



## Federale Raad van Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

### Advies over het voorontwerp van koninklijk besluit inzake papier

- **gevraagd door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevrouw Magda Aelvoet, in een brief van 1 augustus 2001**
- **voorbereid door de werkgroep productnormen**
- **goedgekeurd door de algemene vergadering van 25 oktober 2001 (zie bijlage 1).**

#### 1. Samenvatting

- [1] De raad verbaast zich over het gebrek aan duidelijkheid in sommige bepalingen van het voorontwerp van KB inzake papier. Die onduidelijkheid kan aanleiding geven tot sterk uiteenlopende interpretaties.
- [2] De FRDO meent dat dit voorontwerp van KB inzake papier niet kan worden voorgesteld als een alternatief voor de – ondertussen afgeschafte – ecotaksen, omdat dit besluit niet dezelfde doelstellingen nastreeft.
- [3] De raad betreurt dat er geen globale analyse van de problematiek is uitgevoerd, vóór het voorontwerp van besluit werd opgesteld.
- [4] Omwille van internationale postverdragen kunnen de voorgestelde verbodsbepalingen niet worden toegepast op drukwerk en kranten die vanuit het buitenland naar Belgische adressen worden verstuurd. De raad vestigt er de aandacht op dat indien dergelijke maatregelen uitsluitend op Belgisch niveau worden genomen, er gevaar zou kunnen bestaan dat deze economische activiteiten buiten België worden verplaatst.
- [5] Concluderend heeft de raad ernstige bedenkingen bij het voorontwerp van besluit, dat hem werd voorgesteld als een alternatief voor de ecotaksen.

#### 2. Presentatie van het voorontwerp van KB

- [6] Het voorontwerp van KB inzake papier heeft als wettelijke basis de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, met name artikel 5, §1, 1°.

Het voorontwerp van besluit legt twee soorten maatregelen op:

1° het verbod om "gratis drukwerk op de markt te brengen in een niet als papier of karton recycleerbare verpakking" (artikel 2),

2° het verbod "gratis drukwerk, tijdschriften en kranten op de markt te brengen waarin niet als papier of karton recycleerbare materialen of producten zijn opgenomen, behoudens waar dit dient om de bladzijden aan elkaar te hechten" (artikel 3).

Artikel 1 geeft de definitie van de termen "verpakking" en "gratis drukwerk". Het voorontwerp neemt de definitie van verpakking over uit de wet, met uitzondering van verzamel- of verzendverpakkingen waarbij het product niet rechtstreeks aan de

eindgebruiker of consument wordt voorgesteld. Het voorontwerp van KB definieert gratis drukwerk als al dan niet voor publicitaire doeleinden bestemd drukwerk, dat gratis ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 4 regelt de toepasbare sancties, verwijzend naar hoofdstuk VI van de wet.

Tot slot bepaalt artikel 5 de datum waarop het besluit van kracht wordt.

- [7] Een begeleidende nota met de titel "maatregelen ter bevordering van de recycleerbaarheid van papier" stelt dat dit voorontwerp van KB aansluit op de afschaffing van de milieutaks op papier. De ministerraad van 30 maart 2001 heeft dit bevestigd. Volgens die nota zou het voorstel bijdragen tot een significante verbetering van de recycleerbaarheid van selectief opgehaald papier en karton.

Uit sommige bepalingen van het voorontwerp van besluit kan men eveneens afleiden dat de bedoeling is om het gebruik van plastic tegen te gaan.

### 3. Opmerkingen

- [8] De raad verbaast zich over de slechte leesbaarheid van sommige bepalingen van het voorontwerp van KB inzake papier en stelt daarom voor om het exacte toepassingsgebied van de tekst en eventuele afwijkingsmogelijkheden te preciseren.

De raad diende immers bijkomende inlichtingen te vragen bij de auteurs van de tekst, vóór hij advies kon uitbrengen over volgende punten:

- artikel 1: de definitie van de term "gratis drukwerk" moet nauwkeuriger omschreven worden, zodat men weet of dit begrip eveneens de geadresseerde verzendingen omvat die men ontvangt na de aankoop van een artikel (b.v. reclame van een grote winkel), bij de uitoefening van een bepaald beroep (vaktijdschriften), bij de toekenning van een getrouwheidskaart of de betaling van een bijdrage om lid te worden van een vereniging.
- artikel 2: het voorontwerp verbiedt om "een niet als papier of karton recycleerbare verpakking" op de markt te brengen. De auteurs van de tekst zouden de bedoeling hebben om alleen verpakkingen toe te staan die, zonder voorafgaande sortering, dezelfde recycleerbehandeling kunnen ondergaan als die waaraan papier en karton specifiek worden onderworpen. De raad meent dat deze interpretatie niet te vinden is in de tekst van het voorontwerp-KB. In de tekst lijkt namelijk de recycleerbaarheid van het beschouwde materiaal als criterium te gelden.
- artikel 3: de versies in de beide landstalen moeten op elkaar worden afgestemd. De Nederlandse versie kan laten veronderstellen dat alle bedoelde publicaties gratis moeten zijn, terwijl dat gratis karakter alleen op drukwerk slaat in de Franse versie.
- artikel 3: de raad meent dat de woorden "waarin zijn opgenomen" ("qui contiennent") geen afwijking mogelijk maken voor de voorwerpen die zich "aan de buitenkant" zouden bevinden, dus vastgemaakt aan de cover van de beschouwde publicatie. De begeleidende nota echter veronderstelt dit wel.

De raad meent dat deze bepalingen kunnen leiden tot zeer uiteenlopende interpretatieverschillen.

- [9] De FRDO meent dat dit voorontwerp van KB inzake papier niet kan worden voorgesteld als een alternatief voor de – ondertussen afgeschafte – ecotaksen, omdat ze niet dezelfde doelstellingen nastreven.



De ecotaksen op papier waren oorspronkelijk bedoeld om een grotere aanwezigheid van gerecycleerde vezels in op de markt beschikbare materialen te garanderen en bijgevolg specifieke ophaal- en recyclagepercentages te bereiken. Het voorontwerp van KB daarentegen streeft blijkbaar een andere, tweeledige bedoeling na: de preventie van het gebruik van plastic, door de afschaffing van als overbodig beschouwde verpakkingen, en een optimalisatie van de recyclageprocedures.

- [10] De raad betreurt dat er geen globale analyse van de problematiek is uitgevoerd, vóór het voorontwerp van besluit werd opgesteld.
- een beschouwing over de meest geschikte instrumenten om het behandelde probleem aan te pakken (verbodsbepalingen, sensibilisering van de bevolking, vrijwillige akkoorden, ...) conform de aanbevelingen die reeds werden geopperd in het advies van de raad van 22 mei 2001 over het Groenboek geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie,
  - een kosten-batenanalyse die duidelijk aantoont hoe het voorontwerp zal beantwoorden aan de milieudoelstellingen, tegen welke economische en sociale prijs,
  - een argumentatie voor het tamelijk beperkte toepassingsgebied van de geplande maatregelen, aangezien het verbod op verpakkingen in plastic uitsluitend op gratis drukwerk slaat en niet op de betalende pers.
- [11] 19 van de 26 leden van de raad<sup>1</sup> verwijzen, voor wat betreft die globale analyse, naar het eerder vermeld advies over het Groenboek geïntegreerd productbeleid, waarin is gepleit voor een holistische aanpak. Een voorafgaande evaluatie van de levenscyclus van een product op het sociale, economische en ecologische vlak is essentieel. Zulk een evaluatie kan probleempunten aan het licht brengen. Daarna moet worden nagegaan welke optimale combinatie van diverse beheermiddelen kan worden toegepast om die problemen op te lossen.
- [12] 4 van de 26 leden van de raad<sup>2</sup> stellen de voorgestelde maatregelen in vraag. Alle ingezameld oud papier in België wordt immers gerecycleerd en de installaties van fabrieken die oud papier recycleren zijn aangepast aan de aanwezigheid van vreemde elementen naast papier en karton. Volgens die leden wordt slechts 20% van het in België

---

<sup>1</sup> Namelijk 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters, de 5 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming, de 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, de vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers organiseren, de 5 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en 4 van de 5 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus.

Zijn het hiermee niet eens: 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters en de 3 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties.

Onthouden zich: 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters, de vertegenwoordiger van de energieproducenten en 1 van de 5 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus.

<sup>2</sup> Namelijk 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters en de 3 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties.

Zijn het hiermee niet eens: 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters, 2 van de 5 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming, de 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, de vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers organiseren, de 5 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en 3 van de 5 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus.

Onthouden zich: 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters, 3 van de 5 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming, de vertegenwoordiger van de energieproducenten en 2 van de 5 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus.



ingezameld papier in België gerecycleerd (80% wordt uitgevoerd), terwijl de Belgische fabrieken die oud papier recycleren, het grootste deel van hun oud papier in het buitenland kopen.

- [13] Omwille van de internationale postverdragen, kunnen de voorgestelde verbodsbepalingen niet worden toegepast op drukwerk en tijdschriften vanuit het buitenland verstuurd naar Belgische adressen. Een deel van de Belgische publicaties zal niet meer in België gedrukt of verstuurd worden, maar vanuit het buitenland. Voor het milieu levert dat geen bijkomende voordelen op, wel zou dat een ernstige economische en sociale impact kunnen hebben in België.
- [14] De raad is van oordeel dat sommige bepalingen van het voorontwerp tegenstrijdig zijn met de beoogde doelstellingen.

Artikel 3 zou immers een averechts effect kunnen hebben voor de preventie van het gebruik van polyethyleen, aangezien niet-recycleerbare elementen nog mogen vastgemaakt worden op het oppervlak van de publicatie (volgens de interpretatie van de de begeleidende nota). Hieruit kan worden afgeleid dat de producent die toevoeging onvermijdelijk zal moeten omwikkelen met een beschermende en diefstalwerende plastic film... Dat reduceert de mogelijkheid tot onmiddellijke sortering en de beoogde vermindering van het gebruik van zulk een verpakking tot nul.

- [15] De raad stelt vast dat er onderhandelingen aan de gang zijn tussen het Vlaamse Gewest en bepaalde sectoren betreffende het sluiten van vrijwillige milieuakkoorden in het kader van de wijziging van VLAREA en dat die onderhandelingen meer bepaald betrekking hebben op de mogelijkheid om het gebruik van plastic films en de toevoeging van onrecycleerbare elementen te voorkomen, op de kenmerken van lijm en inkt, de bevordering van een minimumpercentage aan gerecycleerde vezels en op de preventie van papierafval. In het Waals Gewest bestaan er 4 akkoorden met de papierfederaties die bepaalde van die aspecten dekken. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat er eveneens een dergelijk akkoord.

Aangezien de geplande initiatieven soortgelijke onderwerpen nastreven, beveelt de raad aan dat de initiatieven van de gewestelijke en federale overheid op elkaar worden afgestemd, zodat de berichten naar de bedrijven en burgers consequent blijven.

Daarnaast meent de raad dat de federale overheid bepaalde onderhandelingen kan voeren voor het sluiten van sectorale overeenkomsten in het kader van de wet op de productnormen, indien een studie zou aantonen dat dergelijke akkoorden een doeltreffend middel zijn. Die vrijwillige akkoorden moeten evenwel duidelijk gekoppeld worden aan voorwaarden voor wat betreft hun ruchtbaarheid en doelmatigheid voor het milieu.

- [16] Concluderend maakt de raad ernstige bedenkingen bij het voorontwerp van besluit, dat hem werd voorgesteld als een alternatief voor de ecotaksen.

Eenzijds is de tekst in zijn huidige vorm niet nauwkeurig genoeg, aangezien het exacte toepassingsgebied moeilijk kan gevat worden zonder bijkomende inlichtingen.

Anderzijds steunt de tekst niet op objectieve elementen aan de hand waarvan de bestaande belangen kunnen worden afgewogen in het perspectief van een duurzame ontwikkeling.

De raad pleit voor een globaal onderzoek en blijft verder tot de beschikking van de federale Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu voor alle nieuwe initiatieven ter zake.



## Bijlagen

### 1. Aantal leden met een beslissende stem, aanwezig en vertegenwoordigd op de algemene vergadering van 25 oktober 2001

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus (\*)

**Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden (\*)**

(\*) momenteel is 1 vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus niet aangeduid

### 2. Voorbereidende vergaderingen voor dit advies

De werkgroep productnormen is bijeengekomen op 27 augustus, op 10 en 24 september en op 8 oktober 2001 om dit advies voor te bereiden.

### 3. Personen die hebben meegewerkt aan de opmaak van dit advies

#### Leden met een beslissende stem en hun afgevaardigden

- Dhr Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent, UG) – voorzitter van de werkgroep
- Mme Delphine MISONNE (Fac. St Louis) – vice-présidente du groupe de travail
- Mme Anne PANNEELS (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- Dhr G. SCHEYS (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Mme Anne DE VLAMINCK (Inter-Environnement Wallonie, IEW)
- Mevr. Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- Dhr Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mme Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Dhr Paul VAN CAPPELLEN (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)
- Mevr. Karola TASCHNER (European Environmental Bureau, EEB)

#### Leden zonder beslissende stem en hun afgevaardigden

#### Uitgenodigde deskundigen

- Dhr Piet CUSTERS (Federatie van de Belgische grafische nijverheid, Febelgra)
- Dhr Bert DE WEL (kabinet van Minister Aelvoet)
- Mevr. N. DE GREVE (Belgische Federatie van de distributieondernemingen, Fedis)
- Mevr. Gitte HEIRMAN (Febelgra)

#### Secretariaat

- Karim GHARBI, collaborateur scientifique
- Stefanie HUGELIER, wetenschappelijk medewerker