondernemingen), de VEGRAB (Vereniging van Grafische Bedrijven), het NAVETEX (Nationaal Verbond van Textiel- en Kledingdetailisten) en het VDV (Verbond Detailhandelaars in Voedingswaren), om de afvalproblematiek die veroorzaakt wordt door het oud papier tegen te gaan.

Aangezien nog 12,5 % van de vuilniszak van de gemiddelde Vlaming uit recupereerbaar papier bestaat, is het belangrijk om deze afvalstroom aan te pakken. In de milieubeleidsovereenkomst wordt beoogd om preventieve acties te stimuleren en de recuperatie van oud papier te bevorderen.

De voorliggende Milieubeleidsovereenkomst maakt één van de instrumenten uit van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 van de OVAM - deel

preventie en recuperatie, zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 1/7/97. Voor de verdere algemene inkadering wordt dan ook verwezen naar dit Uitvoeringsplan.

Zoals artikel 6 van het DMBO voorschrijft, werd een samenvatting van het ontwerp van de milieubeleidsovereenkomst 'papier' bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 1997. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst werd bezorgd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, die een met redenen omkleed advies uitbrachten binnen de maand na ontvangst, namelijk op respectievelijk 23 september 1997 en 30 september 1997.

Overeenkomstig artikel 6, § 3 van het decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten zijn deze adviezen niet bindend. Indien een van de consultatieve organen een negatief advies uitbrengt over het ontwerp, verantwoordt het gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te sluiten, in een verslag. De opmerkingen van de SERV en de MiNa-Raad zijn besproken in het verslag, zoals het heden voorligt. In de verdere bespreking en toelichting worden, voor zover mogelijk, de adviezen van SERV en MiNa-Raad beknopt belicht. Voor meer gedetailleerde gegevens wordt verwezen naar de teksten van de adviezen van SERV en MiNa-Raad.

Ook vanwege de Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) - Interafval kwam er een advies binnen op 1 oktober 1997. Dit advies zal eveneens kort besproken worden.

Naar aanleiding van de geformuleerde adviezen, vond er op dinsdag 20 januari 1998 een overlegvergadering plaats met de verschillende ondertekenende federaties, met de OVAM en het kabinet van minister Kelchtermans.

2. Uitgangspunten en krachtlijnen

Bij de uitwerking van dit ontwerp van milieubeleidsovereenkomst 'papier' werd uitgegaan van het idee dat, gezien de doelstellingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 en gezien de bepalingen in het VLAREA over de aanvaardingsplicht, de fractie oud papier uit de afvalstroom, een bijzondere aandacht verdient.

Het gaat hier immers om een afvalstroom van ongeveer 260.000 ton oud papier op jaarbasis. 22 % van het selectief ingezamelde papier en karton bestaat uit reclamefolders en mailings (exclusief de gratis regionale pers). Dit komt neer op ruim 56.000 ton reclaimedrukwerk op jaarbasis.

Tot nog toe werden de kosten voor de hele kringloop van de recuperatie van het oud papier gedragen door de gemeenten en intercommunales. Door de invoering van het principe van de aanvaardingsplicht in het VLAREA wordt de mogelijkheid geboden de externe kosten te internaliseren bij de producenten en deels ten laste te leggen van de eindverkopers en tussenhandelaars, met name op het niveau van inzameling en zo te zorgen voor een grotere allocatieve efficiëntie van het beleid. Zowel MiNa-Raad als SERV zijn voorstander van het maximaal toepassen van het veroorzakersbeginsel in het milieubeleid, binnen bepaalde grenzen.

Belangrijk aan de milieubeleidsovereenkomst is, dat de uitgeverssector van het reclaimedrukwerk zich engageert om een aantal acties rond de preventie en de recuperatie van oud papier, zoals opgenomen in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, te ondersteunen en uit te voeren.

Dit betekent onder meer ook dat de realisatie van een aantal kwantitatieve en kwalitatieve aspecten wordt beoogd die niet via de aanvaardingsplicht kunnen geregeld worden waaronder gebruik van milieuvriendelijk papier. Inzake de terugname van oud papier worden door de uitgevers enkel over de financiering van de inzameling van oud papier door de gemeenten afdwingbare resultaatsverbintenissen aangegaan.

De eigenlijke inzameling, recyclage en afzet blijven in deze optie, met name de algemene en specifieke voorschriften van de overeenkomst voor rekening van gemeenten en intercommunales.

Onder impuls van de OVAM zal, via ondermeer het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, de selectieve inzameling verder uitgebouwd en versterkt worden. Door rationalisatie en globalisering van het aanbod per intercommunale zullen de beste opbrengstprijzen kunnen gerealiseerd worden.

Door de Milieubeleidsovereenkomst wordt in eerste instantie de mogelijkheid geboden om het beleidsinstrument van de aanvaardingsplicht voor bepaalde actoren in het beleidsveld 'oud papier' te vervangen door een alternatief instrumentenkader.

Deze uitruil van beleidsinstrumenten kan onder de voorwaarden dat de doelstellingen die met beide instrumenten beoogd worden dezelfde moeten zijn en beide instrumenten een gelijkaardige globale allocatie van inspanningen tot gevolg moeten hebben (cf. memorie van toelichting decreet MBO prof. Bocken).

In het kader van deze MBO wordt realisatie van de aanvaardingsplicht voor oud papier grotendeels mogelijk gemaakt aangezien de uitgevers, als producenten of

invoerders, de mogelijkheid krijgen om vrijwillig en zonder de bijstand van de andere actoren (eindverkopers en tussenhandelaars) dergelijke verplichting via een financiële tussenkomst op zich te nemen, wat hen in voorkomend geval vrijstelt van de overige verplichtingen van de aanvaardingsplicht.

Tevens wordt in artikel 10 aan de uitgevers die de resultaten niet bereiken de sancties opgelegd, zoals voorzien in het Afvalstoffendecreet. Volgens het decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten (artikel 10, § 2) kan iedereen die door de milieubeleidsovereenkomst gebonden is, in geval van overtreding van de voorschriften, een uitvoering in natura of bij equivalent eisen. Deze milieubeleidsovereenkomst voorziet in een bijkomende sanctie, waarbij de betrokken uitgeversfederaties kunnen worden onderworpen aan een éézijdig door de overheid op te leggen aanvaardingsplicht die inzake verplichtingen en doelstellingen, bijvoorbeeld inzake verwerking, veel verder kunnen gaan. Door de aanvaardingsplicht worden producenten verplicht de afvalstoffen die ontstaan, terug te nemen. De aanvaardingsplicht zorgt ervoor dat de kosten van het proces van een afvalstroom door de producent worden gedragen. Ze zorgt voor de internalisering van de externe kosten. Deze externe kosten zijn de kosten die anders door de maatschappij worden gedragen. Het opleggen van de aanvaardingsplicht als mogelijke sanctie bij het niet nakomen van de overeenkomst is daarom een logische benadering.

Ook de actoren die de voorliggende Milieubeleidsovereenkomst niet onderschrijven, wordt de mogelijkheid geboden deze of een gelijkaardige Milieubeleidsovereenkomst aan te gaan, indien bovengenoemde voorwaarden zijn voldaan (cf. advies MBO Prof. Bocken). Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van de SERV.

3. Specifieke aandachtspunten

De adviezen van de MiNa-Raad en van de SERV en de reactie van VVSG-Interafval, behandelen grotendeels dezelfde punten. Daarom worden de opmerkingen samen besproken.

Voor de MiNa-Raad voldoet de Ontwerp-milieubeleidsovereenkomst niet, omdat de invulling van de aanvaardingsplicht via de Ontwerp-MBO voor de Raad weinig of geen resultaatsverbintenissen inhoudt. De SERV adviseert de Ontwerp-MBO slechts positief op voorwaarde dat de negatieve aspecten en knelpunten daadwerkelijk weggewerkt worden. Volgens VVSG-Interafval houdt de Ontwerp-MBO een flagrante schending van het principe " de vervuiler betaalt " in.

3.1. Het principe " de vervuiler betaalt "

Zowel de MiNa-Raad, de SERV als VVSG-Interafval zijn het ermee eens dat het principe 'de vervuiler betaalt' een preventiegedrag beoogt. Bij het principe worden de producenten geresponsabiliseerd voor het afval dat zij voortbrengen. In de Ontwerp-MBO dienen de uitgevers van reclamedrukwerk in een fonds een bijdrage van 0,15 fr per kg in verbruik gesteld papier te betalen.

De SERV meent dat de bijdrageregeling een variabel alternatief kan vormen voor de aanvaardingsplicht. De Raad vraagt zich echter af welke berekeningsbasis het bedrag van 0,15 fr heeft.

De MiNa-Raad en het VVSG-Interafval vinden de vooropgestelde bijdrage veel te laag. Hiermee gaat de milieubeleidsovereenkomst in tegen het principe 'de vervuiler betaalt'. Zij vragen dat op basis van actuele, objectieve en onafhankelijke informatie het bedrag van de bijdrage zou herzien worden. Het bedrag moet immers een vergoeding zijn van de inzameling, het transport en de verwerking van oud papier.

De MiNa-Raad en VVSG-Interafval stellen voor dat er een interventiefonds zou opgericht worden, waarin alle papierfracties aan bod komen. Indien de prijs tussen de kosten voor de inzameling, transport en verwerking lager liggen dan de opbrengsten bij de afzet van oud papier, dan zal er een tussenkomst van het interventiefonds zijn, die het verschil bijlegt. Indien de gemeenten bij afzet meer ontvangen, dan de werkelijke kosten, zullen zij het verschil bijstorten in het interventiefonds.

Na de overlegvergadering met de federaties, de OVAM en het kabinet van minister Kelchtermans is gebleken, dat er vanuit de sector slechts bereidheid is om de bijdrage van 0,15 frank per kg te verhogen, indien er voor de concurrenten op gelijkwaardige wijze een verstrenging komt. In de huidige situatie komt deze stellingname neer op het niet wijzigen van de bijdrage in de voorliggende milieubeleidsovereenkomst.

3.2. De gemeentelijke belastingen

VVSG-Interafval meent dat op basis van de huidige Ontwerp-MBO de gemeenten zullen blijven belastingen heffen op onder andere telefoonboeken en gratis verspreid reclamedrukwerk.

De MiNa-Raad meent dat, als het fonds slechts een gedeeltelijke vergoeding voorziet van de kosten, de gemeenten het recht behouden om een aanvullende belasting te heffen. Indien er een interventiefonds komt, dan pleit de MiNa-Raad voor het afschaffen van de gemeentelijke belastingen.

De SERV pleit voor een betere afstemming van de gemeentelijke belastingen. De Raad volgt hier het standpunt van het NCMV en het VEV en stelt voor dat gemeenten die dergelijke belastingen heffen geen vergoeding uit het fonds doorgestort krijgen.

Het is moeilijk om de gemeenten te verbieden om geen belastingen op reclaimedrukwerk te heffen. Het betreft hier immers een materie die volledig tot de gemeentelijke autonomie behoort.

3.3. Milieubeleidsovereenkomst versus aanvaardingsplicht

De milieubeleidsovereenkomst is een instrument om de aanvaardingsplicht volgens het VLAREA te regelen.

De SERV ondersteunt ten volle het doel van de aanvaardingsplicht. Voor gezinnen is het immers gemakkelijker om publicaties gezamenlijk aan te bieden. De SERV meent dat er in de Ontwerp-MBO toch een onvoldoende onderbouw is van voorafgaandelijke beleidskeuzen en uitgangspunten. Volgens de SERV kan een milieubeleidsovereenkomst een valabel alternatief vormen voor de aanvaardingsplicht, indien de opgenomen regeling de doelstellingen van de aanvaardingsplicht beter realiseert dan de één-voor-één-regel. Een bijdrageregeling kan daaraan voldoen. De bijdrage moet dan wel op een correcte basis gebeuren.

De MiNa-Raad is in principe akkoord met de invoering van de aanvaardingsplicht, maar maakt toch voorbehoud met de concrete invulling ervan via een milieubeleidsovereenkomst of via afvalbeheersplannen.

De OVAM is voor het principe van de aanvaardingsplicht. De invulling van de aanvaardingsplicht kan door het afsluiten van een milieubeleidsovereenkomst. De regelgeving van de aanvaardingsplicht is geregeld met de goedkeuring van het VLAREA op 17 december 1997.

3.4. Resultaatsverbintenissen versus inspanningsverbintenissen

De MiNa-Raad vindt dat de Ontwerp-MBO te weinig bindende en concrete doelstellingen bevat. De preventie-doelstellingen zijn gefundeerd op goede beleidsvoornemens. Er is enkel sprake van inspanningsverbintenissen in plaats van resultaatsverbintenissen.

Ook de SERV meent dat er meer resultaatsverbintenissen moeten opgenomen

worden in de Ontwerp-MBO. Toch erkent de SERV dat resultaatsverbintenissen in de praktijk niet altijd mogelijk zijn.

Bij het ontwerpen van de milieubeleidsovereenkomst is ervan uitgegaan dat de milieubeleidsovereenkomst zoveel mogelijk resultaatsverbintenissen moest bevatten.

3.5. Sanctie bij niet-naleving

De MiNa-Raad oordeelt dat de sanctie bij niet-naleving van de milieubeleidsovereenkomst onvoldoende is. Bij niet-naleving worden de producenten immers onderworpen aan een afvalbeheersplan (op basis van de bepalingen van VLAREA). De MiNa-Raad vraagt zich af of de regelgeving (en de milieubeleidsovereenkomst) voorziet in de gepaste sanctie-instrumenten.

Ook de SERV meent dat de stimuli om ten eerste de milieubeleidsovereenkomst te onderschrijven en ten tweede om ze na te leven onvoldoende zijn.

De sancties die gelden, zijn deze voor de inbreuken op VLAREA en het Afvalstoffendecreet. Deze straffen kunnen behoorlijke geldboetes bedragen. In de milieuwetgeving zijn er voldoende strafbepalingen voorzien.

3.6. Dekkingsgraad

Zowel de SERV als de MiNa-Raad merken op dat de dekkingsgraad van de milieubeleidsovereenkomst onvoldoende is. Een aantal relevante sectoren vallen buiten de milieubeleidsovereenkomst.

Er werden onderhandelingen gevoerd met deze federaties die concreet samen wilden werken aan een milieubeleidsovereenkomst. De belangrijkste federaties uit de reclamesector ondertekenen de milieubeleidsovereenkomst. De distributie-ondernemingen (waaronder de reisgidsen, de reclamebrochures,...), de grafische bedrijven en de direct marketing bureaus zijn opgenomen in deze milieubeleidsovereenkomst. De uitgevers van de telefoon- en de faxgidsen zullen aansluiten bij een federatie die de milieubeleidsovereenkomst ondertekent. Ook de voedingsnijverheid en de kledingsector zijn vertegenwoordigd.

3.7. Andere knelpunten

De SERV meent dat er duidelijkheid moet zijn over de wijze van toetreding en de wijze van beëindiging van de milieubeleidsovereenkomst

In het DMBO staan de wettelijke bepalingen rond de wijze van toetreding en de wijze van beëindiging van de milieubeleidsovereenkomsten opgenomen.

De MiNa-Raad meent dat de doelstelling voor de stickeractie te laag ligt. Zij meent dat 20 % van de bussen een sticker kunnen krijgen. De Raad pleit er eveneens voor dat er verschillende stickers zouden zijn, zodat bijvoorbeeld de Gratis Regionale Pers wel nog kan bekomen worden en het reclaimedrukwerk niet meer. Er moet differentiatie mogelijk zijn.

Vanuit de sector is er geen bereidheid om een hogere doelstelling voor de stickeractie voorop te stellen. De bepalingen van de stickeractie in deze milieubeleidsovereenkomst verwijzen naar de stickeractie in de milieubeleidsovereenkomst met de uitgevers van dagbladen, tijdschriften en periodieke pers. Daarom is een wijziging niet mogelijk.

De MiNa-Raad heeft bedenkingen bij de controle op de percentages van de sectoriële recyclingsvoet en de controle op de melding van de effectieve oplages.

Controle op de melding kan steeds gebeuren door de OVAM. In de milieubeleidsovereenkomst is opgenomen dat de gegevens van elk lid ter inzage liggen van de OVAM.

De SERV en de MiNa-Raad wensen dat er nog een toelichting toegevoegd wordt aan de milieubeleidsovereenkomst, waarin praktische informatie opgenomen is en concrete invulling kan gegeven worden aan een aantal bepalingen.

Na de overlegvergadering is gebleken dat na ondertekening deze praktische informatie en de concrete invulling zal gegeven worden op de daartoe meest geschikte manier en via de nodige sensibilisering.

De SERV meent dat er een intentieverklaring moet opgenomen worden in de ontwerp-MBO, waaruit moet blijken dat alle partijen de milieubeleidsovereenkomst onderschrijven.

De intentieverklaring was niet opgenomen in het Ontwerp, maar de intentie van de verschillende actoren was en blijft aanwezig om de milieubeleidsovereenkomst te ondertekenen.

Voorstel naar de Vlaamse regering :

In de adviesreacties en in de overlegvergadering kwam als belangrijkste punt naar voor dat de bijdrage die voorzien was in het fonds voor de OVAM, voor de SERV en

voor de MiNa-Raad onvoldoende is. De sector toont slechts bereidheid om dit aan te passen indien de concurrenten een evenwaardige inspanning doen.

Na de overlegvergadering van 20 januari 1998 wordt voorgesteld om de milieubeleidsovereenkomst door te sturen naar de Vlaamse regering in een ongewijzigde vorm.

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 10/02/1999

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).