

---

## Briefadvies

# Standpuntbepaling Europese verordening verpakkingsafval

**Vlaamse standpuntbepaling bij het voorstel van verordening, van de Europese Commissie, betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG**

---

Datum van goedkeuring 23/11/2023

---

Volgnummer 23|043

---

Coördinator + e-mailadres [Ine.baetens@minaraad.be](mailto:Ine.baetens@minaraad.be)

---

**Minaraad**

Herman Teirlinckgebouw  
Havenlaan 88 bus 15  
1000 Brussel  
T 02 558 01 30  
E [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
[www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

Mevrouw Zuhail Demir  
Vlaamse minister van Justitie en  
Handhaving, Omgeving, Energie en  
Toerisme  
Koning Albert II Laan 7  
1210 St. Joost-ten-Node

**Uw bericht van**

26/06/2023

**Datum**

23/11/2023

**Uw kenmerk**

ZD/TDB

**Contact e-mail**

[ine.baetens@minaraad.be](mailto:ine.baetens@minaraad.be)

**Ons kenmerk**

01/K2/2023/518

**Contact telefoon**

02.5580134

Mevrouw de minister,

Op 26 juni 2023 deelde u de Minaraad mee dat het nuttig zou zijn te adviseren over een zevental lopende of aankomende Europese wetgevingsdossiers. De *Review of the Packaging and Packaging Waste Directive* maakte hier deel van uit.

Het door de Commissie gelanceerde voorstel van verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval strekt tot de vervanging van de sinds 1994 bestaande Richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingsafval. Met dit voorstel, dat 65 artikelen en 13 bijlagen telt, wil de Commissie voor verpakkingen en verpakkingsafval direct bindende doelen en maatregelen introduceren op het gebied van preventie, hergebruik, composteerbaarheid, recycleerbaarheid, gebruik van gerecycleerd materiaal, producentenverantwoordelijkheid, inzameling (waaronder statiegeld), sortering en harmonisatie van labels en pictogrammen.

Op 7 juli legde u de Vlaamse Regering een mededeling voor over dit dossier. Hierin bood u een inzicht in de toestand van het bestaande Vlaamse beleid inzake verpakkingsafval en in het huidige regelgevend kader. U verstrekte een kort overzicht van de inhoud van het voorstel van verordening en gaf de kernpunten mee die de basis vormen van de positiebepaling van de Vlaamse Regering. U zou het voorstel van verordening ook voor advies aan de Minaraad overmaken, met de expliciete vraag om, samen met de andere geïnteresseerde strategische adviesraden, een gezamenlijk advies op te maken. Het ontwerpstandpunt (de 'kernpunten') dat in de mededeling is opgenomen zou worden geëvalueerd in het licht van deze adviesronde.

Deze adviesvraag kadert aldus in het uw voornemen om voor relevante EU omgevingsdossiers de betrokken maatschappelijke groepen te consulteren over de Vlaamse standpuntvorming, om op tijd en met de nodige effectiviteit te wegen op de Belgische positie en op de Europese besluitvorming.

### Appreciatie van het voorstel van Verordening

De algemene Vlaamse positiebepaling, zoals geformuleerd in de mededeling, komt erop neer dat het voorstel wordt verwelkomd in het perspectief van een streven naar een Europees gelijk speelveld gecombineerd met het behoud van de goed werkende Vlaamse en Belgische beleidskaders en de dito ambities.

De Minaraad is **voorzichtig positief over het voorstel** van de Commissie betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, maar vraagt wel aandacht voor een aantal punten van voorbehoud. Er zijn inderdaad een aantal goed werkende systemen die toegepast worden in Vlaanderen, zoals de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) en de intergewestelijke aanpak van bedrijfsmatige verpakkingen – die moeten kunnen beschermd worden. De Minaraad raadt daarom de Vlaamse regering aan om zoveel als mogelijk te waken dat deze systemen met het nieuwe voorstel kunnen blijven bestaan.

De Minaraad is er positief over dat gekozen werd voor een verordening en ondersteunt het Vlaams standpunt om in het voorstel **naast 'interne markt' ook 'leefmilieu' als een rechtsgrondslag** in te schrijven. Hierdoor wordt er eindelijk ingezet op een harmonisatie van het afvalbeheer tussen de verschillende lidstaten. Het is belangrijk om meer ambitieuze doelstellingen steeds af te wegen tegen het mogelijke risico op een competitie tussen de lidstaten, bijvoorbeeld voor gerecycleerd materiaal en de beperking in de markttoegankelijkheid. Daarnaast benadrukt de Minaraad het belang van coherentie met andere regelgeving zoals REACH.

De Minaraad onderschrijft eveneens de in de regeringsmededeling geformuleerde vraag om, voor de afgeleide regelgeving die nog moet worden opgesteld, de bevoegdheden die aan de Commissie worden overgedragen beter te omschrijven, met duidelijke scope, inhoud en termijnen. Tot slot schaarde de Minaraad zich achter de vraag van de Vlaamse Regering om de nodige aandacht te schenken aan de mogelijke economische impact op de Vlaamse KMO's, bijvoorbeeld door het inschrijven van bepaalde uitzonderingen voor micro-ondernemingen en aandacht voor administratieve lasten.

De Minaraad wil met dit briefadvies ingaan op de topics 'preventie', 'recycleerbaarheid', 'composteerbaarheid', 'statiegeld' en 'etikettering'; de focus op deze topics is gebaseerd op maatschappelijke relevantie en verwachte impact binnen de Vlaamse context.

### **Vergrote nadruk op preventie en hergebruik**

In het voorstel van verordening wordt er meer nadruk gelegd op preventie en hergebruik en zo afval te verminderen. Producenten en organisaties voor producentenverantwoordelijkheid moeten informatie over de preventie en het beheer van verpakkingsafval beschikbaar stellen voor de verpakkingen die zij op het grondgebied van een lidstaat aanbieden<sup>1</sup>. De lidstaten moeten bijzondere aandacht besteden aan afvalpreventie en hergebruik in de afvalbeheerplannen<sup>2</sup>, waarbij rekening moet worden gehouden met de milieueffecten van de productie en het beheer van afval<sup>3</sup>. Eén van de nieuwe voorstellen is dat het percentage lege ruimte in verpakkingen in verhouding tot het/de verpakte product(en) maximaal 40% bedraagt<sup>4</sup>. Een ander is dat om te eisen dat de verpakking moet

---

<sup>1</sup> Zie artikel 49, eerste lid, van het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG (vanaf nu 'het voorstel'), p 98

<sup>2</sup> Zie artikel 37 van het voorstel, p 86

<sup>3</sup> Zie hoofdstuk V, artikel 28 van RICHTLIJN 2008/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, p 15

<sup>4</sup> Zie artikel 21, eerste lid, van het voorstel, p 76

worden bedacht, ontworpen en in de handel gebracht om zo vaak mogelijk te worden hergebruikt of nagevuld<sup>5</sup>.

In het Vlaams standpunt verwelkomt de Vlaamse Regering ambitieuze doelstellingen die de markt stimuleren om meer hergebruik te bevorderen en het gebruik van eenmalige verpakkingen te verminderen.

De Minaraad neemt nota van deze verhoogde focus op preventie en hergebruik, hetgeen zich vertaalt in o.a. een verbod op bepaalde verpakkingstypes, prestatiecriteria voor verpakkingen, en bindende hergebruik doelstellingen voor bedrijven op specifieke verpakkingstypes en bepaalde producten, gekoppeld aan deelname in een systeem voor hergebruik. De Raad wil daarbij waarschuwen voor eventuele ongewenste effecten op bestaande systemen die goed werken in Vlaanderen en ook mogelijk ongewenste effecten op logistiek vlak. Aangezien er in 2021 niet minder dan 1,85 miljoen ton eenmalige verpakking op de Belgische markt kwam, benadrukt de Raad het belang van preventie en aanpak aan de bron alsook in de ontwerpfase (ecodesign)<sup>6</sup> en verwelkomt de Raad het introduceren van een 'level playing field'. Deze aspecten moeten bovendien geëvalueerd worden rekening houdend met de inhoud van de verpakkingen (bv medische producten, gevaarlijke goederen die vervoerd worden over de weg (ADR), chemische stoffen (CLP) enz), waarvoor de definities in de voorgestelde verordening onvoldoende duidelijk zijn.

Krachtens het artikel 21 van de Verordening zouden marktdeelnemers moeten waarborgen dat de lege ruimte in de verzamelverpakkingen, verzendverpakkingen of verpakkingen voor de elektronische handel die ze benutten bij levering, maximaal 40 % bedraagt. De Vlaamse Regering lijkt hier niet echt een standpunt in te nemen. De Minaraad vraagt zich af of 40% lege ruimte in verhouding tot het verzonden product gestoeld is op wetenschappelijk- technisch onderzoek. Het zou interessant zijn om een aantal cases of studies voor te stellen die aantonen waarom het, voor de verzending van het product, technisch nodig zou zijn om dit percentage aan te houden.

De Minaraad benadrukt dat het belangrijk is om tijdens het vervolgproces oplossingen op maat uit te werken samen met de verschillende betrokken sectoren, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Zo is het bij voorbeeld belangrijk voor de sector van gedistilleerde dranken om beleid uit te werken dat rekening houdt met de eigenheid en mondiale keten van de sector.

## Recycleerbaarheid

Het voorstel van Verordening bevat de verplichting dat verpakkingen recycleerbaar zullen moeten zijn<sup>7</sup>. Vanaf 1 januari 2030 moeten verpakking voldoen aan ontwerpcriteria voor recycling, en vanaf 1 januari 2035 moeten de eisen verder worden aangepast om ervoor te zorgen dat voldoende recycleerbare verpakkingen op doeltreffende wijze worden ingezameld, gesorteerd en gerecycleerd ("gerecycleerd op grote schaal"). Er worden specifieke regels vastgesteld voor innovatieve verpakkingen. Er zijn verschillende bepalingen om de monitoring en het begrip van verpakkingstromen te verbeteren, evenals voor de beoordeling van de recycleerbaarheid van

---

<sup>5</sup> Zie artikel 10, eerste lid, van het voorstel, p 69

<sup>6</sup> Minaraad- advies op het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil dd 21/02/23

<sup>7</sup> Zie artikel 6, eerste lid, van het voorstel, p 63

verpakkingen<sup>8</sup>. Er worden eisen vastgesteld voor de gehele levenscyclus van verpakkingen betreffende milieuduurzaamheid en de etikettering, voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met betrekking tot en de inzameling, verwerking en recycling van verpakkingsafval<sup>9</sup>.

De Vlaamse Regering steunt het verbod op bepaalde specifieke soorten eenmalige verpakkingen, maar vraagt om niet alleen op specifieke materialen te richten, zoals kunststof, of om uitzonderingen te maken voor alleen papier of karton. Alle soorten eenmalige verpakkingen waarvoor duurzame alternatieven bestaan, moeten aangepakt worden, ongeacht het materiaal (een 'materiaal-neutrale benadering'). Voorspelbaarheid en duidelijke visie zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Daarnaast vraagt de Vlaamse Regering om met een open vizier kijken naar ontwikkelingen en mogelijkheden op vlak van chemische recyclagetechnologieën, als een mogelijk instrument om mechanische recycling aan te vullen (een 'technologie-neutrale benadering') – deze benadering is relevant voor het geheel van het afvalbeleid zoals geformuleerd in de kaderrichtlijn afval.

De Minaraad steunt het verzwaren van de taakstelling inzake recycleerbaarheid, maar gaat er van uit dat de échte milieu- en klimaatwinst pas gerealiseerd zal worden indien men werk maakt van de focus die nu gelegd wordt op preventie en hergebruik. Immers, indien de hoeveelheid verpakkingen die op de markt komt sterk stijgt, zorgen hoge recyclingcijfers echter slechts in absolute cijfers voor een remediëring van de toename van verpakkingsafval. De Minaraad wil er echter ook op wijzen dat milieuwinst op wetenschappelijke manier (bv levenscyclusanalyse) aangetoond moet worden aangezien verpakkingen een product beschermen en een slechte verpakking misschien juist meer milieu-impact genereert door verlies van het verpakte product. Verschillende verpakkingssystemen hebben ook verschillende milieu-impacts, deze moeten allemaal in rekening worden gebracht zoals energieverbruik, vers waterverbruik, logistiek, grondstoffen, ...

In het Vlaamse standpunt valt ook op dat 'materiaalneutraliteit' en 'technologieneutraliteit' specifiek worden gestipuleerd bij innovatiebeleid met betrekking tot inzameling en recycling. De Minaraad sluit zich hierbij aan en pleit ervoor om met een open vizier te kijken naar innovaties op alle vlakken, zowel preventie en hergebruik als inzameling en recycling. Die ontwikkelingen mogen zich niet beperken tot chemische recyclagetechnologieën.

Daarnaast is *design for recycling* is een essentiële stap vanuit het oogpunt van preventie en aanpak aan de bron, maar dit moet gebeuren in samenspraak met de verschillende sectoren. Hierbij moet een evenwicht nagestreefd worden tussen de gebruiksduur van de verpakking en de circulariteit van materialen op basis van *design for recycling*.

## Composteerbaarheid

In het voorstel worden voorwaarden vastgesteld waaronder verpakkingen als 'composteerbaar' worden beschouwd, en wordt bepaald dat koffie pads, stickers op fruit en groenten en zeer lichte plastic draagtassen industrieel composteerbaar moeten zijn. Andere verpakkingen moeten geschikt zijn voor materiaalrecycling<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Zie artikel 6, p 63-65

<sup>9</sup> Zie artikel 1, eerste lid, van het voorstel, p 55

<sup>10</sup> Artikel 8, eerste lid van het voorstel, p 69

Als Vlaams standpunt wordt voorgesteld in te brengen dat composteerbare kunststoffen alleen moeten worden gebruikt wanneer er een duidelijk verband is met bioafval en de inzameling ervan. Er wordt ook voor gepleit om nieuwe normen en testmethoden te ontwikkelen die de afbraak onder anaërobe omstandigheden certificeren. Composteerbaarheid moet daarom ook de mogelijkheid tot vergisting garanderen.

De Minaraad benadrukt het belang van een duidelijk kader voor composteerbare verpakkingen voor lokale overheden alsook inzet op bijkomende wetenschappelijke onderbouwing. Zij moeten vaak een complexe sorteerboodschap communiceren naar de bevolking en dragen in grote mate de impact van de verwerking van die composteerbare verpakkingen.

Wat betreft stickers op groenten en fruit, wil de Raad graag verwijzen naar de engagementen die genomen werden in kader van het fruitstickerprotocol. In kader van dit fruitstickerprotocol wordt ingezet op het volledig uit-faseren van niet- thuis-composteerbare en niet-vergistbare stickers, zonder dat dit leidt tot het gebruik van meer éénmalige verpakkingen. Verder zet het in op de integratie van de vergistbaarheid van stickers en andere bio-gebaseerde materialen in Europese standaarden.

### **Statiegeld en inzameling:**

In het voorstel wordt voor 'kunststofdrankflessen voor eenmalig gebruik met een inhoud van maximaal drie liter' en voor 'metalen en aluminium drankverpakkingen voor eenmalig gebruik met een inhoud van maximaal drie liter' een statiegeldregeling verplicht gesteld<sup>11</sup>. Ook worden uitzonderingen op die regel vastgesteld<sup>12</sup>. Zo kunnen lidstaten die zonder statiegeldregeling twee opeenvolgende kalenderjaren voordat de deze verplichting begint te gelden 90% van de beoogde soorten verpakkingen inzamelen, verzoeken geen statiegeldregeling in te voeren<sup>13</sup>.

In het kader van het pleidooi voor een 'technologie-neutrale benadering' wordt als Vlaams standpunt voorgesteld te vragen om op vlak van statiegeld ook digitale innovaties de juridische toets van de verordening te laten doorstaan.

De Minaraad pleit ervoor om met een open vizier te kijken naar ontwikkelingen aangaande statiegeld. Er moeten duidelijke criteria rond *performance* en impact zijn. Wat dit betreft beveelt de Minaraad aan om in het bijzonder toe te zien op de omschrijving van de criteria die opgegeven zijn in bijlage X van het voorstel tot verordening.

### **Etikettering**

Volgens het voorstel moet een geharmoniseerd etiket worden ontworpen, zodat de fabrikant informatie kan verstrekken over het gehalte aan gerecycled materiaal in kunststofverpakkingen<sup>14</sup>. Het voorstel van verordening zou ook opleggen dat men herbruikbare verpakkingen zal moeten voorzien van een gegevensdrager waarmee toegang tot de relevante informatie kan worden verkregen ter vergemakkelijking van het hergebruik van de verpakking<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Artikel 44, eerste lid van het voorstel, p 93

<sup>12</sup> Artikel 44, derde lid van het voorstel, p 93

<sup>13</sup> Paragraaf (107) van het voorstel, p 47

<sup>14</sup> Zie Hoofdstuk III, Artikel 11, paragraaf 1, tweede lid van het voorstel, p 71

<sup>15</sup> Zie paragraaf (47) van het voorstel, p 35

In de Mededeling aan de Vlaamse Regering wordt geen standpunt ingenomen over etikettering of labels<sup>16</sup>.

De Minaraad ondersteunt de harmonisatie van etikettering op verpakking, zeker op vlak van éénvoudig logo's, maar er kunnen praktische implicaties ontstaan wanneer gekozen wordt voor een systeem dat afwijkt van hetgeen nu in Vlaanderen wordt toegepast. Dit is in het bijzonder relevant vanwege impact op operationele activiteiten, zowel voor lokale besturen als voor de bedrijven die de afgelopen jaren geïnvesteerd hebben in dat inzamelsysteem in België.

Met de meeste hoogachting,

i.o. Walter Roggeman  
Voorzitter

---

<sup>16</sup> Zie Mededeling aan de Vlaamse Regering p 4 en 5