



Realiseren van een kosten-baten analyse van het instrument "algemeen preventieplan"

Interregionale verpakkingscommissie

Contactpersoon

ILSE LAUREYSENS
Project Manager Environment -
International policy

M +32 (0)473 578 222
E ilse.laureysens@arcadis.com

[Arcadis Belgium nv](#)
Post X
Borsbeeksebrug 22
2600 Antwerpen
België

INHOUDSOPGAVE

DEFINITIES	5
1 MANAGEMENTSAMENVATTING	7
2 INLEIDING	10
3 METHODOLOGIE	11
3.1 Stakeholderbevraging bedrijven en federaties	11
3.2 Stakeholderbevraging regionale overheden	11
3.3 Kosten-baten analyse	12
4 RESULTATEN	13
4.1 Preventieplannen – wie en wat?	13
4.2 Resultaten stakeholderconsultatie bedrijven / federaties	13
4.2.1 Responsgraad	13
4.2.2 Voordelen en ambitieniveau van het preventieplan	13
4.2.3 Impact van het sectoraal preventieplan	17
4.2.4 Knelpunten bij de opmaak van een preventieplan	19
4.2.5 Alternatieve maatregelen	20
4.2.6 Kosten en tijd voor de preventieplannen	21
4.2.6.1 Kosten en tijd	21
4.2.6.2 Kosten versus baten	25
4.3 Resultaten stakeholderconsultatie regionale overheden	29
4.4 Sterktes en zwaktes volgens IVC	35
5 ANALYSE RESULTATEN	37
5.1 Baten	37
5.2 Kosten-baten analyse	38
5.3 Voor- en nadelen van het preventieplan	39
5.3.1 Voordelen van het algemeen preventieplan	39
5.3.2 Nadelen en verbeterpunten van het algemeen preventieplan	39
5.4 Preventieplan scenario's en alternatieve instrumenten	41
5.4.1 Scenario's	41
5.4.2 Alternatieve instrumenten	43
6 VERBETERPUNTEN EN AANBEVELINGEN	45
6.1 Doelstellingen stellen	45

6.2	Resultatenrapport voor regionale overheden	45
6.3	Meer individuele aanpak van bedrijven	46
6.4	Resultaatsverbintenis voor de preventieplannen	47
6.5	Gebruiksvriendelijkheid online formulieren	47
6.6	Meer middelen voor de IVC	47
7	CONCLUSIES	48
8	BIJLAGEN	51
8.1	Vragenlijsten individuele bedrijven, federaties en hun leden.	51
8.2	Beoordeling preventieplannen - scorelogica	53

COLOFON

DEFINITIES

Verpakkingsverantwoordelijkheden¹:

- **Verpakkingsverantwoordelijkheid A (VVA):** elke persoon die producten **heeft doen verpakken in België of ze zelf heeft verpakt** met het oog op of naar aanleiding van het op de Belgische markt brengen ervan.
- **Verpakkingsverantwoordelijkheid B (VVB):** in het geval de producten die in België op de markt zijn gebracht, niet in België werden verpakt, elke persoon die de **verpakte producten heeft laten invoeren of die ze zelf heeft ingevoerd** en die deze goederen niet zelf ontpakt of verbruikt.
- **Verpakkingsverantwoordelijkheid C (VVC):** voor wat betreft verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong van producten die niet vallen onder a) of b), elke persoon die de verpakte producten op het Belgisch grondgebied **ontpakt** of verbruikt en die daardoor verantwoordelijk wordt geacht voor het verpakkingsafval dat ontstaat.
- **Verpakkingsverantwoordelijkheid D (VVD):** voor wat betreft **serviceverpakkingen**, in afwijking van het voorgaande, elke persoon die deze serviceverpakkingen in België produceert met het oog op het op de Belgische markt brengen ervan, alsook elke persoon, wanneer de serviceverpakkingen niet in België worden geproduceerd, die ze in België heeft ingevoerd met het oog op het op de Belgische markt brengen ervan, of elke persoon die de serviceverpakkingen invoert en ze zelf in België op de markt brengt, weze hij een kleinhandelaar of niet.

¹ Artikel 2.20° in "4 NOVEMBER 2008. - Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval"

1 MANAGEMENTSAMENVATTING

Doel en aanpak

Het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval legt een aantal verplichtingen op aan de verpakkingsverantwoordelijken. Eén ervan is de opmaak van een preventieplan voor verpakkingsafval. De vraag is of het algemeen preventieplan (nog) een geschikt instrument is om een verdere reductie van de hoeveelheid verpakkingsafval te stimuleren.

De doelstelling van de voorliggende studie is om via een stakeholderconsultatie bij bedrijven, federaties en de regionale overheden inzicht te krijgen in de kosten, verbeterpunten, succesfactoren, e.d. van het algemeen preventieplan. Op basis van de verzamelde informatie wordt een kosten-baten analyse van het instrument uitgevoerd, en worden er aanbevelingen gedaan.

De bedrijven en sectorfederaties werden via een vragenlijst bevraagd. Verder werden ook de drie regionale overheden (OVAM, Leefmilieu Brussel en SPW) bevraagd via een telefonisch interview.

Resultaten

Bedrijven en federaties

Van de 253 aangeschreven bedrijven met een individueel preventieplan hebben 40 bedrijven gereageerd. Van de 17 aangeschreven federaties hebben er 11 gereageerd. Sommige federaties verzamelden bijkomend nog 21 antwoorden van hun leden.

Van de individuele bedrijven vindt 65% dat het preventieplan vooral een louter wettelijke verplichting is. De reden die ze hiervoor meestal geven, is dat ze beperkt impact hebben op verpakking (benodigde bescherming producten, eisen klant, wettelijke eisen, geen impact op leveranciers, etc.). Meer dan 60% van de individuele bedrijven geeft ook aan dat ze ook zonder het preventieplan (een deel van) de verpakkingspreventie zouden realiseren. Drivers hiervoor zijn onder meer kostenbesparing, een milieuzorgsysteem, productcertificaten en klanteneisen.

Bij de federaties die een sectoraal preventieplan opstellen vinden slechts 2 federaties (18%) dat het preventieplan een louter wettelijke verplichting is. Bij federatieleden lag dit aandeel nog lager met 14%. Negen van de elf federaties zijn ervan overtuigd dat het sectoraal preventieplan een significante impact heeft op verpakkingspreventie. Er wordt gesteld dat het plan voor een zekere dynamiek zorgt op sectorniveau, die inspirerend en stimulerend kan werken voor alle bedrijven in de sector. Bedrijven worden aangemoedigd om meer maatregelen te nemen dan ze zonder het preventieplan zouden doen. Het moedigt ook de minst ontwikkelde bedrijven aan om iets te ondernemen. Een aantal federaties geven wel aan dat preventie (al dan niet gedeeltelijk) ook gerealiseerd zou worden zonder het preventieplan.

Een meerderheid van de bedrijven (70%) en federaties (82%) ondervindt nog knelpunten bij de opmaak van het preventieplan. Ook de bedrijven die deelnemen via een sectoraal preventieplan geven aan knelpunten te ondervinden (62%). De belangrijkste knelpunten die worden aangehaald, hebben te maken met de gebruiksvriendelijkheid van de webapplicatie en de beperkte impact die bedrijven soms hebben. De gebruiksvriendelijkheid van de applicatie houdt onder meer verband met hoe vrij bedrijven zijn om informatie in te vullen, ze vragen daarbij voor een meer open structuur. Echter, hoe meer open deze structuur, hoe moeilijker het wel wordt om kwantitatieve resultaten uit de preventieplannen te halen. De beperkte impact die bedrijven soms hebben op verpakkingspreventie zou geen probleem mogen zijn bij het opmaken van het preventieplan, gezien bedrijven "beperkende factoren" kunnen opgeven.

Naast het algemeen preventieplan zijn er ook andere instrumenten mogelijk om verpakkingspreventie te stimuleren. Bij bedrijven bestaat het grootste draagvlak voor een verbod op bepaalde verpakkingen, steunmaatregelen voor herbruikbaar verpakkingsmateriaal en taksen. Bij de federaties bestaat er geen draagvlak voor alternatieve instrumenten, zoals verboden verpakkingen, taksen of quota. Ze prefereren het vrijwillige instrument van het preventieplan, dat voldoende vrijheid laat om sectorspecifieke en innovatieve oplossingen te ontwikkelen. Gemiddeld bedraagt de kost voor opmaak van de preventieplannen ca. 9000 € voor de federaties, ca. 3500€ voor individuele bedrijven en ca. 1600€ voor federatieleden. Bijna de helft van de bedrijven vindt deze kost te hoog t.o.v. de baten van het preventieplan; bij federaties is dit slechts 18%; geen enkel federatielid vindt de kost te hoog. Deze laatste moet uiteraard veel minder inspanning leveren voor het sectoraal preventieplan dan de individuele bedrijven voor hun individueel preventieplan. Het meest aangehaalde argument waarom de kosten niet in verhouding staan tot de baten is dat er niet veel verbetermogelijkheden (meer) zijn voor verpakkingspreventie. Er worden ook allerlei suggesties gegeven om het invullen van de webapplicatie minder arbeidsintensief te maken. Als gevraagd wordt naar wat wel een aanvaardbare kost zou zijn voor de opmaak van het preventieplan, dan blijkt deze zo laag te liggen dat er enkel beperkt administratief werk voor zou kunnen gebeuren (gemiddeld 79€).

Regionale overheden

Voordelen van het preventieplan zijn de aanpak op maat, de periodieke verplichting om over verpakkingspreventie na te denken en het brede bereik van de sectorale preventieplannen.

De belangrijkste nadelen volgens de regionale overheden zijn:

- Bedrijven kunnen hun eigen doelstellingen bepalen, waarbij sommige bedrijven de lat te laag leggen;
- Doelstellingen en preventiemaatregelen zijn niet afdwingbaar
- Te weinig beleidsrelevante informatie: regionale overheden zouden meer inzicht willen in evolutie van de maatregelen, trends, sectorinformatie, enz.

Verbetersuggesties van de regionale overheden:

- Algemene preventiedoelstellingen
- Gereduceerd preventieplan met focus op beperkt aantal maatregelen
- Individuele aanpak op het terrein
- Meer middelen voor de IVC

De Gewesten hebben niet veel alternatieve instrumenten in handen om verpakkingspreventie te stimuleren. Verpakkingen verbieden, quota en taksen bijvoorbeeld behoren tot de federale bevoegdheid. Enkel financiële steun kan op gewestelijk niveau ingevoerd worden. Het algemeen preventieplan heeft zijn waarde naast deze andere instrumenten. Er bestaat momenteel geen draagvlak voor de afschaffing van het algemeen preventieplan.

Analyse resultaten

Kosten-baten analyse

De (driejaarlijkse) gemiddelde totale kost voor individuele bedrijven (opstellen plan en beide evaluaties) bedraagt 3.582 €. Daarnaast wordt er per bedrijf met een goedgekeurd plan gemiddeld 39 ton/jaar (24 kwantitatief + 15 hergebruik) verpakkingen vermeden door het uitvoeren van de preventiemaatregelen vooropgesteld in de preventieplannen 2019-2022. De gemiddelde jaarlijkse kost voor bedrijven is dus gelijk aan 31 € / ton of 0,031 € / kg.

De gemiddelde jaarlijkse kost die de IVC besteedt aan de preventieplannen bedraagt 5 € / ton of 0,005 € / kg. Samen met de jaarlijkse kost voor bedrijven is de gemiddelde totale jaarlijkse kost gelijk aan 0,036 € / kg. De Fost Plus en Valipac tarieven hebben een gelijkaardige grootteorde. De

kosten voor opmaak van het algemeen preventieplan zijn dus niet disproportioneel hoog en vormen geen afdoende argument voor het afschaffen van het algemeen preventieplan.

Voordelen van het preventieplan

- Het preventieplan zorgt voor een aanpak op maat: bedrijven kunnen de verbetermaatregelen nemen en doelstellingen zetten die het best afgestemd zijn op hun situatie.
- De betrokken bedrijven en federaties worden periodiek verplicht om na te denken over verbetermogelijkheden in hun verpakkingsstrategie. Het preventieplan heeft daardoor ook belangrijke rol in de bewustmaking rond preventie en mogelijk ook rond duurzaamheid in het algemeen.
- Het sectoraal preventieplan betreft ook bedrijven die anders geen preventieplan zouden moeten opmaken.
- Voor de federaties geeft het preventieplan zicht op de inspanningen van hun leden.

Knelpunten van het preventieplan

- Bedrijven zien niet altijd (verdere) mogelijkheden tot verbetering. Met beperkende factoren zoals wettelijke eisen, technische beperkingen, etc. wordt bij de evaluatie door de IVC wel rekening gehouden. Maar het zorgt ervoor dat die bedrijven het preventieplan minder nuttig beschouwen.
- Verplichting tot het opstellen van een preventieplan voor verpakkingsverantwoordelijken C (VVC). In tegenstelling tot verpakkingsverantwoordelijken A en B hebben VVC minder impact op de hoeveelheid verpakkingsafval die ze genereren. Toch gaat het om grote hoeveelheden (>300 ton per jaar) en is het ook nuttig voor hen om over verpakkingspreventie na te denken (bvb. bulkaankoop). Het formulier voor VVC is ook heel eenvoudig en vraagt niet veel tijd om in te vullen.
- Gebruiksvriendelijkheid van de webapplicatie. Er werd voor de individuele preventieplannen gekozen voor een applicatie met een eerder gesloten structuur (vaste formats van de velden), zodat er kwantitatieve resultaten beschikbaar zijn. Indien meer vrijheid zou worden gegeven, zal het onmogelijk worden om voldoende kwantitatieve informatie uit de plannen te halen.

Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de stakeholderconsultatie en de kosten-baten analyse zien we geen zwaarwegende argumenten om de preventieplannen af te schaffen. De kosten zijn niet overdreven hoog en er zijn momenteel geen andere beleidsinstrumenten die specifiek verpakkingspreventie stimuleren. Bovendien is vooral de combinatie van verschillende beleidsinstrumenten nuttig om bepaalde beleidsdoelstellingen te halen. Het algemeen preventieplan met zijn specifiek voordeel van de geïndividualiseerde aanpak heeft daarin zijn plaats. Wel kan de vraag gesteld worden in welke mate de in de preventieplannen opgenomen preventiemaatregelen effectief worden uitgevoerd en in welke mate ze ook zonder preventieplan gerealiseerd zouden worden. Het potentieel van het algemeen preventieplan wordt momenteel niet volledig benut. Daarom worden volgende aanbevelingen gedaan aan de IVC:

1. Mogelijkheid van algemene of sectorale preventiedoelstellingen onderzoeken. Het preventieplan laat bedrijven zelf doelstellingen stellen, maar niet alle bedrijven zijn even ambitieus en ze zijn ook moeilijk afdwingbaar. Preventiedoelstellingen zijn niet eenvoudig vast te leggen, dus haalbaarheid en modaliteiten dienen eerst grondig onderzocht te worden.
2. Meer beleidsondersteunende informatie in het periodieke rapport van de IVC aan de regionale overheden, bvb. meer analyses van de resultaten, info over de verpakkingsmarkt, sectorinformatie, enz.
3. Meer individuele aanpak van bedrijven. Indien de IVC over meer middelen zou kunnen beschikken, zou een meer individuele ondersteuning van bedrijven mogelijk zijn.
4. Mogelijkheden van sanctionering bij het niet behalen en implementeren van de doelstellingen en preventiemaatregelen onderzoeken.
5. Een lijst met (anonieme) voorbeelden van preventiemaatregelen uit de preventieplannen op de website van de IVC plaatsen op basis waarvan bedrijven en federaties inspiratie kunnen opdoen, of het (opnieuw) opzetten van een kennisdelingsdatabank.
6. Voor federaties: ervoor zorgen dat er zo weinig mogelijk informatie ingevuld dient te worden die ook verkrijgbaar is via Valipac en Fost Plus.

2 INLEIDING

Het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval legt een aantal verplichtingen op aan de verpakkingsverantwoordelijken. Eén ervan is de opmaak van een preventieplan voor verpakkingsafval.

“Elke persoon die per jaar verpakkingsverantwoordelijke is voor minstens 300 ton eenmalige verpakkingen, en elke persoon die per jaar verpakkingsverantwoordelijke is in de zin van artikel 2, 20°, a), is voor minstens 100 ton eenmalige verpakkingen, is gehouden om elke drie jaar en dit tegen 30 juni een algemeen preventieplan voor te leggen aan de Interregionale Verpakkingscommissie.”²”

Ondanks de invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en het preventieplan neemt de jaarlijkse hoeveelheid verpakkingsafval in België nog steeds onafgebroken toe. Maar de stijging van de hoeveelheid verpakkingsafval is wel lager dan de stijging van het BNP. Dit betekent dat de relatieve hoeveelheid verpakkingsafval afneemt.

Op basis van de jaarlijkse verpakkingsaangifte nodigt de IVC de bedrijven uit die een algemeen preventieplan moeten opmaken. Bedrijven hebben hierbij de keuze tussen enerzijds het zelf opmaken van een individueel preventieplan of anderzijds als lid van een federatie aan te sluiten bij een sectoraal preventieplan.

De vraag is nu of het algemeen preventieplan (nog) een geschikt instrument is om een verdere reductie van de hoeveelheid verpakkingsafval te stimuleren. Bij een evaluatie van het instrument moet ook bekeken worden wat de lasten zijn voor opmaak van het preventieplan en of deze in verhouding staan tot de baten.

De doelstelling van de voorliggende studie is om via een stakeholderconsultatie bij bedrijven, federaties en de regionale overheden inzicht te krijgen in de kosten, verbeterpunten, succesfactoren, e.d. van het algemeen preventieplan. Op basis van de verzamelde informatie wordt een kosten-baten analyse van het instrument uitgevoerd, en worden er aanbevelingen gedaan.

² Artikel 4. § 1. in “4 NOVEMBER 2008. - Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval”

3 METHODOLOGIE

3.1 Stakeholderbevraging bedrijven en federaties

Om de **bedrijven** te bevragen, werd er een enquêteformulier opgesteld dat via een 10-tal open vragen peilde naar:

- De gepercipieerde baten van het opstellen van een verpakkingsplan
- De kosten, op basis van de werkuren voor het opstellen van het plan
- De mogelijke verbeterpunten voor het plan

Deze vragenlijst werd tussen eind augustus en eind oktober 2020 verstuurd naar 235 bedrijven (over gans België) die een individueel preventieplan indienden dat goedgekeurd werd door de IVC. Waar mogelijk werd er telefonisch opgevolgd.

Ook 17 **federaties** die een sectoraal preventieplan opstelden ten behoeve van hun 547 leden, werden bevragd via een vergelijkbare vragenlijst. Er werd tevens een vragenlijst opgesteld voor de **leden van de federaties**, gelijkaardig aan de vragenlijst voor de individuele bedrijven. Deze vragenlijst werd verder verdeeld door de federaties.

Bij de bevraging werd vertrouwelijkheid aan de stakeholders gegarandeerd, wat inhoudt dat in dit rapport geen concrete citaten of cijfers zullen worden gekoppeld aan individuele stakeholders. Er dient opgemerkt te worden dat verschillende vormen van bias mogelijk zijn naar aanleiding van dergelijke enquêtes:

- Individuele bedrijven die eerder ontevreden zijn over het preventieplan zijn misschien meer geneigd om de enquête in te vullen dan de bedrijven die eerder tevreden zijn.
- Hoewel anderzijds ook individuele bedrijven eerder geneigd kunnen zijn te antwoorden dat ze tevreden zijn over het preventieplan om te vermijden dat er meer harde beleidsinstrumenten (bv. taksen of verbieden van bepaalde verpakkingen) in de plaats toegepast zouden worden. Dit in tegenstelling tot het “softe” instrument preventieplannen, waarbij bedrijven zelf preventiemaatregelen mogen voorstellen. Dit geldt ook voor federaties en hun leden.
- Leden van federaties zijn misschien terughoudend om aan te geven ontevreden te zijn, omdat de federaties zelf ook zicht hebben op de antwoorden van hun leden.

De gebruikte vragenlijsten werden als bijlage toegevoegd aan het rapport.

3.2 Stakeholderbevraging regionale overheden

De overheden werden bevragd via een online vergadering (Teams). Volgende experts waren aanwezig:

- OVAM: Roeland Bracke, Anneleen De Wachter en John Wante (2 september 2020)
- Leefmilieu Brussel: Céline Schaar (11 september 2020)
- SPW: Jean-Marc Aldric, Anne Dumont en Jean-Yves Mercier (30 oktober 2020)

De bevraging gebeurde aan de hand van onderstaande kernset vragen, waarbij er vervolgens dieper op de antwoorden werd ingegaan.

- Wat is uw algemeen oordeel over het instrumenten van de preventieplannen: sterke en zwakke punten?
- Vindt u de preventieplannen voldoende ambitieus, waarom wel of niet?
- Denkt u dat er nog andere maatregelen zijn die de overheid kan nemen om dezelfde of betere resultaten op vlak van de preventie van verpakkingsafval te bekomen? Zo ja, welke en waarom?

- Hoeveel tijd per jaar besteedt u als overheid specifiek aan de preventieplannen? Welke taken / kosten zitten hieronder?

De resultaten worden besproken in sectie 0.

3.3 Kosten-baten analyse

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste baten, knelpunten en kosten van de preventieplannen samengevat en met elkaar vergeleken. Er wordt hiervoor gebruik gemaakt van alle resultaten uit de stakeholderconsultaties van individuele bedrijven, federaties en hun leden en regionale overheden. Er wordt nagegaan of er voldoende argumenten zijn voor de drie mogelijke scenario's:

1. Volledige afschaffing van het instrument van de preventieplannen
2. Sterke bijsturing van het instrument, waarbij wetgevend werk nodig is
3. Kleine aanpassingen aan het instrument

4 RESULTATEN

4.1 Preventieplannen – wie en wat?

Voor de cyclus 2019-2022 hadden 725 bedrijven de plicht tot opmaak van een preventieplan. Hiervan hebben er 264 een individueel preventieplan ingediend. Daarnaast hebben 19 federaties een sectoraal preventieplan ingediend voor in totaal 567 leden. Aan sectorale preventieplannen kunnen alle federatieleden deelnemen, inclusief bedrijven die geen verplichting tot opmaak van een algemeen preventieplan hebben. Dit maakt dat het relatieve gewicht van de sectorale preventieplannen groter is dan dat van de individuele preventieplannen.

Voor de cyclus 2019-2022 werden initieel 243 plannen goedgekeurd en 30 plannen afgekeurd. Bedrijven die een afgekeurd preventieplan hebben, dienen een nieuw preventieplan in te dienen. Intussen zijn er 12 plannen bijkomend goedgekeurd na de tweede indiening. Bedrijven die geen nieuw preventieplan indienen na afkeuring, of die geen preventieplan hebben ingediend, kunnen een sanctie krijgen.

4.2 Resultaten stakeholderconsultatie bedrijven / federaties

4.2.1 Responsgraad

Van de 235 individuele bedrijven aangeschreven, hebben er 40 gereageerd, wat een antwoordpercentage van 17% betekent. De bedrijven waren afkomstig uit praktisch alle sectoren (voeding, technologie, logistiek, basismaterialen, chemie, distributie etc.) en alle categorieën gedefinieerd door de IVC: groen (15), oranje (5), rood (2) en wit (17)³. Voor 1 bedrijf kon de categorie niet geïdentificeerd worden.

Van de 17 federaties aangeschreven hebben er 11 gereageerd (65%). Sommige federaties verzamelden bijkomend nog 21 antwoorden van hun leden. Ook de federaties vertegenwoordigen een brede variatie aan sectoren, en het gaat om zowel grote federaties met meer dan 50 leden als kleinere federaties met minder dan 10 leden.

De kwaliteit van de antwoorden was redelijk, in die zin dat waar er een open vraag gesteld werd, er meestal ook een concreet antwoord werd gegeven. De vragen waarbij er gepeild werd naar een kwantitatief antwoord (bvb. de hoeveelheid vermeden verpakkingen) werden echter vaak open gelaten of ontwijkend beantwoord.

4.2.2 Voordelen en ambitieniveau van het preventieplan

Zijn er voordelen aan het preventieplan en zo ja, welke?

Gevraagd naar de voordelen van het preventieplan, vindt maar liefst 65% van de individuele bedrijven dat het preventieplan niets meer is dan een louter wettelijke verplichting. Bij de federaties en hun leden ligt dit percentage significant lager met respectievelijk 18% en 14% (zie Figuur 4-1).

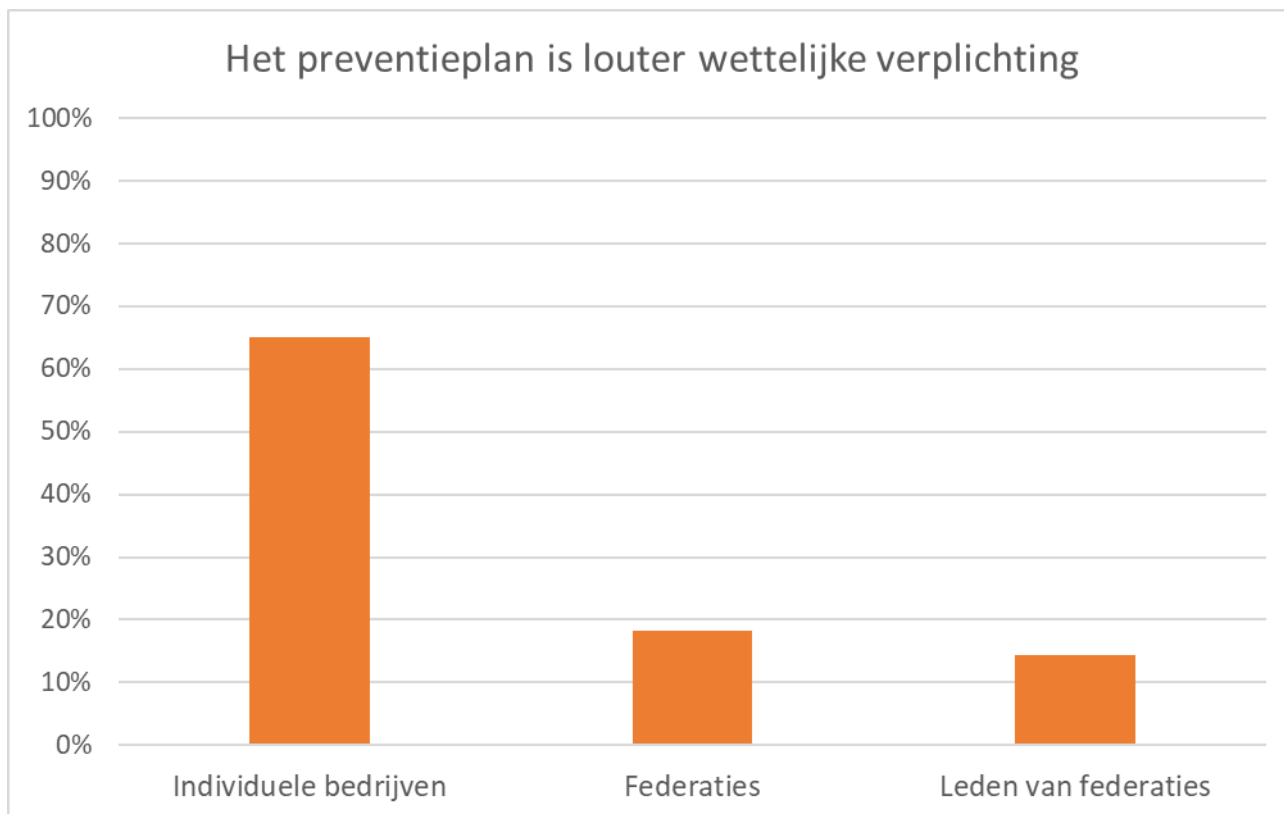
³ Groen: preventieplannen waarin alle verbetermaatregelen gekwantificeerd zijn;

Oranje: preventieplannen waarin een deel van de preventiemaatregelen gekwantificeerd zijn;

Rood: preventieplannen waarin geen maatregelen gekwantificeerd zijn;

Wit: preventieplannen zonder maatregelen.

In sectie 5.1 worden deze categorieën verder besproken.



Figuur 4-1: Percentage van bevroegde organisaties die het preventieplan louter als een wettelijke verplichting zien

Bedrijven en federaties die vinden dat het preventieplan wel nut heeft, verwijzen vooral naar het feit dat het opstellen van het preventieplan hen doet nadenken over verbetermogelijkheden in hun verpakingsstrategie. Ook vermelden bedrijven en federaties dat duurzaamheid hoog op de agenda staat in hun organisatie, waarbij het opstellen van een preventieplan een onderdeel is van een breder kader. Vier federaties geven aan dat de opmaak van het sectoraal preventieplan hen zicht geeft op de inspanningen van hun leden. Zie Tabel 4-1 voor alle redenen die de organisaties aanhalen.

Tabel 4-1: Redenen die organisaties aanhalen dat het preventieplan wel nut heeft.

Antwoord	Individuele bedrijven	Federaties	Leden van federaties
Het doet nadenken over verbetermogelijkheden	8	8	9
Er zijn voordelen op vlak van duurzaamheid: preventie van verpakingsafval en/of voor het behalen van CO2-doelstellingen	8	2	6
Er zijn economische voordelen	4	1	2
Het kan gebruikt worden voor interne doelstellingen	1	2	2
Het draagt bij tot een goed imago	1	0	1

Antwoord	Individuele bedrijven	Federaties	Leden van federaties
We komen tegemoet aan de vraag van de klant voor minder verpakkingen te gebruiken	0	0	2
Voor federaties: goed om zicht te krijgen op inspanningen van alle leden	0	4	0

Bedrijven en federaties die negatief staan tegenover het preventieplan halen verschillende argumenten aan waarom ze hun verpakkingen niet of weinig kunnen verminderen. Zo wordt verwezen naar:

- De benodigde bescherming van producten (3 bedrijven en 1 federatie).
- Eisen van hun klant (4 bedrijven en 1 federatie).
- Wettelijke eisen (2 bedrijven).

De gangbare redenering is dat bedrijven die een tussenschakel zijn in de toeleverketen weinig impact (zouden) hebben op de verpakking en de vereisten van de klanten en een preventieplan bijgevolg weinig zin heeft. Verder hebben bepaalde producten / verpakkingen een lange omloopcyclus, waardoor evoluties relatief traag gebeuren.

Zouden er ook doelstellingen in het preventieplan (al dan niet gedeeltelijk) behaald worden indien er geen preventieplan zou worden opgesteld?

Als antwoord op deze vragen gaven de meeste bedrijven (63%) en federatieleden (62%) aan dat er doelstellingen uit het preventieplan ook zonder dit plan zouden worden behaald. Dit verklaart meteen ook waarom heel wat bedrijven het nut van het preventieplan in vraag stellen. Drivers die voor verpakkingspreventie zorgen zijn kostenbesparing, een milieuzorgsysteem, productcertificaten en klanteneisen. Een bedrijf vermeldde wel dat de preventiemaatregelen zouden ingevoerd zijn, maar meer ad hoc en minder snel. Een ander bedrijf gaf mee dat de wettelijke verplichting van het preventieplan kan helpen om interne “bezorgdheden” (bv. kosten) te overwinnen.

Individuele bedrijven en federatieleden vermelden volgende doelstellingen waarvoor ook zonder preventieplan werk van wordt gemaakt:

- Vermindering hoeveelheid verpakking, dunner verpakkingsmateriaal
- Gebruik van duurzamere en beter recycleerbare verpakkingen (bvb. minder samengestelde verpakkingen)
- Toepassing van herbruikbare transportverpakking
- Optimalisatie van het logistiek proces

Ongeveer 8% van de bedrijven en 14% van de federatieleden gaf expliciet aan dat het preventieplan nodig was om bepaalde doelstellingen te realiseren, bvb. omdat anders enkel met kosten rekening wordt gehouden of omdat het beleid anders ad hoc zou gebeuren. Respectievelijk 30% en 24% van bedrijven en federatieleden gaf geen antwoord of gaf geen duidelijk antwoord op de vraag.

Zijn de preventieplannen (on)voldoende ambitieus of te ambitieus?

Ongeveer 43% van de individuele bedrijven vindt het preventieplan **voldoende ambitieus**. Bij de federaties en hun leden ligt dit aantal significant hoger met respectievelijk 73% en 95% die de plannen voldoende ambitieus vindt.

Tabel 4-2: Antwoorden op de vraag: "Vindt u de preventieplannen voldoende ambitieus?"

Antwoord	Individuele Bedrijven	Federaties	Leden van federaties
Ja	17	8	20
Neen	4	1	1
Geen (duidelijk) antwoord	19	2	0

In Tabel 4-3 worden enkele redenen gepresenteerd waarom respondenten het preventieplan voldoende ambitieus vinden. De meest voorkomende reden is dat het haalbaar moet blijven, meer specifiek wordt er aangehaald: de preventiemaatregelen moeten op maat kunnen blijven van het bedrijf, het mag niet te streng worden omdat er nog ingespeeld moet kunnen worden op de wensen van klanten, en er moet rekening gehouden worden met technische beperkingen. Andere redenen zijn de reeds 3-jaarlijkse frequentie om plannen in te dienen en dat het plan al voldoende gedetailleerd is.

Tabel 4-3: Redenen waarom de respondenten het preventieplan voldoende ambitieus vinden.

Antwoord	Individuele Bedrijven	Federaties	Leden van federaties
Het moet haalbaar blijven.	0	4	5
Er dient reeds elke 3 jaar een nieuw plan ingediend te worden.	1	2	0
Het plan is reeds voldoende gedetailleerd.	2	0	0

Er zijn een aantal bedrijven en federatieleden die aangeven **moeilijkheden te ervaren bij het voorstellen van een hoog ambitieniveau**. Meer dan de helft van de federaties geeft aan dergelijke moeilijkheden te ervaren. Dit wordt verder toegelicht in Tabel 4-4. De meest voorkomende moeilijkheid aangehaald door bedrijven (9) en federatieleden (4) is hun beperkte impact op leveranciers en dat ze moeten voldoen aan de eisen van klanten. Daarnaast halen 5 federaties aan dat er weinig of geen bijkomende inspanningen mogelijk zijn en nagenoeg al het haalbare reeds bereikt werd. Drie bedrijven geven aan dat het plan niet nuttig is voor ontpakkers (type C), dit antwoord komt ook terug in vragen besproken in secties 4.2.4 en 4.2.6. 4 bedrijven en 1 federatie geven expliciet aan dat ze het preventieplan **te ambitieus** vinden.

Tabel 4-4: Moeilijkheden die de respondenten ervaren bij het voorstellen van een hoog ambitieniveau.

Antwoord	Individuele Bedrijven	Federaties	Leden van federaties
We kunnen weinig of geen impact uitoefenen op (al dan niet buitenlandse) leveranciers of de eisen van klanten.	9	0	4

Antwoord	Individuele Bedrijven	Federaties	Leden van federaties
We kunnen weinig of geen extra inspanningen meer leveren, onze grens is (bijna) bereikt.	1	5	2
Er zijn te veel beperkingen op kwaliteits-, economisch en/of juridisch vlak.	1	2	1
Het preventieplan is niet nuttig voor type C verpakkingsverantwoordelijken.	3	0	0

4.2.3 Impact van het sectoraal preventieplan

In tegenstelling tot een individueel preventieplan dat op maat van één bedrijf is gemaakt, heeft het sectoraal preventieplan een veel groter bereik. Het verzamelt en stimuleert niet enkel preventiemaatregelen bij de leden van de federatie die verplicht een preventieplan moeten opmaken, maar ook bij de leden die eigenlijk geen preventieplan moeten opmaken. Hierdoor heeft het een sterke hefboomwerking. Bij de federatie is bovendien ook vaak meer expertise aanwezig over verpakking en verpakkingsproblematiek dan bij veel individuele bedrijven, waardoor het een voordeel is om maatregelen op sectorniveau te stellen. Bovenstaande geldt uiteraard enkel als de preventiemaatregelen ook effectief worden uitgevoerd in al die bedrijven, en het niet enkel mooie regels zijn op papier.

Negen van de elf federaties zijn er wel van overtuigd dat het sectoraal preventieplan een significante impact heeft op verpakkingspreventie. Er wordt gesteld dat het plan voor een zekere dynamiek zorgt op sectorniveau, die inspirerend en stimulerend kan werken voor alle bedrijven in de sector. Bedrijven worden aangemoedigd om meer maatregelen te nemen dan ze zonder het preventieplan zouden doen. Het moedigt ook de minst ontwikkelde bedrijven aan om iets te ondernemen. Eén federatie stelde het voor als $1 + 1 = 3$.

Een aantal federaties geven wel aan dat preventie ook gerealiseerd zou worden zonder het preventieplan. Eén respondent stelt dat het preventieplan vooral in het verleden impact heeft gehad. Deze reacties hangen samen met het feit dat alle federaties aangeven dat ze sowieso al aandacht voor verpakkingspreventie hebben binnen hun organisatie. Bij federaties waar het gevoel is dat er niet veel meer kan gebeuren of waar er sowieso weinig verpakking wordt gebruikt, blijft die aandacht inzake verpakkingen eerder beperkt tot informering en sensibilisatie van hun leden, via bv. website, nieuwsbrief, agendapunt op vergaderingen, enz. Maar er zijn ook federaties die een werkgroep verpakking hebben, een roadmap circulaire verpakkingen of onderzoeksprojecten rond nieuwe verpakkingen. Bij één federatie worden de deelnemers aan het sectoraal preventieplan contractueel verplicht om een verpakkingsdiagnose door een externe partij te ondergaan. Op die manier kunnen goede praktijken worden geïdentificeerd die bij veel bedrijven kunnen worden toegepast, zodat ze verspreid kunnen worden naar de bedrijven die geen preventieplan moeten opstellen of die niet deelnemen aan het sectoraal preventieplan. In de bevraging werden de federaties ook gevraagd in welke mate ze voldoende kwantitatieve informatie krijgen van de deelnemende bedrijven. De meeste federaties gaven aan dat ze van al hun leden de benodigde informatie krijgen, vooral als het om gegevens uit de aangiftes van Valipac en Fost Plus gaat. Kwantitatieve informatie over de verpakkingsreductie van bepaalde

maatregelen is echter niet altijd te bekomen. Een federatie geeft toch aan dat het wel wat inspanning van de federatie vraagt om alle informatie boven water te krijgen, hoewel dit uiteindelijk meestal wel lukt.

Voor 86% van de bevroagde federatieleden is het duidelijk welke doelstellingen in het preventieplan van toepassing zijn voor hun bedrijf, naast de doelstellingen op federatie-niveau. 14% gaf geen (duidelijk) antwoord op deze vraag.

4.2.4 Knelpunten bij de opmaak van een preventieplan

Een meerderheid van de bedrijven (70%) en federaties (82%) ondervindt nog knelpunten bij de opmaak van het preventieplan. Ook de bedrijven die deelnemen via een sectoraal preventieplan geven aan knelpunten te ondervinden (62%).

Er wordt hierbij vooral verwezen naar de tool die nog onvoldoende gebruiksvriendelijk is, de hoeveelheid tijd die nodig is om het preventieplan op te maken, de moeilijkheid om te blijven optimaliseren⁴ en het gevoel dat buitenlandse leveranciers / klanten zelf geen of weinig inspanningen doen en/of geen waarde hechten aan verpakkingspreventie, waardoor het weinig loont om daar dan zelf in te investeren. In onderstaande tabel worden de aangegeven redenen samengevat met indicatie van hoe vaak het knelpunt werd aangehaald.

Tabel 4-5: Knelpunten bij de opmaak van het preventieplan – aantal organisaties die het knelpunt aanhaalden

Wat zijn de knelpunten bij de opmaak van het preventieplan?	Bedrijven	Federaties	Leden	
De tool is niet gebruiksvriendelijk		8	2	
Medewerking buitenlandse leveranciers/klant nodig		5	1	1
Tijdrovend		4	1	
Moeilijk om te blijven optimaliseren		3	3	9
Herhaling van reeds aangegeven (administratieve) info		2		
Niet relevant voor type verpakkingsverantwoordelijkheid C (bedrijf) of B (federatie)		1	1	
Kijkt te ver vooruit in de tijd		2		8
Niet uniform in Europa		1	2	
Gebrek aan feedback van IVC		1		
Moeilijk om kwantitatieve doelen te blijven opstellen		1	4	8
Categoriseren van verpakking is niet evident bij verpakking met meerdere componenten		1		
Niet evident om hoeveelheden van alle verpakkingen te kennen		1		

De bedrijven en federaties hebben volgende verbetersuggesties:

- Delen van best practices via bijvoorbeeld een kennisdatabank, zodat bedrijven kunnen leren van elkaar;
- Eenvoudigere, duidelijke vragenlijst met minder verschillende formulieren;
- Tweetalige interface;
- Toelaten van een meer open structuur:

⁴ Een aantal bedrijven geeft als knelpunt aan dat ze niet verder kunnen blijven optimaliseren, dat ze afhankelijk zijn van buitenlandse leveranciers en klanten. Hierbij dient genoteerd dat dergelijk beperkingen in het preventieplan kunnen opgenomen worden als beperkende factoren.

- Meer mogelijkheden om met kwantitatieve maatregelen te werken i.p.v. de vastgelegde set (men kan nu wel “andere maatregelen” kiezen, maar dan moet er toch weer een gewicht opgegeven worden);
- Een preventieve maatregel kan ook het toevoegen van extra functies aan een verpakking zijn. Dit kan in het preventieplan niet echt naar voor gebracht worden;
- Sneller en meer concrete feedback op het ingediende preventieplan;
- Eén platform waarin alle milieuaangiften worden geïntegreerd, waardoor bedrijven niet dezelfde informatie moeten herhalen in verschillend opgebouwde aangiften op verschillende platformen;
- Preventieplan op Europees niveau.

4.2.5 Alternatieve maatregelen

De meeste individuele bedrijven (58%) en ongeveer een derde van de federatieleden (33%) geeft aan dat de overheid betere of andere maatregelen kan nemen om dezelfde of betere verpakingspreventieresultaten te bekomen. Opmerkelijk is dat geen enkele federatie deze mening deelt (zie Tabel).

Tabel 4-6: Antwoorden op de vraag “Denkt u dat er betere maatregelen zijn die de overheid kan nemen om dezelfde of betere resultaten op vlak van de preventie van verpakingsafval te bekomen?”

Antwoord	Individuele bedrijven	Federaties	Leden van federaties
Ja	23	0	7
Neen	3	6	9
Geen antwoord	14	5	5

Bijna een derde van de individuele bedrijven is voorstander van het verbieden van bepaalde verpakkingen. Andere vermelde maatregelen zijn het invoeren of verhogen van taksen, steunmaatregelen bij het invoeren van herbruikbaar verpakkingsmateriaal en betere kennisverspreiding. Hierbij dient genoteerd dat in de vragenlijst voorbeelden van alternatieve maatregelen werden gegeven, met name taksen, verpakkingen verbieden en quota. In onderstaande Tabel 4-7 worden de gesuggereerde maatregelen samengevat.

Tabel 4-7: Suggesties van bedrijven voor extra maatregelen door de overheid

Alternatieve maatregelen	Bedrijven	Federaties	Leden
Bepaalde verpakkingen verbieden	13		2
Steunmaatregelen voor herbruikbaar verpakkingsmateriaal	7		2
Invoeren of verhogen van de taksen	6		
Kennis over materialen en recyclage verspreiden	4	1	4
Quota opleggen	3		1
Bulkleveringen aanmoedigen	1		
Meer selectieve inzameling van verpakkingsmateriaal	1		

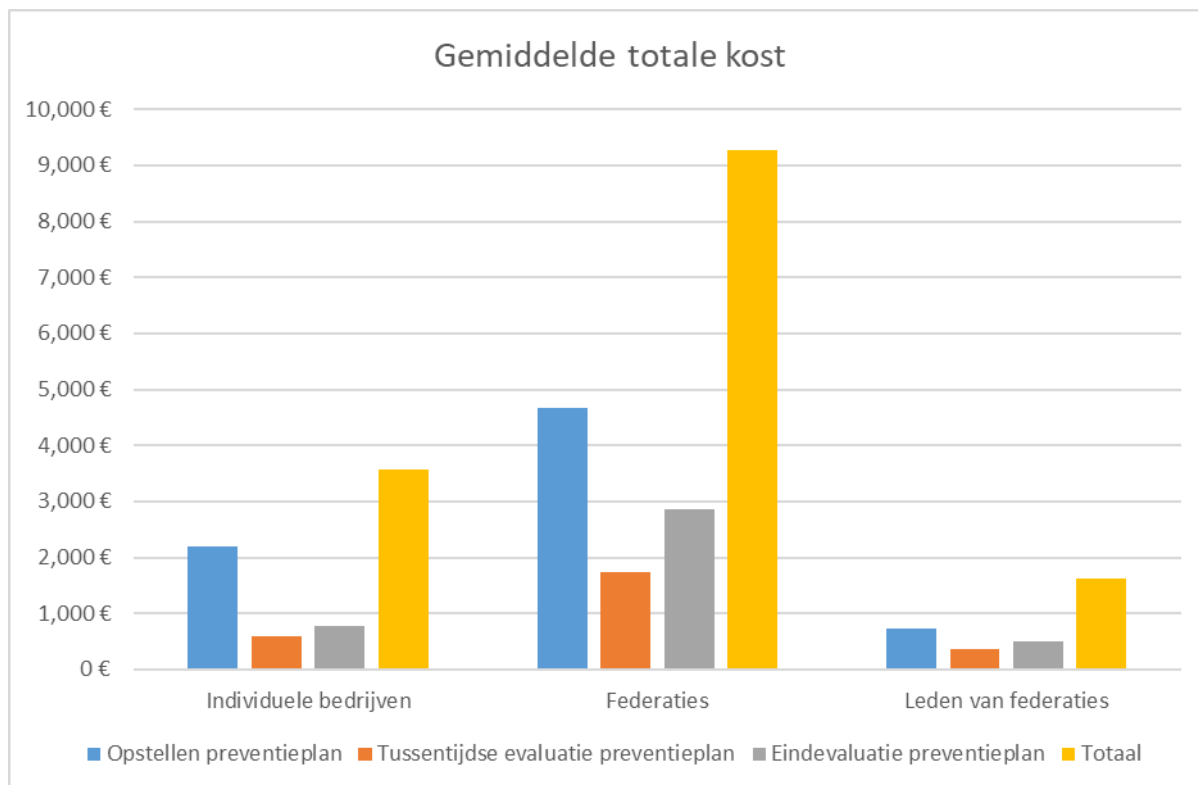
Ondanks de steun voor bepaalde maatregelen hebben bedrijven ook bezorgdheden bij de invoering van maatregelen, zoals taksen, quota of het verbieden van bepaalde verpakkingsmaterialen:

- Vrees voor concurrentievervalsing: Europese/internationale aanpak nodig
- Vrees naar haalbaarheid;
- Er moet rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van een sector.

De federaties staan weigerachtig tegenover maatregelen zoals taksen en quota. Ook bij een verbod op bepaalde materialen worden vraagtekens gezet, omdat ze marktversturend kunnen werken, en goede alternatieven ook beschikbaar moeten zijn. Een algemene opmerking is dat taksen, quota en het verbieden van verpakkingen niet afgestemd kunnen worden op de veelheid aan producten en functionaliteiten. Federaties zien liever dat zij en de bedrijven zelf in de lead blijven, zodat sectorspecifieke en innovatieve oplossingen ontwikkeld kunnen worden.

4.2.6 Kosten en tijd voor de preventieplannen

4.2.6.1 Kosten en tijd



Figuur 4-2: Gemiddelde totale kost voor individuele bedrijven, federaties en de leden van de federaties.

Uit Figuur blijkt dat federaties gemiddeld het meeste kosten maken om de preventieplannen op te stellen, voor de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie (totaal = 9.270 €). Op de tweede plaats komen de individuele bedrijven (totaal = 3.582 €). De leden van de federaties maken het minste kosten (totaal = 1.615 €). Deze uitkomst strookt met de aanname dat de federaties een deel van het werk van hun leden overnemen.

In totaal maken individuele bedrijven gemiddeld 2,2 keer zoveel kosten als leden van de federaties, en federaties maken gemiddeld 2,6 keer zoveel kosten als individuele bedrijven. Het aantal leden per federatie is heel uiteenlopend: minimum = 3, gemiddelde = 24 en maximum = 151. Voor de meeste bedrijven zal het dus waarschijnlijk kostenefficiënter zijn om zich aan te

sluiten bij het sectoraal preventieplan, indien dit bestaat voor de sector. Voor federaties waarbij weinig leden deelnemen kan het wat duurder uitkomen voor de leden om deel te nemen aan het sectoraal plan. Dit hangt ook af van hoe de kosten voor de federatie verdeeld worden over haar leden.

Verder kan er gesteld worden dat de kosten niet overdreven hoog zijn in verhouding met de verpakkingsverantwoordelijkheden (volume verpakking) van de bedrijven. De vereisten voor bedrijven voor het opstellen van het driejaarlijks preventieplan bestaan immers uit: elk jaar minstens verantwoordelijk zijn voor 300 ton eenmalige verpakkingen of 100 ton eenmalige verpakkingen verpakkingsverantwoordelijkheid A.

In Tabel worden het aantal werkuren, kosten per uur en totale kosten voor individuele bedrijven, federaties en de leden van de federaties weergegeven. Daarbij worden zowel de gemiddelden, maxima en minima getoond. Hieruit blijkt dat de totale kosten (en uren) sterk verschillen. De verschillen in de totale kosten zijn het grootst voor de individuele bedrijven, gevolgd door de leden van de federaties en daarna de federaties. Hiervoor kunnen de onderstaande verklaringen gegeven worden:

- Diversiteit aan verpakkingen en verpakkingsverantwoordelijkheden.
- Er zijn kosten die bedrijven hoe dan ook maken voor afvalpreventie onafgezien van het opstellen van het preventieplan. De kennis en inzichten kunnen immers hergebruikt worden voor het preventieplan. Voor sommige bedrijven kunnen deze kosten (veel) hoger liggen dan voor anderen.
- Verschillen in kwaliteit van de preventieplannen. Deze bevinding werd ook bevestigd door de IVC. De verschillen zijn waarschijnlijk het grootste voor de individuele bedrijven, aangezien hier ook de grootste kostenverschillen waargenomen worden.

Er dient te worden vermeld dat de totale kosten in de tabel niet steeds gelijk zijn aan het aantal werkuren x de kosten per uur. De reden hiervoor is dat sommige respondenten enkel de totale kosten of enkel de werkuren opgeven⁵.

Tabel 4-8: Opstellen van het preventieplan (exclusief tussentijdse evaluatie en eindevaluatie): aantal uren, kosten per uur en totale kosten: voor individuele bedrijven, federaties en de leden van de federaties.

		Individuele bedrijven	Federaties	Leden
	Gemiddelde	24 u	74 u	27 u
Aantal uren	Maximum	120 u	173 u	156 u
	Minimum	2 u	24 u	1 u
	Gemiddelde	80 €	78 €	58 €
Kost per uur	Maximum	270 €	125 €	100 €
	Minimum	14 €	33 €	25 €
Totale kost	Gemiddelde	2,190 €	4,669 €	742 €

⁵ De responsgraad (aantal antwoorden op de specifieke vragen) voor het aantal uren, kost per uur en totale kost voor het opstellen van het preventieplan (excl. tussentijdse evaluatie en eindevaluatie), ligt respectievelijk tussen 23-34 en 9-14 voor individuele bedrijven en federatielieden en is gelijk aan 7 voor federaties.

Maximum	12,000 €	9,360 €	2,400 €
----------------	----------	---------	---------

Minimum	56 €	1,758 €	200 €
----------------	------	---------	-------

In Tabel 4-9 worden ideeën weergegeven van respondenten over hoe de vereiste tijd en kosten gereduceerd kunnen worden. Het veruit meest populaire idee bestaat eruit de preventieplannen te vereenvoudigen met duidelijkere vragen zodat ze ook gemakkelijker ingevuld kunnen worden. Dit wordt ook vaak aangehaald als knelpunt (de tool is niet gebruiksvriendelijk) in sectie 4.2.4. Meer specifiek wordt onderstaande feedback gegeven:

- Verbeteringen
 - Probeer de vorm van het preventieplan in overleg met de betreffende stakeholders te herzien, zodat de invuloefening efficiënter kan gebeuren.
 - Verbeter het online formulier op IT-niveau, d.w.z. verwijder bugs, zoals een betere synchronisatie tussen de gegevens die door het bedrijf zijn gecodeerd en de bijbehorende uitklapmenu's, correcte back-up van reeds gecodeerde gegevens, etc.
 - Meer verduidelijken wat precies wordt bedoeld met bepaalde termen of stellingen.
- Uitbreidingen
 - Stel een plan schematisch en visueel voor. Zo heeft men meer inzicht hoe een duurzaam beleid kan gerealiseerd worden. Bv. 1ste blad is een visuele voorstelling van het verbruik van verpakkingsmateriaal.
 - Creatie van een matrix-platform waar men allerlei ideeën kan terugvinden van andere bedrijven.
- Vereenvoudigingen
 - Stel minder gedetailleerde vragen. De vragenlijst is te lang.
 - Focussen op de verbeteringen en opsplitsingen in types verminderen.
 - Neem niet elk product afzonderlijk, maar baseer het op het type verpakking en de mogelijkheid tot verbetering.
 - Voor federaties: alle herhalingen uit vorige plannen (details federatie en leden, details sector en verpakkingen) achterwege laten en/of federaties toelaten verder te bouwen op de voorgaande versie(s) van de plannen. De optimalisatie van de digitale tool is vooral al voor individuele plannen gebeurd, maar dat was minder het geval voor sectorale plannen.
 - Meer automatisatie in de webapplicatie om het plan op te maken.

Andere ideeën die aangehaald werden in de stakeholderconsultatie:

- Kennisdelingsdelingsplatform opzetten (onder IVC, Valipac, Fost Plus en bedrijven).
- Vereenvoudiging van het plan voor ontpakkers (type C).
- Aanzet door IVC voor voorstellen van preventiemaatregelen.
- Voor federaties: meer gebruik maken van verpakkingsgegevens die reeds gekend zijn bij Valipac en Fost Plus.

Tabel 4-9: Ideeën van respondenten hoe de vereiste tijd en kosten gereduceerd kunnen worden.

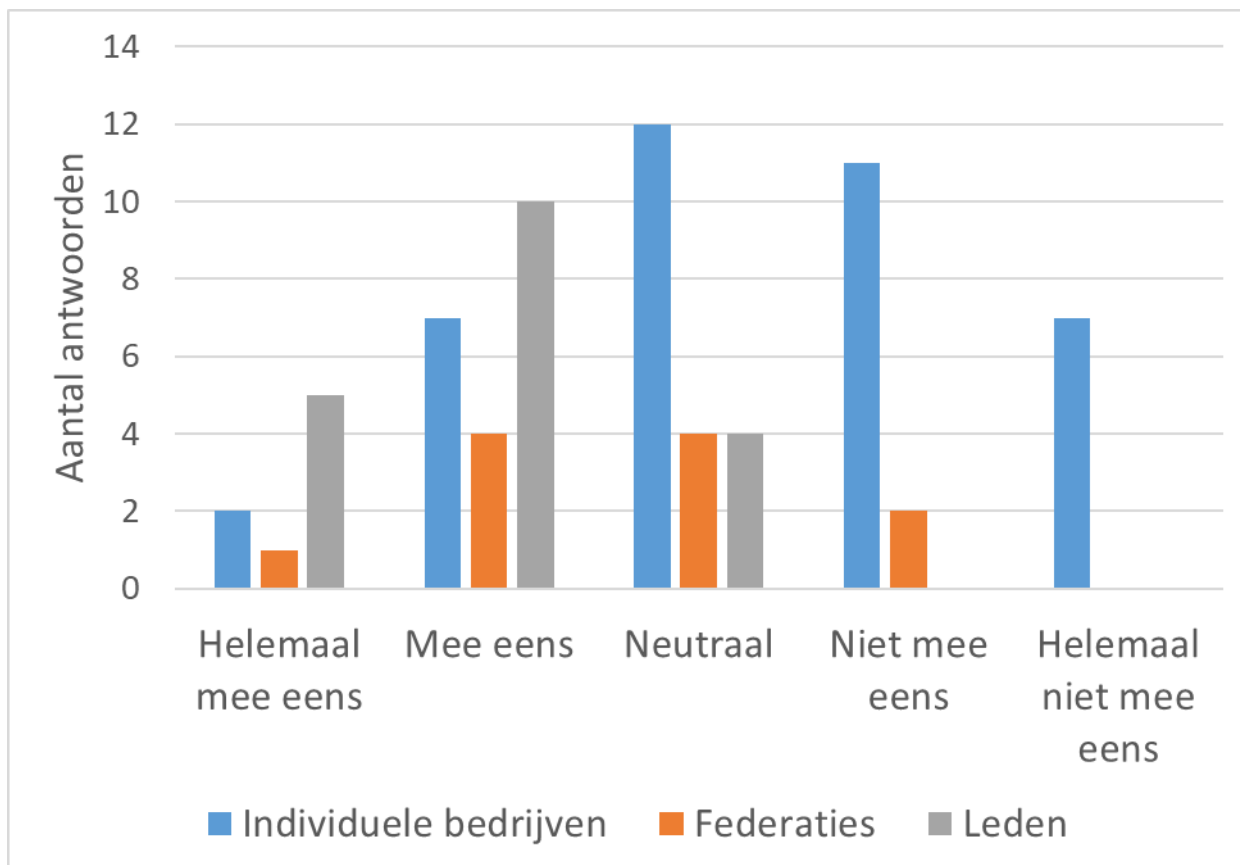
Ideeën	Individuele bedrijven	Federaties	Leden
Totaal bevraagden die hun mening gegeven hebben	17	7	1
Preventieplan meer vereenvoudigen of gemakkelijker / sneller maken om in te vullen	12	5	1
Kennisdeling onder IVC, Valipac, Fost Plus en/of bedrijven	2	0	0
Preventiemaatregelen voorstellen	1	0	0
Verbeterde inhoud en opzet van het plan	1	0	0

Ideeën	Individuele bedrijven	Federaties	Leden
Vrijstelling voor type C (ontpakkers)	1	0	0
Afschaffen tussentijdse evaluatie	1	0	0
Afschaffen preventieplan	1	0	0
Specifiek voor federaties			
(Meer) gebruik maken van input van Valipac en Fost Plus i.p.v. gegevens op te vragen aan federatie	0	2	0
Vereenvoudigde aangifte / vrijstelling voor (sub)sectoren voor federaties, waarbij verpakking reeds herleid is tot minimum	0	1	0
Mogelijkheid voor bijkomende login te voorzien voor leden van federaties	0	1	0

4.2.6.2 Kosten versus baten

Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat individuele bedrijven gemiddeld eerder niet vinden dat de kosten opwegen tegen de voordelen van het preventieplan. Bijna de helft van de bedrijven die de vraag beantwoord heeft, is het (helemaal) niet eens met de stelling dat de kosten verantwoord zijn t.o.v. de voordelen. Ongeveer 31% antwoordde neutraal en 23% vindt dat de kosten wel opwegen (zie Figuur).

Voor de federaties en hun leden is de uitkomst beduidend verschillend. Bijna de helft van de federaties is het (helemaal) eens met de stelling en 18% is het er niet mee eens. Voor de leden is 79% het er (helemaal) mee eens en zijn er geen leden het er (helemaal) niet mee eens. Een logische verklaring is dat de inspanningen en kosten voor een bedrijf met een individueel preventieplan hoger zijn dan voor een bedrijf dat zich kan aansluiten bij een federatie. Het individueel bedrijf moet immers alle vragen individueel invullen en mogelijke preventiemaatregelen zelf evalueren. Federaties daarentegen verlichten het werk van hun leden.



Figuur 4-3: Aantal antwoorden op de vraag: bent u het ermee eens dat de kosten (en vereiste tijd) verantwoord zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan (milieu-impact, duurzaamheid, economische zekerheden in de toekomst etc.)

In Tabel 4-10 worden de argumenten weergegeven die door minstens 2 organisaties werden aangehaald over waarom de kosten / tijd het **niet waard** zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan. Enkele resultaten:

- 17 bedrijven hebben argumenten gegeven waarom de kosten niet opwegen tegenover de baten tegenover slechts 4 federaties en 3 federatieleden. Eerder werd al vermeld dat federaties en hun leden over het algemeen positiever staan t.o.v. de baten van het preventieplan.
- Het meest aangehaalde argument is dat dat er (nog maar weinig) verbetering mogelijk is. Meerdere keren werd ook aangehaald dat het bedrijf weinig of geen impact heeft op producenten / leveranciers.
- Argumenten die niet in de tabel werden opgenomen, omdat ze door slechts 1 respondent werden aangehaald:
 - De kost staat niet in verhouding tot de kwaliteit van de maatregelen (bedrijf)
 - Het preventieplan wordt meer en meer beschouwd als een wettelijke verplichting (federatie)
 - We zijn ISO14001 gecertificeerd (bedrijf)
 - Er wordt niet naar het volledige productieproces gekeken, maar enkel naar verpakking (bedrijf)
 - Procedures en documenten zijn veel te complex (bedrijf)
 - We zijn gebonden aan de eisen van de klant (bedrijf)
 - Preventieplan is niet zinvol voor type C (bedrijf)

Tabel 4-10: Toelichting van respondenten waarom ze vinden dat de kosten / tijd het **niet waard** zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan.

Toelichting	Individuele bedrijven	Federaties	Leden
Er wordt weinig of geen voordeel uit gehaald, of er wordt nog maar weinig vooruitgang geboekt.	6	1	1

Toelichting	Individuele bedrijven	Federaties	Leden
Maatregelen zouden sowieso opgesteld worden, of ook zonder preventieplannen zou er voortdurend naar verbetering gestreefd worden.	2	0	2
Tijd zou beter besteed worden aan de effectieve uitvoering van concrete acties	2	0	0
Het opstellen van het plan en/of de evaluaties zijn zeer tijdrovend	1	1	0
We hebben (bijna) geen invloed op producenten / leveranciers.	3	0	0

In Tabel 4-11 worden de argumenten weergegeven die door minstens 2 organisaties werden aangehaald over waarom de kosten / tijd het **wel waard** zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan:

- Meest aangehaalde argumenten zijn dat de plannen leiden tot bewustmaking voor verpakkingspreventie en duurzaamheid in het algemeen, en dat de maatregelen impact hebben.
- Verder wordt aangehaald dat de benodigde tijd beperkt is (federatielid), dat het tot een goed overzicht van verpakkingsafval leidt (bedrijf) en dat door het inzetten op materiaalreductie er minder afval wordt geproduceerd en er minder energie nodig is voor het produceren van verpakkingen (federatielid).

Tabel 4-11: Toelichting van respondenten waarom ze vinden dat de kosten / tijd het **wel waard** zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan.

Toelichting	Individuele bedrijven	Federaties	Leden	
Aandacht rond verpakkingsafval en/of verbetering milieu en duurzaamheid in het algemeen		2	3	0
Levert goede ideeën op of kan goede ideeën opleveren		1	1	0
Wordt gebruikte voor interne doelstellingen, of kan hiervoor gebruikt worden		1	0	1
Maatregelen hebben impact		1	0	3

Er werd aan de respondenten die het (helemaal) niet eens zijn met de stelling (zie Figuur 4-3) gevraagd hoeveel kosten / uren ze wel aanvaardbaar zouden vinden. De resultaten voor individuele bedrijven worden weergegeven in Tabel 4-12. Voor de federaties en hun leden zijn er geen resultaten: slechts 1 federatie heeft deze vraag beantwoord en de leden hebben de vraag niet beantwoord. Dit is niet verbazend aangezien de federaties en hun leden algemeen positiever staan ten opzichte van het preventieplan dan de individuele bedrijven.

De resultaten geven aan dat de aanvaardbare kosten en tijd 10-20 keer lager liggen dan de huidige gemiddelde kosten (zie Tabel 4-8). De gemiddelde aanvaardbare kost voor het opstellen van het plan is gelijk aan 79€. Dit is zodanig laag dat in de praktijk enkel heel beperkt administratief werk mogelijk zou zijn. Voor deze kost is het niet mogelijk dat bedrijven potentiële preventiemaatregelen evalueren.

Tabel 4-12: Antwoorden van individuele bedrijven over de aanvaardbare totale kost / uren indien ze het er (helemaal) niet mee eens zijn dat momenteel de kosten / tijd het waard zijn ten opzichte van de voordelen van het preventieplan.

		Aantal antwoorden	Gemiddelde	Maximum
	Opstellen plan	11	2	10
Aanvaardbare uren	Tussentijdse evaluatie	10	1	4
	Eindevaluatie	10	2	8
	Opstellen plan	9	79 €	272 €
Aanvaardbare totale kost	Tussentijdse evaluatie	8	45 €	136 €
	Eindevaluatie	8	67 €	240 €

4.3 Resultaten stakeholderconsultatie regionale overheden

In volgende paragrafen wordt een weerslag gegeven van de interviews met de regionale overheden, maar deze worden in dit hoofdstuk nog niet verder geanalyseerd (zie hiervoor hoofdstuk 5).

Sterktes van het algemeen preventieplan

Het preventieplan verplicht bedrijven om periodiek over verpakingspreventie na te denken en op papier te zetten. Het zorgt voor een dynamiek in het bedrijf, waarbij verpakingsafval op de agenda komt. Indien die verplichting er niet zou zijn, zou het veel minder gebeuren.

Het preventieplan zorgt ook voor een aanpak op maat: bedrijven kunnen de verbetermaatregelen nemen en doelstellingen zetten die het best afgestemd zijn op hun situatie. Een algemene wetgeving kan die geïndividualiseerde aanpak niet realiseren.

De preventieplannen helpen om de gewenste mindset bij bedrijven te creëren. Toen bvb. de reductieverplichtingen op plastic zakjes Europees werden ingevoerd, heeft dit ook snel ingang gevonden in België, omdat Comeos dit al had opgenomen in zijn sectoraal preventieplan.

Een sterk punt van de sectorale preventieplannen is dat veel bedrijven binnen de sector worden aangesproken. Ook bedrijven die anders geen algemeen preventieplan zouden moeten indienen.

Verbeterpunten

Ambitie

De doelstelling van het preventieplan is bedrijven aan te sporen om na te denken over preventie, preventiemaatregelen op te stellen en uit te voeren. Maar sommige overheden hebben de indruk dat de ambitie en/of inspiratie bij bedrijven en federaties verminderd is en deze nu met weinig ambitieuze doelstellingen (of gelijkaardig aan voorgaande jaren) toch goedgekeurde preventieplannen krijgen.

Er werd bijvoorbeeld gesignaleerd dat een bepaalde federatie zelf aangeeft dat ze elke keer hetzelfde preventieplan indienen, maar enkel de datum veranderen⁶. In deze sector gaat er nog heel wat verpakkingsmateriaal om, dus de regionale overheid begrijpt niet waarom er geen ambitieuze nieuwe preventiemaatregelen kunnen worden genomen.

In de drankensector bijvoorbeeld is er ook nog steeds veel wegwerpverpakking, terwijl de alternatieven er zijn. De COVID-19 crisis heeft aangetoond dat een snelle omschakeling mogelijk is, zoals in de zorgsector gebeurd is van wegwerp materiaal naar herbruikbaar materiaal.

Het buikgevoel van de regionale overheden is dat veel meer mogelijk is dan wat in de huidige preventieplannen wordt vooropgesteld.

Heel wat bedrijven hebben zelf een duurzaamheidsbeleid opgezet, en zouden mogelijk ook zonder de wettelijke verplichting van het algemeen preventieplan werk maken van verpakingspreventie. Een regionale overheid vraagt zich af in welke mate het preventieplan dan niet gewoon een “papieren tijger” is?

Bedrijven zijn volledig vrij in het zetten van hun doelstellingen. Er zijn geen minimumdoelstellingen die bijvoorbeeld gehaald moeten worden. Het Samenwerkingsakkoord zegt enkel dat bedrijven

⁶ Bij nazicht van het plan blijkt dat er inhoudelijk inderdaad niet zoveel verschil is tussen de twee laatste goedgekeurde plannen, maar dit heeft te maken met historische maatregelen en beperkende factoren. De IVC heeft geoordeeld dat het plan voldoende beargumenteerd waarom bijkomende maatregelen niet mogelijk zijn.

kwantitatieve doelstellingen moeten opnemen in hun preventieplan. De evaluatie van deze doelstellingen wordt ook weinig concreet beschreven in het Samenwerkingsakkoord.

Er werd ook nog opgemerkt dat verpakkingsreductie makkelijker is bij industriële verpakkingen dan bij huishoudelijke verpakking. Bij industriële verpakkingen is er geen nood aan marketing en is alles makkelijker standaardiseerbaar en uitwisselbaar tussen bedrijven, wat het gebruik van bijvoorbeeld herbruikbare verpakking vergemakkelijkt. Bij huishoudelijke verpakking is het marketing aspect wel belangrijk, en wordt bv. een hogere Fost Plus fee gewoon als kost meegenomen.

Afdwingbaarheid

Het gaat om een vrijwillig instrument zonder resultaatsverbintenis. Volgens de regionale overheden, kunnen bedrijven heel ambitieuze plannen voorleggen, maar er zijn geen sancties indien de maatregelen niet worden uitgevoerd of de doelstellingen niet behaald. De vraag die de overheden zich stellen, is in welke mate bedrijven / federaties vooral mooie plannen voorleggen, maar uiteindelijk weinig realiseren. En dan een volgende cyclus gewoon opnieuw dezelfde mooie plannen voorleggen.

Transparantie

De regionale overheden zeggen weinig zicht te hebben op de praktijk van de preventieplannen. Omwille van vertrouwelijkheid kunnen de preventieplannen enkel ter plekke bij de IVC ingekeken worden. Door die beperkte toegankelijkheid zien de regionale overheden zelf geen evolutie in de maatregelen en doelstellingen. Ook de evaluatie van de plannen blijft voor de regionale overheden een theoretisch verhaal. Er is een algemeen vertrouwen dat de evaluatie correct en deskundig verloopt door IVC, maar anderzijds hoort men wel dat een sectorfederatie gewoon hetzelfde preventieplan kan indienen dat goedgekeurd wordt⁶.

De regionale overheden hebben behoefte aan een periodiek geaggregeerd rapport, met daarin informatie die nuttig is om beleid vorm te geven. Momenteel wordt er heel wat tijd gestoken in de preventieplannen door zowel bedrijven als overheden, maar beleidsmatig gebeurt er weinig mee. Er is behoefte aan bijvoorbeeld volgende informatie:

- Hoe evolueren de preventieplannen overheen de jaren in de verschillende sectoren?
- Zijn er sectoren waar meer inspanningen worden gedaan dan in andere?
- Welke maatregelen worden voorgesteld en wat is hun impact?
- Zijn er verschillen tussen de regio's?
- De resultaten van de preventieplannen: hoe draagt dit bij tot preventie (kwalitatief en kwantitatief), bv. trends voor verpakkingen, nieuwe verpakkingen, reductie eenmalige en milieuschadelijke verpakkingen ten opzichte van voorgaande jaren enz., onderverdeeld in verschillende sectoren.

Mogelijke bijsturingen

Preventiedoelstellingen

Om te kunnen evalueren of de preventieplannen een meerwaarde hebben, dienen eerst preventiedoelstellingen vastgelegd te worden. Als die vastliggen, kan geanalyseerd worden of de preventieplannen voldoende zijn om deze doelstellingen te bereiken. Of welke instrumenten bijkomend of ter vervanging nodig zouden zijn.

Het moet gaan om concrete doelstellingen, bv. reducties in absolute hoeveelheden van (bepaalde) eenmalige verpakkingen en hergebruik.

Deze doelstellingen dienen vervolgens vastgelegd te worden in het Samenwerkingsakkoord.

Indien de bovenstaande doelstellingen mede gebaseerd zijn op hergebruik dient het aantal herbruikbare verpakkingen ook gemonitord te worden. Er is momenteel echter geen informatie

over hoeveel herbruikbare verpakkingen op de markt komen, in tegenstelling tot eenmalige verpakkingen.

Gereduceerd preventieplan met focus op beperkt aantal maatregelen

Een verbeteringsuggestie is om het preventieplan sterk in omvang te reduceren, en de aandacht te verleggen naar een beperkt aantal maatregelen (3 à 4), die een grote impact kunnen hebben op de hoeveelheid verpakkingsafval. Uitvoering van deze maatregelen moet dan opgevolgd worden en afdwingbaar zijn. Ook bij de sectorale preventieplannen kan deze aanpak gehanteerd worden, waarbij de federaties voorstellen kunnen doen voor maatregelen die sector-breed toepasbaar zijn.

Individuele aanpak op het terrein

Door gebrek aan middelen bij de IVC wordt er sterk ingezet op automatisering, maar dit maakt het voor de bedrijven minder waardevol. Er zouden experts in verpakkingspreventie in de specifieke sector (bv. consultants of kenniscentra) op plaatsbezoek bij bedrijven moeten gaan, om daar concreet en praktisch advies te geven over welke reductiemaatregelen haalbaar zouden kunnen zijn. Zij kunnen via een aanbesteding ingehuurd worden om de IVC te ondersteunen bij het organiseren van kennisuitwisseling tussen bedrijven, het uitvoeren van plaatsbezoeken, en het ondersteunen van bedrijven bij de selectie van haalbare verbetermaatregelen met significante impact en de uitvoering ervan.

Meer middelen

Indien er verder gegaan wordt met de preventieplannen, dan moeten er meer tijd en middelen beschikbaar worden gemaakt zodat alle taken van de IVC naar behoren kunnen worden uitgevoerd.

Ook voor een meer individuele aanpak zijn meer middelen nodig, al dan niet besteed via externe dienstverleners.

Alternatieve instrumenten

De Gewesten hebben niet zoveel instrumenten in handen. Een verpakkingstaks moet bijvoorbeeld op federaal niveau geïmplementeerd worden. Ook quota voor bijvoorbeeld gebruik van gerecycleerd materiaal of een verbod op het gebruik van bepaalde materialen (bvb. plastics die niet gerecycleerd kunnen worden) dienen op federaal niveau vastgelegd worden, gezien productnormering een federale bevoegdheid is. Eco-modulatie kan ook een krachtige stimulans zijn voor het bevorderen van hergebruik en de toepassing van duurzamere / recycleerbaardere materialen. Eco-modulatie wordt op dit moment reeds toegepast in de tariefzetting van Fost Plus, maar er zijn geen resultaten over de effectiviteit beschikbaar. Mogelijk zijn de tarieven en/of de differentiatie nog te laag. (noot: vanaf 2021 is een sterkere differentiëring van de tarieven van toepassing, maar het interview vond plaats in 2020)

Op interregionaal niveau kunnen algemene preventiedoelstellingen vastgelegd worden via het Interregionaal Samenwerkingsakkoord en via de erkenningen van beheersorganismen. De verantwoordelijkheid kan dan in eerste instantie bij de sectoren / beheersorganismen gelegd worden om de nodige maatregelen naar hun leden te nemen zodat de doelstellingen bereikt worden. Ze kunnen dan vervolgens zelf beslissen of zij de doelstellingen willen halen met het laten opstellen van preventieplannen door de leden en/of door andere maatregelen (bv. eco-modulatie, financiële premies...).

Een instrument dat op gewestelijk niveau kan ingevoerd worden, zijn financiële stimuli zoals:

- Bedrijven financieel belonen voor ambitieuze preventieplannen. Fost Plus en Valipac zouden hier ook op kunnen inzetten.
- Subsidies om minder rendabele investeringen te ondersteunen (bvb. herbruikbare verpakking die initieel grote investering vraagt).

Over de rol die beheersorganismen kunnen of moeten spelen om verpakkingspreventie te stimuleren / realiseren, bestaat geen eensgezindheid tussen de regionale overheden. De ene regio ziet een belangrijke rol voor hen weggelegd, omdat zij de aangesloten leden breed kunnen informeren, bedrijven op sectorniveau doen samenwerken en financiële stimuli geven. Een andere regio gelooft niet in die rol voor de beheersorganismen, omdat ze dan tegen de belangen van hun leden zouden ingaan. Hun medewerking zal wettelijk afgedwongen moeten worden.

Tenslotte nog een belangrijk punt over de rol en plaats van het algemeen preventieplan: het preventieplan heeft zijn waarde, maar kan niet los gezien worden van andere instrumenten. Het is een combinatie van verschillende instrumenten dat moet worden ingezet om verpakkingspreventie te realiseren. Die liggen deels op federale niveau (bvb. productnormering als federale bevoegdheid) en op gewestelijke niveau. Er zou ook geen politiek draagvlak bestaan voor de afschaffing van het algemeen preventieplan.

4.4 Sterktes en zwaktes volgens IVC

Sterktes van het algemeen preventieplan:

- Preventieplannen zijn een “soft” beleidsinstrument. Het voordeel is dat bedrijven zelf worden uitgedaagd om doelstellingen te zetten en mogelijke preventiemaatregelen uit te werken die het best bij hen passen. IVC ziet dat dit goed werkt in de individuele preventieplannen.
- Vertegenwoordigers van de sectorale plannen worden uitgenodigd om hun plan te bespreken. Dit is belangrijk omdat ze een groot deel van de bedrijven vertegenwoordigen die een preventieplan indienen.

Zwaktes van het algemeen preventieplan

- Door een deel van de bedrijven wordt het preventieplan als een verplicht nummertje beschouwd. De plannen van deze bedrijven zijn vaak slecht, en worden dan afgekeurd. Zij zien het nut (financieel en/of duurzaamheid) ook niet in van verpakkingspreventie. IVC zou hier een ondersteunende en sensibiliserende rol kunnen opnemen, maar daarvoor zijn meer middelen nodig. IVC zou ook een ondersteunende rol kunnen spelen voor de bedrijven die hun preventiemaatregelen onvoldoende kwantificeren.
- 2/3^{de} van de bedrijven dient in via een sectoraal preventieplan. Er zijn grote kwaliteitsverschillen tussen de plannen; zeker wat betreft kwantitatieve onderbouwing. Veel sectoren beschermen hun leden en schrijven niet hoe hun individuele leden aan preventie doen. Dit bemoeilijkt de beoordeling.
- Onvoldoende handhaving, veroorzaakt door gebrek aan middelen (personeel): tijdens de vorige campagne werden bedrijven die geen preventieplan (her)indienden, niet bestraft. De boete ligt ook relatief laag (max. 2.500 euro vroeger, 3.636 euro sinds september 2020); dit is een wettelijk vastgelegd maximum voor administratieve sancties.

De voorbije jaren is het instrument steeds meer vereenvoudigd voor bedrijven (bvb. gegevens die aan Fost Plus en Valipac worden ingediend, moeten niet meer opgenomen worden in de individuele preventieplannen) en geautomatiseerd. Ook de evaluatie van de preventieplannen en feedback naar de bedrijven gebeurt grotendeels digitaal en automatisch. De noodzaak aan steeds verder doorgedreven automatisering is het gevolg van onvoldoende werkingsmiddelen (personeel).

5 ANALYSE RESULTATEN

5.1 Baten

Gezien bedrijven zoveel mogelijk moeten kwantificeren hoeveel verpakkingspreventie ze zullen realiseren met hun voorgestelde verbetermaatregelen kan berekend worden hoeveel verpakkingsreductie kan gerealiseerd worden als alle verbetermaatregelen effectief worden uitgevoerd.

Niet in alle plannen worden echter alle maatregelen gekwantificeerd. Van de 243 goedgekeurde plannen zijn bij 123 plannen alle verbetermaatregelen gekwantificeerd (groene categorie). In 20 plannen is een deel van de preventiemaatregelen gekwantificeerd (oranje categorie) en in 6 plannen zijn er geen maatregelen gekwantificeerd (rode categorie).

Er werden ook 94 preventieplannen goedgekeurd zonder preventiemaatregelen (witte categorie). Hun goedkeuring werd gebaseerd op een goede aanpak in het verleden en de aanwezigheid van beperkende factoren die een verdere reductie niet mogelijk maken. Onder deze categorie vallen ook verpakkingsverantwoordelijken C die geen rechtstreeks impact hebben op hun leveranciers. Het feit dat de bedrijven in de witte categorie geen preventiemaatregelen opnemen, mag niet gepercipieerd worden als iets negatief. Deze bedrijven hebben ofwel beperkt impact op de hoeveelheid verpakking ofwel hebben ze in het verleden al veel gedaan, en zijn daarom net een voorbeeld van succesvolle verpakkingspreventie.

In Tabel 5-1 wordt de impact van de preventiemaatregelen in goedgekeurde preventieplannen weergegeven, per bedrijfscategorie (groen, oranje, rood en wit) samen met het totaal en gemiddelde. De tonnages waarvoor de bedrijven verantwoordelijk zijn (VVA, VVB en VVC) zijn afkomstig van aangiftes van verpakkingsafval aan Fost Plus en Valipac. Onder 'Impact (ton)' worden weergegeven voor verpakkingen:

- **Kwantitatief:** Op jaarbasis gewichtsvermindering.
- **Kwalitatief:** Op jaarbasis gewicht van de verpakkingen waarop kwalitatieve preventiemaatregelen van toepassing zijn. De effectieve gewichtsverminderingen zijn niet gekend. Voorbeeld: het overschakelen naar materialen met een minder grote milieu-impact (ecodesign), bv. zodat recyclage mogelijk is of recyclage gemakkelijker wordt.
- **Hergebruik:** Op jaarbasis vermeden eenmalige verpakkingen.

Onder '%' wordt weergegeven hoe de impacts zich verhouden ten opzichte van de totale tonnages waar de bedrijven voor verantwoordelijk zijn.

De bedrijven met een goedgekeurd preventieplan vertegenwoordigen 0,22 miljoen ton verpakkingsafval of ca. 13% van het totaal geproduceerde verpakkingsafval in België. Uit de analyse blijkt dat er 9.469 ton verpakkingen per jaar (gemiddeld ca. 39 ton per bedrijf, hoewel de precieze hoeveelheden uiteraard sterk kunnen uiteenlopen tussen bedrijven) vermeden worden door het uitvoeren van de preventiemaatregelen opgenomen in de goedgekeurde preventieplannen, met name 5.890 ton door vermindering in gebruik en 3.579 ton door vervanging door herbruikbare verpakkingen. Dit komt overeen met 4,4% van de totale hoeveelheid verpakkingen waar bedrijven met goedgekeurde preventieplannen voor verantwoordelijk zijn.

In de goedgekeurde preventieplannen werden ook voor bijna 14.000 ton aan verpakkingen preventiemaatregelen genomen, waarvan de precieze impact echter niet te kwantificeren is. In de verdere berekeningen wordt deze kwalitatieve impact niet meegerekend, maar gezien de betrokken hoeveelheid verpakking kan het wel een significant effect betekenen.

Bij bovenstaande cijfers dienen wel volgende kanttekeningen gemaakt te worden:

- We kunnen veronderstellen dat bedrijven niet al de voorgestelde preventiemaatregelen effectief zullen uitvoeren;
- Niet alle preventiemaatregelen zijn het resultaat van de verplichting tot opmaak van een preventieplan. Een deel van de maatregelen zou ook zonder het preventieplan uitgevoerd zijn. Om hierover een beeld te krijgen werd vraag 5 gesteld in de enquête, maar deze werd onvoldoende ingevuld om betrouwbare en gekwantificeerde resultaten te berekenen.

Tabel 5-1: Impact van preventiemaatregelen in goedgekeurde preventieplannen.

Categorie bedrijf	Aantal bedrijven	Verantwoordelijk voor (ton) / jaar	Impact (ton) / jaar					
			Kwantitatief		Kwalitatief		Hergebruik	
			#	%	#	%	#	%
Groen	123	107.356	5.534	5,2%	10.846	10,1%	3.439	3,2%
Oranje	20	30.611	357	1,2%	3.053	10,0%	140	0,5%
Rood	6	4.500	0		0		0	
Wit	94	73.242	0		0		0	
Totaal	243	215.709	5.890	2,7%	13.899	6,4%	3.579	1,7%
Gemiddelde per bedrijf		888	24		57		15	

Voor de sectorfederaties zijn er geen gegevens beschikbaar om de vermeden verpakkingshoeveelheden in te schatten. Gezien het sectorbrede bereik van een federatie is de hoeveelheid verpakkingen waarvoor preventiemaatregelen worden genomen ongetwijfeld significant..

5.2 Kosten-baten analyse

Zoals besproken in sectie 4.2.6.1 is de (driejaarlijkse) gemiddelde totale kost voor individuele bedrijven (opstellen plan en beide evaluaties) gelijk aan 3.582 €. Daarnaast wordt er per bedrijf met een goedgekeurd plan gemiddeld 39 ton/jaar (24 kwantitatief + 15 hergebruik) verpakkingen vermeden door het uitvoeren van de preventiemaatregelen vooropgesteld in de preventieplannen 2019-2022. De gemiddelde jaarlijkse kost voor bedrijven is dus gelijk aan 31 € / ton of 0,031 € / kg. Momenteel werken er drie personen bij de IVC, die elk ongeveer 1/4^{de} van hun tijd aan de preventieplannen besteden, wat samen 3/4^{de} voltijdsequivalenten (VTE) betekent. De gemiddelde interne kost voor deze 3/4^{de} VTE is ongeveer gelijk aan 50.000 € / jaar. De gemiddelde jaarlijkse kost per ton verpakkingsafval is dus gelijk aan 5 € / ton of 0,005 € / kg. Samen met de jaarlijkse kost voor bedrijven is de gemiddelde totale jaarlijkse kost gelijk aan 0,036 € / kg.

- Fost Plus Groene Punt-tarieven: van 0,0499 €/kg (glas) tot 1,1520 €/kg (overige gevaloriseerd) Exclusief niet-gevaloriseerd, KGA en hinderlijke verpakkingen: tarieven hiervoor liggen hoger dan 'overige gevaloriseerd'⁷.
- Valipac: van 0,015 €/kg tot 0,053 €/kg voor eenmalige verpakkingen⁸.

Deze tarieven liggen in een gelijkaardige grootteorde. Dit is een eerste aanwijzing dat de kosten niet disproportioneel zijn met de gerealiseerde vermeden verpakkingen. Verder kan er gesteld worden dat de kosten niet overdreven hoog zijn in verhouding met de verpakingsverantwoordelijkheden van de bedrijven. De vereisten voor bedrijven voor het opstellen van het driejaarlijks preventieplan bestaan immers uit: elk jaar minstens verantwoordelijk zijn voor 300 ton eenmalige verpakkingen of 100 ton eenmalige verpakkingen verpakingsverantwoordelijkheid A.

Een bijkomende interessante analyse zou eruit bestaan om de jaarlijkse kost per kg vermindering voor de preventieplannen te vergelijken met andere beleidsinstrumenten. Deze informatie is evenwel niet eenvoudig beschikbaar en deze analyse valt buiten de scope van deze studie.

Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat voor een aanzienlijk deel van de federaties (45%) en federatieleden (79%) de kosten opwegen tegen de baten van het preventieplan. Voor de meerderheid van de individuele bedrijven (23%) is echter het omgekeerde het geval. Uit de kosten-baten analyse blijkt echter dat de kosten niet overdreven hoog liggen in verhouding met de verpakingsverantwoordelijkheden van de bedrijven. De kosten voor opmaak en evaluatie van het preventieplan bieden geen afdoende argument voor het afschaffen van het algemeen preventieplan.

5.3 Voor- en nadelen van het preventieplan

5.3.1 Voordelen van het algemeen preventieplan

Over alle stakeholderconsultaties heen (bedrijven, federaties en hun leden en regionale overheden) worden onderstaande voordelen het meest aangehaald:

- Het preventieplan zorgt voor een aanpak op maat: bedrijven kunnen de verbetermaatregelen nemen en doelstellingen zetten die het best afgestemd zijn op hun situatie.
- De betrokken bedrijven en federaties worden periodiek verplicht om na te denken over verbetermogelijkheden in hun verpakingsstrategie. Het preventieplan heeft daardoor ook belangrijke rol in de bewustmaking rond preventie en mogelijk ook rond duurzaamheid in het algemeen.
- Het sectoraal preventieplan betreft ook bedrijven die anders geen preventieplan zouden moeten opmaken.
- Voor de federaties geeft het preventieplan zicht op de inspanningen van hun leden.

Uit de stakeholderconsultaties van de bedrijven en federaties blijkt wel duidelijk dat de federaties sterker overtuigd zijn van de voordelen van het preventieplan. Voor de federaties wegen de voordelen op tegen de kosten / tijd nodig om de preventieplannen op te maken.

Op basis van de stakeholderconsultatie hebben we niet het gevoel dat individuele bedrijven geen meerwaarde zien in verpakingspreventie, maar dat verpakingspreventie ook deels gerealiseerd wordt zonder preventieplan. Heel wat bedrijven zijn immers al bewust bezig rond duurzaamheid, en verpakingspreventie maakt hier deel van uit. Door enkele respondenten wordt wel aangehaald dat het preventieplan een extra stok achter de deur betekent om preventiemaatregelen te kunnen realiseren.

5.3.2 Nadelen en verbeterpunten van het algemeen preventieplan

Een aanzienlijk deel van de individuele bedrijven (65%) geeft aan dat het preventieplan voor hen louter een wettelijke verplichting is. De IVC geeft aan dat bedrijven die niet intrinsiek overtuigd zijn van de meerwaarde van het preventieplan over het algemeen ook slechtere preventieplannen opmaken, die vaker afgekeurd worden. Een voldoende draagvlak en bewustzijn van de

⁷ <https://www.fostplus.be/nl/bedrijven/uw-aangifte/tarieven>

⁸ <https://www.valipac.be/nl/al-klant/#uwfactuur>

meerwaarde van het preventieplan is bijgevolg ook noodzakelijk om impact te realiseren met dit beleidsinstrument. Enkele nadelen of knelpunten die regelmatig worden aangehaald:

Onhaalbaarheid om (nog meer) preventiemaatregelen te nemen

Een opmerking die regelmatig door bedrijven wordt aangehaald is dat ze weinig mogelijkheid hebben om nog te verbeteren, omwille van technische beperkingen, wettelijke eisen, eisen van de klant, gebrek aan medewerking van producenten / leveranciers, gebrek aan verpakkingsalternatieven, enz.

Er bestaat in het preventieplan echter de mogelijkheid technische, economische of juridische redenen aan te geven, die een verdere verpakkingsreductie belemmeren en de IVC houdt hier rekening mee in haar beoordeling. De IVC ondervindt dat er nog regelmatig bedrijven zijn die niet begrijpen dat in hun preventieplan geen preventiemaatregelen ontbreken, maar de beperkende factoren.

Relevantie preventieplan voor verpakkingsverantwoordelijken C

Gerelateerd aan de beperkte invloed die sommige ontpakkers ondervinden ten aanzien van de producenten / leveranciers, wordt de relevantie van een preventieplan voor verpakkingsverantwoordelijken C in vraag gesteld. Er werd gesuggereerd om na te gaan of deze categorie van verpakkingsverantwoordelijken beter vrijgesteld wordt.

Een verpakkingsverantwoordelijke type A (VVA) heeft in principe het meeste invloed op verpakkingspreventie, gezien deze zelf producten (laat) verpakken en dus kiest welke verpakkingen gebruikt worden, uiteraard in functie van technische, wettelijke en economische randvoorwaarden. Een verpakkingsverantwoordelijke B (VVB) beslist zelf niet over de gebruikte verpakking, maar “kiest” wel welke verpakte producten deze invoert en op de Belgische markt afzet. We dienen er ook van uit te gaan dat enige invloed mogelijk is op de producenten. Een verpakkingsverantwoordelijke C (VVC) ontpakt enkel producten, bijvoorbeeld van grondstoffen om verder te gebruiken in het productieproces van de eigen producten. Er dient hierbij vermeld dat bedrijven voor verschillende producten ook verschillende verpakkingsverantwoordelijkheden kunnen dragen en dus onder meerdere categorieën kunnen vallen.

Ontpakkers hebben geen directe maar wel een indirecte (hoewel soms beperkte) invloed op de verpakking van de aangeleverde producten. Gezien de drempelwaarde om als ontpakker een VVC te zijn op een aanzienlijke 300 ton eenmalige verpakkingen per jaar ligt, kunnen ontpakkers wel een aanzienlijke impact hebben gezien deze grote hoeveelheden verpakkingsafval. Enerzijds kunnen VVC via hun aankoopbeleid sturen naar bulkverpakkingen of kiezen voor productmerken met een meer duurzame of minder verpakking. Het preventieplan maakt hen periodiek bewust van hun verpakkingsafval, en stimuleert hen om na te denken hoe ze de impact kunnen verkleinen. Anderzijds is het uiteraard voor kleine spelers of in het geval van producten met beperkt aanbod aan leveranciers niet evident om enige invloed uit te oefenen. Het aantal bedrijven die enkel VVC zijn, is echter zeer beperkt. Het formulier voor deze VVC is bovendien zeer eenvoudig en beperkt. Een bijkomend argument om het preventieplan niet af te schaffen voor VVC is dat bedrijven soms onterecht denken dat ze een VVC zijn, waardoor deze bedrijven uit het zicht en aan de controle van de IVC ontsnappen.

Onvoldoende gebruiksvriendelijkheid van de webapplicatie

Meerdere organisaties hebben aangegeven dat de webapplicatie nog onvoldoende gebruiksvriendelijk is en veel tijd vraagt:

- Er worden problemen gemeld over onduidelijkheid van de vraagstelling en formulieren. Echter geven niet alle bedrijven concreet aan hoe ze de online formulieren willen verbeteren. Ons inziens zijn de vragen en formulieren

voldoende duidelijk. Bij veel vragen wordt ook een (i) voorzien waar men op kan klikken voor meer informatie. Indien men verdere verduidelijking wenst kan men contact opnemen met de IVC via het e-mailadres of het telefoonnummer onderaan in de webapplicatie.

- Voor federaties: er wordt gevraagd zo weinig mogelijk informatie op te vragen die ook verkrijgbaar is via Valipac en Fost Plus: formulier 2, vragen 4 t.e.m. 7 en formulier 4, vragen 11 t.e.m. 13.
- Een andere vraag is om ook voorbeelden van preventiemaatregelen te voorzien.
- Heel wat bedrijven (63%) en federatieleden (62%) gaven aan dat er doelstellingen uit het preventieplan ook zonder dit plan zouden worden gerealiseerd.

De huidige structuur van de webapplicatie is het gevolg van de keuze om kwantitatieve informatie uit de preventieplannen te kunnen halen. Hoe meer “open” het preventieplan wordt gemaakt voor vrije invulling door organisaties, hoe minder kwantitatieve informatie uit de preventieplannen gehaald kan worden. Het individuele preventieplan is bijvoorbeeld vrij “rigide” met vastgelegde vakken die volgens bepaald format moeten worden ingevuld, maar waaruit wel kwantitatieve resultaten inzake verwachte verpakkingspreventie resulteren. Dit in tegenstelling tot de sectorale preventieplannen. Gebruiksvriendelijkheid of reductie van het plan tot een beperktere set (afdwingbare) preventiemaatregelen zijn dus niet compatibel met meer kwantitatieve beleidsrelevante info.

5.4 Preventieplan scenario's en alternatieve instrumenten

5.4.1 Scenario's

Er zijn drie mogelijke scenario's voor het algemeen preventieplan:

1. Volledige afschaffing van het instrument van de preventieplannen
2. Sterke bijsturing van het instrument, waarbij wetgevend werk nodig is
3. Kleine aanpassingen aan het instrument

Scenario 1: Afschaffing algemeen preventieplan

Een eerste mogelijkheid is om helemaal af te stappen van het verplicht algemeen preventieplan. Het is op dit moment onmogelijk om de precieze impact van het preventieplan te kwantificeren. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- Niet alle maatregelen voorgesteld in de preventieplannen zijn kwantificeerbaar.
- Er is onvoldoende monitoring of de voorgestelde preventiemaatregelen effectief worden uitgevoerd, en wat dan de (niet) gerealiseerde verpakkingspreventie is.
- Een deel van de maatregelen zou sowieso ook uitgevoerd zijn zonder wettelijk opgelegd preventieplan. Andere drivers voor verpakkingspreventie zijn onder meer kostenbesparing, klanteneisen of het algemene duurzaamheidsbeleid / milieumanagementsysteem van een organisatie.

Ondanks de niet kwantificeerbare impact van het preventieplan zien we echter onvoldoende redenen om volledig af te stappen van het algemeen preventieplan. Ook hiervoor zijn er diverse redenen:

- Het preventieplan heeft zeker geen meerwaarde voor alle bedrijven. Zoals eerder aangehaald zijn er nog andere drivers die preventie kunnen stimuleren binnen een organisatie. Maar het probleem is dat die drivers niet bij alle bedrijven voldoende motivatie vormen. Er zijn zeker bedrijven die een wettelijke verplichting nodig hebben om in actie te komen. Zonder het bestaan van andere instrumenten, zoals quota, verboden verpakkingsmaterialen of verpakkingstypes, doelstellingen of taksen, vormt het preventieplan het enige instrument om ook deze bedrijven te dwingen om werk te maken van verpakkingspreventie. Een belangrijk knelpunt is wel dat de voorgestelde maatregelen niet afdwingbaar zijn. Verder wordt de opmaak van het preventieplan onvoldoende gehandhaafd als gevolg van onvoldoende middelen bij de IVC én is de sanctie ook te laag. Deze knelpunten zijn echter oplosbaar, en hoeven daarom niet tot de afschaffing van het algemeen preventieplan te leiden.

- Om een beleidsdoelstelling te bereiken, dient steeds een mix van beleidsinstrumenten ingezet te worden. Het algemeen preventieplan als een op zichzelf staand instrument heeft vermoedelijk te weinig effect, zeker gezien het een vrijwillig instrument is waarbij de zelfgekozen doelstellingen niet afdwingbaar zijn. Maar het plan heeft zeker zijn plaats in een set van beleidsinstrumenten, waarbij het plan op regelmatige basis bedrijven dwingt om over hun verpakking te reflecteren en op maat gemaakte en efficiënte maatregelen voorop te stellen.
- Ook voor het sectoraal preventieplan zien we voldoende redenen om deze te behouden. Deze heeft een sterke hefboomwerking en een groter bereik doordat het leden stimuleert om mee te werken die als individueel bedrijf niet verplicht zijn om een preventieplan op te stellen. Daarnaast dienen leden samen te werken om het sectoraal plan te kunnen opstellen en wordt er onderling kennis gedeeld. Bij de federaties is er bovendien een groot draagvlak voor het preventieplan.

Uit de kosten-batenanalyse blijkt ook dat de kosten voor opmaak en evaluatie van het algemeen preventieplan geen argument zijn om dit instrument af te schaffen. De kosten zijn niet overdreven hoog.

Onze analyse is dat het preventieplan een waardevol instrument is, maar dat het mede wegens gebrek aan middelen niet ten volle benut wordt.

Scenario 2: Sterke bijsturing van het algemeen preventieplan via wettelijk kader

Het algemeen preventieplan is een vrijwillig instrument, wat zowel zijn voor- als nadelen heeft. Het belangrijkste nadeel is dat de vooropgestelde doelstellingen en preventiemaatregelen niet afdwingbaar zijn. Om afdwingbare algemene doelstellingen te implementeren, of om bijvoorbeeld de evaluatie van de uitvoering van het preventieplan krachtiger te maken, is een aanpassing van het wettelijke kader nodig. Op dit moment is het immers wettelijk niet mogelijk om preventiemaatregelen af te dwingen noch om algemene doelstellingen vast te leggen.

Scenario 3: Eenvoudige aanpassingen aan het algemeen preventieplan

Een derde mogelijkheid is om enkele eenvoudige bijstellingen te doen van het algemeen preventieplan, die geen aanpassingen in het wettelijk kader vragen. Voorbeelden zijn:

- Software tool gebruiksvriendelijker maken
- Informatief rapport voor regionale overheden met informatie over de resultaten in verschillende sectoren en regio's, uitgevoerde maatregelen, trends, enz.

5.4.2 Alternatieve instrumenten

Een analyse van alternatieve beleidsinstrumenten (bvb. taksen, quota, beperkingen) om verpakkingspreventie te realiseren viel buiten de scope van voorliggende studie, maar de stakeholders werden wel bevraagd of ze vinden dat de overheid betere maatregelen kan nemen om dezelfde of betere resultaten te bekomen op het vlak van verpakkingspreventie. Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat het inzetten van alternatieve beleidsinstrumenten bijkomend aan of ter vervanging van het algemeen preventieplan vooral bij regionale overheden en bij bedrijven (58% van de individuele bedrijven; 33% bij federatieleden) een draagvlak heeft. Geen enkele federatie denkt dat er betere maatregelen zijn dan het preventieplan. Ze vinden dat hun sector al sterk geëngageerd is om aan duurzamere verpakkingen te werken, en stellen dat bedrijven voldoende vrijheid nodig hebben om voor ieder product en ieder doel de beste oplossing te vinden.

Het instrument met het grootste draagvlak bij bedrijven is het verbieden van bepaalde verpakkingstypes of -materialen. De federaties zien hier echter het gevaar op belemmering van de vrije markt of soms zelfs op innovatie. Ze stellen ook dat vooraleer een materiaal of verpakking verboden kan worden, eerst uitgebreid onderzocht dient te worden of er alternatieven zijn voor elk product. Een voorbeeld van een verbod dat echter wel gedragen werd door federaties is het verbod op plastic zakjes in Brussel en Wallonië. Dit verbod volgt uit Europese regelgeving⁹, en ook via de Europese Single Use Plastics Directive¹⁰ zullen bepaalde verpakkingen of materialen verboden worden (bvb. piepschuim).

Het voordeel van een verbod is dat het zeer effectief is: de verboden materialen of verpakkingen zullen na verloop van tijd volledig verdwijnen uit de afvalstromen. Deze maatregel is ook relatief gemakkelijk afdwingbaar. Er zijn echter ook enkele nadelen aan dit instrument verbonden, zoals ook aangehaald door de federaties. Er dient goed onderzocht te worden of er alternatieve materialen of verpakkingen zijn, en wat hun milieu-impact is. Het kan niet de bedoeling zijn dat

⁹ Art. 4 van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval

¹⁰ Richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

een verboden materiaal uiteindelijk vervangen wordt door een materiaal met een hogere milieupact. Maar dit is niet altijd een eenduidige afweging: de CO₂-emissies gerelateerd aan papier/karton zijn bijvoorbeeld hoger dan deze voor bepaalde plastic verpakkingen. Een verbod gaat regelmatig gepaard met bepaalde vrijstellingen voor bepaalde producten of toepassingen. De administratieve kosten en onderzoekskosten die gepaard gaan met het onderzoeken van aangevraagde vrijstellingen kan snel oplopen om niet achter te lopen op technologische ontwikkelingen. Het is dus noodzakelijk om een verbod op een zeer specifiek materiaal of verpakking toe te passen, waarbij weinig of geen vrijstellingen nodig zijn.

Een ander instrument waar bij bedrijven en overheden draagvlak voor bestaat, zijn financiële instrumenten. Als deel van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) kunnen externe milieukosten geïnternaliseerd worden door toepassing van eco-modulatie. Fost Plus past reeds eco-modulatie toe door tarieven sterk te differentiëren voor verschillende soorten verpakkingsafval. Ze doen dit op basis van de verschillen in technische moeilijkheden (en dus kosten) voor sortering en recyclage. Er dient hierbij wel te worden vermeld dat de tarieven hoog genoeg moeten zijn om effectieve verschuivingen in de keuzes voor verpakkingen te verwezenlijken. Er is op dit moment geen informatie beschikbaar in welke mate de gedifferentieerde tarieven van Fost Plus ook effectief impact hebben op verpakkingspreventie, gezien de sterke differentiëring pas sinds dit jaar wordt toegepast.

Ook via taksen kunnen milieukosten geïnternaliseerd worden, en hiervoor bestaat zelfs bij een deel van de bedrijven een draagvlak.

Een financieel instrument waarvoor bij alle stakeholders (regionale overheden, bedrijven en federaties) draagvlak bestaat, zijn subsidies om minder rendabele of dure investeringen te ondersteunen, bvb. steunmaatregelen voor herbruikbare verpakkingen.

Quota op verpakkingstype of -materiaal (bvb. herbruikbare verpakkingen) of reductiedoelstellingen worden door een beperkt aantal bedrijven en door regionale overheden ondersteund. Federaties zitten niet te wachten op quota of doelstellingen: bedrijven zitten op verschillende niveaus, nog verdergaande reductie is niet meer mogelijk, enz. OVAM zou graag concrete algemene preventiedoelstellingen opgenomen zien in het Samenwerkingsakkoord. Ook op Europees niveau wordt hier trouwens over nagedacht.

Het grote verschil tussen de alternatieve beleidsinstrumenten en het algemeen preventieplan is dat de eersten top-down worden opgelegd, snel impact kunnen hebben en goed afdwingbaar zijn. Het algemeen preventieplan is een zogenaamd soft beleidsinstrument, dat veel vrijheid aan de bedrijven laat en daardoor "op maat van een bedrijf" werkt, maar moeilijk afdwingbaar is. Een terechte opmerking van de bedrijven en federaties is dat invoering van de besproken alternatieve beleidsinstrumenten tot verstoring van de vrije markt en concurrentievervalsing kunnen leiden als deze niet op internationaal / Europees niveau worden opgenomen.

De algemene boodschap moet echter zijn dat elk beleidsinstrument zijn voor- en nadelen heeft, en dat één instrument niet zaligmakend is om een complex doel als verpakkingsreductie te bekomen. Het is juist de combinatie van verschillende types instrumenten die het beste resultaat garandeert. Het algemeen preventieplan neemt hier zijn eigen plek in met veel aandacht voor door het bedrijf gedragen doelstellingen op maat en een algemene bewustmaking rond verpakkingsafval. Maar er zijn zeker verbeterpunten die het algemeen preventieplan als instrument kunnen versterken (zie verder hoofdstuk 6)

6 VERBETERPUNTEN EN AANBEVELINGEN

6.1 Doelstellingen stellen

Het algemeen preventieplan is een vrijwillig instrument, maar dit betekent niet dat het vrijblijvend mag zijn. Op dit moment bepalen bedrijven zelf hun preventiedoelstellingen. Langs de ene kant is dat een goede zaak: niet alle bedrijven zijn het hetzelfde, en het reductiepotentieel kan dus sterk verschillen tussen sectoren en bedrijven onderling. Dit maakt dat een “doelstelling” op maat is van het bedrijf, en dus in principe haalbaar zou moeten zijn. Langs de andere kant zijn niet alle bedrijven even ambitieus, dus zullen er zeker bedrijven zijn die de lat (te) laag leggen. De IVC heeft echter weinig instrumenten in handen om een bedrijf te dwingen om de lat hoger te leggen. Op dit moment zijn er geen specifieke preventiedoelstellingen vastgelegd op regionaal noch interregionaal niveau. Het zou een krachtige stimulans kunnen betekenen om toch enkele concrete doelstellingen vast te leggen in het Samenwerkingsakkoord, bv. reducties in absolute hoeveelheden van (bepaalde) eenmalige verpakkingen en hergebruiksdoelstellingen. Een analyse van de preventieplannen kan een indicatie geven van welke preventiedoelstellingen haalbaar zijn in de verschillende sectoren. Anderzijds kunnen dergelijke doelstellingen ook een kader geven op basis waarvan toekomstige preventieplannen beoordeeld kunnen worden, waarbij uiteraard steeds rekening kan blijven worden gehouden met de specifieke situatie van een bedrijf. Maar een “zesjescultuur” kunnen we niet aanvaarden als een verdere verpakkingsreductie gerealiseerd moet worden.

Er dient echter opgemerkt dat het invoeren van algemene doelstellingen niet evident is. Op welk niveau worden doelstellingen bijvoorbeeld opgelegd? Op algemeen niveau en dus voor alle bedrijven / sectoren dezelfde doelstelling, of op sectorniveau? Moet elk individueel bedrijf dan aan de doelstelling voldoen? De verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen kan ook niet louter bij de beheersorganismen gelegd worden, want dan ontspringen niet-leden de dans.

Er loopt op dit moment een studie bij de Europese Commissie om de haalbaarheid en impact van onder meer preventiedoelstellingen te onderzoeken. Een analyse van haalbaarheid en mogelijke modaliteiten voor België vallen buiten het bestek van deze studie.

6.2 Resultatenrapport voor regionale overheden

De regionale overheden hebben weinig inzicht in de praktijk en de resultaten van de preventieplannen. Nochtans bevatten de plannen en hun evaluaties heel wat nuttige informatie om waar nodig beleid te kunnen (bij)sturen om verpakkingspreventie beter te ondersteunen en stimuleren.

We stellen voor dat IVC het bestaande rapport aanvult met bijvoorbeeld volgende informatie:

- Resultaten van de preventieplannen: verwachte kwalitatieve en kwantitatieve verpakkingspreventie, reductie eenmalige en milieuschadelijke verpakkingen ten opzichte van voorgaande jaren;
- Info over de verpakkingsmarkt: trends in verpakkingen, nieuwe verpakkingen, ...;
- Sectorinformatie: vaak voorkomende maatregelen bij de verschillende sectoren en hun impact qua verpakkingsreductie; verschillen tussen sectoren, zodat bekeken kan worden of bepaalde sectoren extra aandacht nodig hebben. Hierbij dient wel genoteerd dat sectoren niet zomaar 1 op 1 vergeleken kunnen worden. Voor sommige sectoren worden sectorale preventieplannen gemaakt, in andere niet. Het aandeel verpakkingsverantwoordelijken A kan ook sterk verschillen tussen sectoren. In sectoren waar vooral bedrijfsmatige verpakking een belangrijk aandeel vormt, is het ook makkelijker om naar herbruikbare verpakking over te schakelen.

6.3 Meer individuele aanpak van bedrijven

Individuele feedback naar bedrijven

Als gevolg van beperkte middelen heeft de IVC de voorbije jaren sterk geïnvesteerd in automatisering en standaardisering, zowel in de functionering van de webapplicatie, het evaluatiesysteem (let wel: de evaluatie zelf gebeurt nog altijd door de IVC-medewerkers) en de feedback naar de bedrijven. Deze automatisering biedt zeker voordelen naar efficiëntiewinst voor zowel de IVC als voor bedrijven. Maar er dient goed afgewogen te worden welke zaken baat hebben bij automatisering en welke zaken een meer individuele / manuele aanpak vragen. Vooral de gestandaardiseerde feedback naar bedrijven, met name standaardmails met de evaluatiescores van het preventieplan en standaardtips met verbetermogelijkheden, zou nog gericht kunnen. Voor bedrijven blijkt uit de standaardmail niet altijd duidelijk wat er precies mis was in het preventieplan. Uiteraard kan altijd contact opgenomen worden met IVC, maar een duidelijkere mail kan dit overbodig maken.

Kennisuitwisseling

In de totale set van preventieplannen zit een berg aan kennis verzameld, waar meer mee zou kunnen gebeuren. Zoals eerder aangegeven, kan die kennis gebruikt worden om beleid te sturen, maar ze kan ook gebruikt worden bij het geven van meer gerichte feedback aan bedrijven en voor kennisuitwisseling tussen bedrijven. Door verschillende bedrijven en federaties werd gevraagd naar een kennisdatabank van mogelijke maatregelen, zodat ze zelf niet telkens “het warm water moeten heruitvinden”. Een stap verder is om externe experts in te schakelen om bij bedrijven die een onvoldoende score hebben voor hun preventieplan op het terrein te auditen en mogelijke verbetermaatregelen voor te stellen.

In het verleden heeft de IVC een kennisdatabank opgezet, maar er waren onder meer om vertrouwelijkheidsredenen te weinig “getuigenissen”. De IVC had de indruk dat er weinig animo was voor deze databank. Nochtans blijkt uit onze bevraging dat er toch wel behoefte aan is. In de standaardmails met tips ter verbetering van het preventieplan worden wel praktijkvoorbeelden meegegeven.

We denken aan volgende mogelijke bijsturingen van het algemeen preventieplan:

- **(Opnieuw) opzetten van een kennisdatabank** met mogelijke preventiemaatregelen per type verpakking, materiaal en sector. Er kan ook een indicatie gegeven worden van bij hoeveel bedrijven de maatregelen wordt toegepast, wat voor andere bedrijven dan een aansporing kan betekenen om de maatregel ook toe te passen. Voor deze kennisdatabank kan een integratie met de databank van Preventpack gezocht worden. Deze laatste is nu vooral gericht op verpakking van huishoudelijke en dan vooral voedingsproducten. Een alternatief zou kunnen zijn om gewoon een lijst met anonieme voorbeelden van maatregelen uit de preventieplannen op de website van de IVC te plaatsen, zodat medewerking van bedrijven niet nodig is. Dergelijke voorbeelden worden nu ook al in de standaardmails gebruikt.
- **Gerichte feedback aan bedrijven over hun evaluatiescore:** met een algemene mail met standaardvoorbeelden weten bedrijven niet altijd precies waarom ze tekortschoten in hun preventieplan. Meer concrete voorbeelden op maat van het bedrijf zullen leiden tot betere en ambitieuzere plannen. Dit vraagt uiteraard meer middelen (personeel) voor de IVC.
- **Ondersteuning van bedrijven op het terrein:** bij bijvoorbeeld de IVC, sectorfederaties en beheersorganismen zit heel wat kennis rond verpakkingspreventie, maar deze kennis ontbreekt bij heel wat bedrijven. Dit betekent dat deze kennis moet doorstromen, en liefst zo concreet mogelijk direct op maat van het bedrijf. De meest actieve vorm is dat een expert ter zake in het bedrijf zelf vaststelt wat de mogelijkheden zijn en samen met het bedrijf bekijkt welke maatregelen ook economisch haalbaar zijn en zelfs renderen. Deze ondersteuning op het terrein wordt momenteel al toegepast in federaties en de beheersorganismen. Valipac en Fost Plus bieden een gratis “verpakkingsdiagnose” aan. Eén van de bevroegde federaties legt een “verpakkingsdiagnose” uitgevoerd door een

derde partij op aan haar deelnemers aan het sectoraal preventieplan. Dit is een aanpak die door heel wat andere federaties kan overgenomen worden in het kader van het sectoraal preventieplan. Voor de individuele preventieplannen zou de IVC (al dan niet uitbesteed aan een derde partij) deze rol kunnen opnemen voor niet-leden van Fost Plus en Valipac.

6.4 Resultaatsverbintenis voor de preventieplannen

In de preventieplannen stellen bedrijven doelstellingen voorop met een set van preventiemaatregelen die ze zullen invoeren. Na drie jaar wordt het preventieplan geëvalueerd door de bedrijven zelf. Als bepaalde maatregelen niet werden uitgevoerd, dan zullen die ook niet meegerekend worden bij de historische maatregelen in een volgende cyclus van de preventieplannen en wordt het dus moeilijker voor een bedrijf om een preventieplan goedgekeurd te krijgen zonder nieuwe preventiemaatregelen. Maar dit is de enige “sanctie” die bedrijven ondervinden wanneer ze mooie plannen voorstellen, maar deze vervolgens niet uitvoeren. Als een bedrijf geen goedgekeurd preventieplan kan voorleggen, dan riskeert het een sanctie van max. 3.636 euro. Dit lijkt ons onvoldoende sturend.

Alle regionale overheden zijn vragende partij om de door het bedrijf zelfgekozen doelstellingen en maatregelen meer afdwingbaar te maken. Er kan bekeken worden of in het Samenwerkingsakkoord een sanctiemechanisme kan opgenomen worden, bijvoorbeeld een boete als niet een minimumpercentage aan verpakkingsafvalreductie gerealiseerd wordt. Dit betekent natuurlijk dat dient gecontroleerd te worden of wat de bedrijven en federaties schrijven in hun eindevaluatie werkelijk klopt. Daarom wordt er voorgesteld om steekproefsgewijs audits uit te voeren (al dan niet uitbesteed). Dit kan gebeuren aan de hand van vergelijkingen met aangiftes aan Valipac en Fost Plus, door documenten ter bewijs op te vragen en/of plaatsbezoeken. Op deze manier weten de bedrijven en federaties dat ze gecontroleerd kunnen worden en dat na het vinden van niet-conformiteiten sancties kunnen opgelegd worden.

6.5 Gebruiksvriendelijkheid online formulieren

Uit de stakeholderconsultatie blijkt dat 8 bedrijven en 2 federaties de online formulieren nog onvoldoende gebruiksvriendelijk vinden. Er kan bekeken worden om de applicatie nog verder te verbeteren, zodat de formulieren gemakkelijker en sneller ingevuld kunnen worden. Niet alle bedrijven geven concreet aan hoe ze de online formulieren willen verbeteren, maar de volgende verbetermogelijkheden worden voorgesteld:

- Voorstellen doen voor preventiemaatregelen (bv. op basis van de kennisdatabank besproken in sectie 6.3.)
- Voor federaties: ervoor zorgen dat er zo weinig mogelijk informatie ingevuld dient te worden, die ook verkrijgbaar is via Valipac en Fost Plus: formulier 2, vragen 4 t.e.m. 7 en formulier 4, vragen 11 t.e.m. 13.
- Een direct toegankelijk eenvoudig formulier voor bedrijven die enkel verpakkingsverantwoordelijken C zijn, zodat ze niet geconfronteerd worden met de overige formulieren.

6.6 Meer middelen voor de IVC

Momenteel werken er drie personen bij de IVC, die elk ongeveer 1/4^{de} van hun tijd aan de preventieplannen besteden, wat samen 3/4^{de} voltijdsequivalenten (VTE) betekent. De IVC heeft de voorbije jaren sterk in automatisering voor behandeling van de preventieplannen geïnvesteerd, onder meer omdat de beschikbare werkingsmiddelen te beperkt zijn om de huidige taken te vervullen. Om de impact van het algemeen preventieplan te versterken, is echter een meer intensieve, individuele aanpak van bedrijven nodig. Dit betekent dat de interne capaciteit nog extra verhoogd moet worden en/of voldoende budgetten ter beschikking gesteld moeten worden om taken uit te besteden aan externe dienstverleners.

Via een stakeholderconsultatie werden de 3 regionale overheden telefonisch bevestigd, en werden 15% van de bedrijven met een goedgekeurd individueel preventieplan en 65% van de federaties met een sectoraal preventieplan bevestigd via een enquête. Daarnaast hebben ook nog 21 federatieleden de enquête ingevuld.

Uit de resultaten blijken significante verschillen tussen de bedrijven enerzijds en de federaties en hun leden anderzijds.

De individuele bedrijven zien minder de voordelen van het algemeen preventieplan in. Liefst 65% van de individuele bedrijven beschouwt het preventieplan zelfs louter als een wettelijke verplichting. Bijna de helft van de bedrijven vindt dat de kosten voor opmaak en evaluatie van het preventieplan niet in verhouding staan tot de voordelen. Een deel van de bedrijven trekt het nut van de plannen in twijfel, omdat ze bepaalde preventiemaatregelen ook zonder het preventieplan gerealiseerd zouden hebben. Anderen zien (nog) weinig verbetermogelijkheden, omwille van de reeds geleverde inspanningen, technische en wettelijke belemmeringen, eisen van de klant, beperkte invloed als ontpakker, enz. Bedrijven die vinden dat het preventieplan wel nut heeft, verwijzen vooral naar de periodieke verplichting om na te denken over hun verpakkingsstrategie en het feit dat het preventieplan past binnen het duurzaamheidskader van het bedrijf. De meeste individuele bedrijven geven aan dat de overheid betere maatregelen kan nemen om verpakkingspreventie te stimuleren, zoals een verbod op het gebruik van bepaalde verpakkingen, steunmaatregelen voor bvb. herbruikbare verpakkingen en/of taksen.

Slechts 16% en 18% van de federaties en hun leden beschouwen het algemeen preventie als louter een wettelijke verplichting. Negen van de elf bevestigde federaties zijn ervan overtuigd dat het sectoraal preventieplan een significante impact heeft op verpakkingspreventie (hoewel ook regelmatig werd opgemerkt dat die impact vroeger sterker was, omdat federaties tegenwoordig sowieso veel aandacht hebben voor duurzaamheid en dus ook verpakkingen). Er wordt verwezen naar de dynamiek die ontstaat op sectorniveau, die inspirerend en stimuleren kan werken voor alle bedrijven in de sector. Met het sectoraal preventieplan worden ook bedrijven bereikt die anders niet onder verplichting tot een preventieplan zouden vallen. Dit maakt dat het relatieve gewicht van de sectorale preventieplannen groter is dan dat van de individuele preventieplannen. Iets meer dan de helft van de federaties vindt dat de voordelen van het preventieplan de kosten / tijd waard zijn. Knelpunten die door federaties aangehaald worden, hebben betrekking op de gebruiksvriendelijkheid van de tool en de moeilijkheid om nog bijkomende maatregelen te nemen. Federatieleden halen vaak aan dat het moeilijk is om steeds verdere reducties te realiseren, en dat het soms moeilijk is om op lange termijn na te denken omdat de toekomstige eisen van de klant niet gekend zijn. De federaties zijn veel minder voorstander van alternatieve maatregelen, zoals quota, taksen of het verbieden van verpakkingen. Ze zien wel een rol voor de overheid om kennis inzake verpakkingspreventie te verspreiden.

De regionale overheden zien de geïndividualiseerde aanpak die het preventieplan biedt als belangrijkste voordeel van het instrument. Ze maken zich echter wel zorgen over de beperkte afdwingbaarheid van de voorgestelde preventiemaatregelen, en of de bedrijven niet te veel vrijheid krijgen in het zetten van hun eigen doelstellingen. De regionale overheden hebben ook nood aan meer transparantie over welke impact de preventieplannen hebben, welke maatregelen worden voorgesteld, wat de verschillen zijn tussen sectoren, enz. Ze zijn over het algemeen niet direct voorstander van het afschaffen van de preventieplannen, maar zien wel graag een nog meer gerichte, individuele aanpak van bedrijven en meer aandacht voor kennisverspreiding.

Als alle preventiemaatregelen van de goedgekeurde individuele preventieplannen van cyclus 2019-2022 zouden worden uitgevoerd, dan wordt jaarlijks 9.469 ton verpakkingsafval vermeden. Dit is 4,4% van de hoeveelheid verpakking waarvoor deze individuele bedrijven verantwoordelijk zijn. Naast dit volume realiseren ook de sectorale preventieplannen een op dit moment niet gekwantificeerde verpakkingspreventie. En verder zijn er ook kwalitatieve preventiemaatregelen opgenomen in de individuele preventieplannen die ook niet eenvoudig gekwantificeerd kunnen worden.

Als de kost voor opmaak en evaluatie van de preventieplannen door de individuele bedrijven en de IVC wordt uitgezet ten opzichte van de verpakkingsreductie, dan bekomen we een gemiddelde jaarlijkse kost van 36 euro per vermeden ton verpakkingsafval.

Op basis van de resultaten van de stakeholderconsultatie en de kosten-baten analyse zien we geen zwaarwegende argumenten om de preventieplannen af te schaffen. De kosten zijn niet overdreven hoog en er zijn momenteel geen andere beleidsinstrumenten die specifiek verpakkingspreventie stimuleren. Bovendien is vooral de combinatie van verschillende beleidsinstrumenten nuttig om bepaalde beleidsdoelstellingen te halen. Het algemeen preventieplan met zijn specifiek voordeel van de geïndividualiseerde aanpak heeft daarin zijn plaats. Wel kan de vraag gesteld worden in welke mate de in de preventieplannen opgenomen preventiemaatregelen effectief worden uitgevoerd en in welke mate ze ook zonder preventieplan gerealiseerd zouden worden. Het potentieel van het algemeen preventieplan wordt momenteel niet volledig benut. Daarom worden volgende aanbevelingen gedaan aan de IVC:

1. Mogelijkheid van algemene of sectorale preventiedoelstellingen onderzoeken. Het preventieplan laat bedrijven zelf doelstellingen stellen, maar niet alle bedrijven zijn even ambitieus en ze zijn ook moeilijk afdwingbaar. Preventiedoelstellingen zijn niet eenvoudig vast te leggen, dus haalbaarheid en modaliteiten dienen eerst grondig onderzocht te worden.
2. Meer beleidsondersteunende informatie in het periodieke rapport van de IVC aan de regionale overheden, bvb. meer analyses van de resultaten, info over de verpakkingsmarkt, sectorinformatie, enz.
3. Meer individuele aanpak van bedrijven. Indien de IVC over meer middelen zou kunnen beschikken, zou een meer individuele ondersteuning van bedrijven mogelijk zijn.
4. Mogelijkheden van sanctionering bij het niet behalen en implementeren van de doelstellingen en preventiemaatregelen onderzoeken.
5. Een lijst met (anonieme) voorbeelden van preventiemaatregelen uit de preventieplannen op de website van de IVC plaatsen op basis waarvan bedrijven en federaties inspiratie kunnen opdoen, of het (opnieuw) opzetten van een kennisdelingsdatabank.
6. Voor federaties: ervoor zorgen dat er zo weinig mogelijk informatie ingevuld dient te worden die ook verkrijgbaar is via Valipac en Fost Plus.

8 BIJLAGEN

8.1 Vragenlijsten individuele bedrijven, federaties en hun leden.

8.2 Beoordeling preventieplannen - scorelogica

COLOFON

REALISEREN VAN EEN KOSTEN-BATEN ANALYSE VAN HET INSTRUMENT "ALGEMEEN PREVENTIEPLAN"

KLANT

Interregionale verpakkingscommissie

AUTEUR

Ilse Laureysens, Jan Vangrinsven

PROJECTNUMMER

BE0120000486

DATUM

24 maart 2021

Arcadis Belgium nv

Post X
Borsbeeksebrug 22
2600 Antwerpen
België
02 505 75 00

www.arcadis.com