



**Impactanalyse invoering statiegeld
op eenmalige verpakkingen.
Eindrapport fase 3:
Blauwdruk Voorkeursscenario**



Impactanalyse invoering statiegeld op eenmalige drankverpakkingen

**Eindrapport fase 3:
Blauwdruk Voorkeursscenario**

Finaal

Documentbeschrijving

1. *Titel publicatie*

Impactanalyse invoering statiegeld op eenmalige drankverpakkingen:
Eindrapportage fase 3: Blauwdruk voorkeursscenario

2. *Verantwoordelijke Uitgever*

Danny Wille, OVAM, Stationsstraat 110, 2800 Mechelen

3. *Wettelijk Depot nummer*

4. *Aantal bladzijden*

61

5. *Aantal tabellen en figuren*

5 tabellen en 19 figuren

6. *Prijs**

/

7. *Datum Publicatie*

november 2015

8. *Trefwoorden*

Statiegeld, zwerfvuil, eenmalige drankverpakkingen, blauwdruk, voorkeursscenario, impactanalyse

9. *Samenvatting*

Dit rapport geeft een blauwdruk voor de invoering van een statiegeldsysteem in Vlaanderen volgens het vooropgestelde voorkeursscenario. Het rapport bevat een beschrijving van de beleidstheorie, de doelstellingen en werkhypothesen van het voorkeursscenario, de essentiële bestanddelen van het statiegeldsysteem, een financieel plan, de risico's en risicobeheersmaatregelen en een implementatieplan en budget. Tot slot komen enkele capita selecta aan bod (o.a. Fost Plus als centrale beheerder van het statiegeldsysteem, uitbreiding van een statiegeldsysteem naar België).

10. *Begeleidingsgroep en/of auteur*

Auteurs: Annick Gommers (Technum), Luc Wittebolle (SuMa Consulting) en Geert Warringa (CE Delft)

11. *Contactperso(n)en(en)*

Annick Gommers, Technum, annick.gommers@technum-tractebel.be, +32 (0)3 270 00 48
An Van Pelt, OVAM, an.van.pelt@ovam.be, + 32 (0)15 284 122
Roeland Bracke, OVAM, roeland.bracke@ovam.be, + 32 (0)15 284 353

12. *Andere titels over dit onderwerp*

- Juridische studie statiegeldsysteem
 - Impactanalyse invoering statiegeld op eenmalige drankverpakkingen, Addendum bij de impactanalyse van het invoeren van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen in Vlaanderen
 - Impactanalyse invoering statiegeld op eenmalige drankverpakkingen, Aftasten van bandbreedtes van impact van het invoeren van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen in Vlaanderen
-

Gegevens uit dit document mag u overnemen mits duidelijke bronvermelding.

De meeste OVAM-publicaties kunt u raadplegen en/of downloaden op de OVAM-website: <http://www.ovam.be>

Inhoudstafel

	Voorwoord	4
1	Beleidssamenvatting resultaten fase 3	5
2	Beleidstheorie, doelstellingen en werkhypothesen SGS scenario	7
2.1.	Van probleemstelling naar beleidsdoelstelling	7
2.2.	Beleidstheorie	10
2.3.	Werkhypothesen statiegeldsysteem (scenariokeuzes)	13
3	Krachtlijnen van het statiegeldsysteem	16
3.1.	Organisatie van het beheer van het SGS	16
3.2.	Beschrijving operationele werking	17
4	Financieel plan	28
4.1.	Ten geleide	28
4.2.	Cashflow planning	31
4.3.	Sensitiviteitsanalyse	34
5	Risicoanalyse en risicobeheersmaatregelen	40
5.1.	Ten geleide	40
5.2.	Risico 1 – Er wordt geen statiegeld betaald terwijl dit wel verschuldigd is	40
5.3.	Risico 2 – Er wordt ten onrechte statiegeld terugbetaald	42
6	Implementatieplan	45
6.1.	Plan van aanpak	45
6.2.	Fasering in de tijd (timing)	48
6.3.	Budgetraming	50
7	Capita selecta	53
7.1.	Ten geleide	53
7.2.	Verenigbaarheid statiegeldsysteem met vrij verkeer van goederen en diensten	53
7.3.	Uitbreiding van het statiegeldsysteem naar heel België	53
7.4.	Nadere beschrijving van het clearing mechanisme	54
7.5.	Keuzevrijheid inzamelpunten m.b.t. de selectie RVM	55
7.6.	Opname CB functie door Fost Plus	56
7.7.	Statiegeld en bevoegdheidsverdeling	59
	Bijlage A	60

Voorwoord

Voorliggend rapport bevat een blauwdruk voor een mogelijk scenario voor het invoeren van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen (PET / HDPE en blik) in Vlaanderen. De keuze voor het scenario is gebaseerd op de eerste twee fasen van het onderzoek, waarin 5 scenario's voor het invoeren van een statiegeldsysteem in Vlaanderen naast elkaar werden geplaatst, en de impacts ervan werden geanalyseerd, en werd genomen door de minister en haar kabinet.

Leeswijzer

Na de beleidssamenvatting die is weergegeven in **Hoofdstuk 1**, wordt dit rapport opgedeeld in verschillende onderdelen. In een eerste onderdeel (**Hoofdstuk 2**) geven we de problematiek weer die aanleiding gaf tot het bestuderen van statiegeldsystemen op eenmalige drankverpakkingen en geven we weer hoe de invoering van het statiegeld op eenmalige verpakkingen ervoor zou moeten zorgen dat (minstens gedeeltelijk) oplossing geboden zou worden aan deze problematiek. In dit hoofdstuk beschrijven we eveneens het voorgestelde statiegeldsysteem en geven we de werkhypothesen weer.

De krachtlijnen van het statiegeldsysteem worden beschreven in **Hoofdstuk 3**. In eerste instantie beschrijven we de organisatie van het beheer van het statiegeldsysteem om dan gedetailleerd de operationele werking te beschrijven in termen van logistieke stromen, financiële stromen, informatiestromen en contractuele relaties.

Hoofdstuk 4 bevat het financieel plan, met een cashflow planning en gevoeligheidsanalyse wanneer bepaalde parameters anders blijken ingevuld te worden.

In **Hoofdstuk 5** wordt een risico-analyse weergegeven evenals voorstellen voor risicobeheersmaatregelen. Volgende risico's worden in dit hoofdstuk opgenomen:

- Risico dat geen statiegeld wordt betaald terwijl dit wel verschuldigd is;
- Risico dat ten onrechte statiegeld wordt terugbetaald.

Hoe het statiegeldsysteem geïmplementeerd kan worden, staat beschreven in **Hoofdstuk 6**. We beschrijven zowel de aanpak, de fasering in de tijd als het budget voor implementatie.

In **Hoofdstuk 7** nemen we nog enkele onderwerpen op die van belang zijn bij de invoering van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen (capita selecta). Het betreft volgende onderwerpen:

- De verenigbaarheid van het statiegeldsysteem met het vrij verkeer van goederen en diensten;
- Kwalitatieve vergelijking Vlaams versus Belgisch statiegeldsysteem;
- Nadere beschrijving van het clearing mechanisme;
- Keuzevrijheid inzamelpunten m.b.t. de selectie van RVM's;
- Opname van de functie van centrale beheerder door Fost Plus;
- Statiegeld en bevoegdheidsverdeling.

Veel leesplezier,
Het projectteam.

1 Beleidssamenvatting resultaten fase 3

Met de blauwdruk uit fase 3 geven we aan hoe het statiegeldsysteem uit het voorkeursscenario geconcretiseerd kan worden. Hieronder schetsen we de resultaten van fase 3 op hoofdlijnen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving verwijzen wij naar de betreffende stukken uit voorliggend rapport.

Beleidstheorie – Bij het invoeren van een statiegeldsysteem voor eenmalige drankverpakkingen in Vlaanderen is het de bedoeling om de problematiek van zwerfvuil aan te pakken en drankverpakkingen die momenteel nog bij het restafval terecht komen en niet gerecycleerd worden (vnl. kunststof) te sturen richting selectieve inzameling en dus de recyclagegraad van eenmalige drankverpakkingen nog te verhogen en zo de kringlopen verder te sluiten, dit zonder de recyclagegraad van andere verpakkingen te verlagen.

De beleidstheorie geeft aan hoe het instrument bijdraagt tot de nagestreefde beleidsdoelstelling. Hierin worden volgende hypothesen gebruikt en in de tekst van het rapport onderbouwd:

- Hypothese 1: de invoering van statiegeld op eenmalige drankverpakkingen is een incentive voor de consument om eenmalige drankverpakkingen selectief bij te houden en terug te brengen naar de terugnamepunten;
- Hypothese 2: deze incentive leidt tot een verhoogde selectieve inzamelgraad;
- Hypothese 3 / 4: het verhoogd selectief inzamelen van eenmalige drankverpakkingen onder statiegeld leidt tot minder eenmalige drankverpakkingen in het restafval en in het zwerfvuil;
- Hypothese 5: minder eenmalige drankverpakkingen in het restafval en in het zwerfvuil leiden tot een verhoogde recyclage (voorwaarde: de recyclagegraad van andere (drank)verpakkingen die niet onder het statiegeldsysteem vallen blijft op dezelfde hoogte als vandaag de dag);
- Hypothese 6: hogere recyclage en minder zwerfvuil leiden tot lagere milieu-impact.

Uitgangspunten voorkeursscenario – Voor de uitwerking van het gekozen scenario wordt uitgegaan van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen van metaal (drankblikjes) of kunststof (PET / HDPE) ongeacht de inhoud (dus incl. zuivel, fruitsappen) en met een volume van meer dan 10 centiliter en minder dan 3 liter, die op de Vlaamse markt worden gebracht. Diegene die de betreffende drankverpakkingen op de Vlaamse markt brengt (producent, invoerder of verdeler), is het statiegeld verschuldigd aan de centrale beheerder (CB). De hoogte van het statiegeld werd op 25 eurocent vastgesteld, ongeacht de verpakking (materiaal / grootte). Uit de impactanalyse bleek dat met een hoogte van 0,25 € een teruggavegraad van 90% realistisch zou zijn. Er wordt een verplichting opgelegd aan de middelgrote en grote distributiecentra (boven 400 m² netto-verkoopsoppervlakte) om als inzamelpunt te fungeren en het statiegeldbedrag terug te betalen (via cashbetaling of tegoedbon). De overige distributiecentra en verkooppunten zijn niet verplicht lege statiegeldverpakkingen terug te nemen, maar kunnen zich vrijwillig als inzamelpunt aansluiten. Voor de blauwdruk werd gekozen om de centrale beheerder van het statiegeldsysteem als een (nieuw op te richten) op zichzelf staande organisatie uit te werken. Wel werden daarnaast ook de implicaties (o.a. efficiëntiewinsten) van een opname van de rol van centrale beheerder door FOST Plus op kwalitatieve wijze beschreven.

Beschrijving essentiële bestanddelen van het statiegeldsysteem – Op basis van voormelde uitgangspunten werden de logistieke, financiële, en informatiestromen alsook de juridische relaties in kaart gebracht en besproken. De voorgestelde blauwdruk vormt één mogelijke invulling van het statiegeldsysteem rekening houdend met de beleidsdoelstellingen en de werkhypothesen van het statiegeldsysteem (scenariokeuzes). Het geeft aan hoe je het zou kunnen invullen. Eén en ander belet evenwel niet dat de overheid de private sectoractoren de

mogelijkheid geeft om - steeds binnen de door haar vooropgestelde werkhypothesen - een geheel of gedeeltelijke alternatieve invulling voor te stellen.

Financieel plan – de financiële planning wordt in de blauwdruk beschreven aan de hand van de kasstromen (cashflow planning). Voor de parameters arbeidskost, kosten RVM's (i.e. Reverse Vending Machines of terugnamemachines) en de terugnamegraad werd een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd. Uit de sensitiviteitsanalyse blijkt dat de terugnamegraad in belangrijke mate de netto-kostprijs van het SGS bepaalt. Indien het SGS succesvol is en een terugnamegraad van 90% of meer kan bewerkstelligen, zal het SGS met een structureel tekort geconfronteerd worden dat in het voorgestelde scenario door de statiegeldplichtigen (vnl. producenten en invoerders) zal dienen te worden afgedekt.

Risico's & risicobeheersmaatregelen– In de blauwdruk wordt ook stilgestaan bij de risico's voor het statiegeldsysteem en de mogelijke risicobeheersmaatregelen. De risico's kunnen in twee grote groepen onderverdeeld worden: 1) er wordt geen statiegeld betaald terwijl dit wel verschuldigd is en 2) er wordt onterecht statiegeld terugbetaald. Wat de geïdentificeerde risico's betreft, kunnen we concluderen dat enerzijds de voorgestelde risicobeheersmaatregelen deze risico's substantieel kunnen terugdringen en, anderzijds, dat de additionele kosten van deze maatregelen eerder beperkt zijn.

Implementatieplan en budget – In het implementatieplan worden de belangrijkste mijlpalen en activiteiten voor de implementatie van het voorgestelde scenario opgelijst en logisch geordend. Rekening houdend met een aanvang van de implementatie in januari 2016 wordt de implementatie over een periode van 30 maanden gespreid om van start te kunnen gaan op 1 juli 2018. Deze planning houdt ondermeer rekening met de tijd die benodigd is voor het tot stand brengen van het wettelijk kader, het installeren van nieuwe en het updaten van bestaande RVM's in heel Vlaanderen, alsook de overgangperiode die vanuit de EU wordt aanbevolen (circa 12 maanden). Het budget voor uitvoering van dit plan wordt geraamd op circa 1, 2 miljoen euro excl. BTW (circa 1,5 miljoen euro incl. BTW). Deze raming omvat uitsluitend de personeelskost van het projectteam dat de implementatie zal uitvoeren (circa 1.200 mandagen aan een gemiddeld tarief van 1.000 euro per mandag). Investeringskosten in RVM's, ICT enzovoort werden reeds in de cashflow planning voorzien en worden hier dus niet nogmaals voorzien. Kosten van derden die met de implementatie verband houden – zoals bijv. de kosten van de overheid of de betrokken partijen om een wettelijk kader tot stand te brengen – werden eveneens niet in deze budgettering opgenomen.

Capita selecta - Uit dit onderdeel komt ondermeer naar voor dat de uitbreiding van het statiegeldsysteem tot heel België vooral voordelen heeft. Indien we het statiegeld tot Vlaanderen beperken, komt er een extra laag van complexiteit bij. Daarnaast lijkt een opname van de rol van centraal beheerder door FOST Plus een aantal synergieën mogelijk te maken.

2 **Beleids Theorie, doelstellingen en werkhypothesen SGS scenario**

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsdoelstellingen, de beleidstheorie, en de werkhypothesen die de keuze voor het statiegeldsysteem (incl. achterliggende motivatie en assumpties) onderbouwen.

Door de nagestreefde beleidsdoelstellingen te expliciteren en ook de beleidstheorie geven we aan hoe het SGS instrument de betreffende beleidsdoelstellingen kan helpen realiseren. Het expliciteren van de beleidstheorie is ondermeer relevant voor de periodieke evaluatie en bijsturing van het beleid of het SGS als beleidsinstrument.

2.1. **Van probleemstelling naar beleidsdoelstelling**

In deze paragraaf schetsen we de dubbele probleemstelling / uitdaging en formuleren vanuit deze probleemstelling of uitdaging de beleidsdoelstelling.

2.1.1 **Een dubbele uitdaging**

De overweging om een statiegeldsysteem in te voeren voor eenmalige drankverpakkingen in Vlaanderen is ingegeven vanuit een dubbele problematiek / uitdaging:

- Duurzaam materialenbeheer of het (nog) beter selectief inzamelen van bepaalde fracties PMD-afval; en
- Het bieden van een oplossing voor het hardnekkige probleem van zwerfvuil.

We schetsen een beeld van beide problematieken in onderstaande paragrafen.

Verder sluiten materiaalketens door nog beter selectief in te zamelen

Vlaanderen is koploper in Europa voor wat betreft het selectief inzamelen en recycleren van verschillende afvalfracties. We spreken hier dus niet zo zeer van een probleem, wel van een uitdaging. Want het nog meer sluiten van materiaalketens blijft belangrijk in het licht van duurzaam materialenbeheer en duurzame ontwikkeling in het algemeen.

Ongeveer 70% van het aangeboden huishoudelijk afval (gemiddeld 355 kg / inwoner) wordt selectief aangeboden bij de verschillende inzamelingen door of in opdracht van de gemeenten¹. De grootste fracties van dit selectief aangeboden afval betreffen papier- en kartonafval, bouw- en sloopafval, groenafval en GFT. De PMD-fractie betreft 3% van het selectief aangeboden afval of 12,32 kg / inwoner (74.121 ton voor Vlaanderen). Drankverpakkingen nemen ongeveer de helft (53,64%) in van de PMD-fractie. Het verder sluiten van de materiaalketens voor deze fractie moet ertoe leiden dat de eenmalige drankverpakkingen, die normaal in het PMD terecht komen, (nog) beter selectief worden ingezameld en van daar uit gerecycleerd.

In 2013 werden ca. 2,9 mld drankverpakkingen op de Vlaamse markt gebracht (incl. eenmalig glas)². Dit vertegenwoordigt 176.000 ton materiaal. Het materiaal dat selectief wordt ingezameld, is goed voor 93% van deze hoeveelheid op de markt gebracht materiaal. Omdat ook materiaal gerecupereerd wordt vanuit de verbrandingsovens (met name blik), wordt uiteindelijk een hoeveelheid materiaal gerecycleerd dat overeenkomt met > 95% recyclage als volgt verdeeld

¹ Bron: Inventarisatie huishoudelijke afvalstoffen 2013. OVAM. 2014.

² Bron: Fost Plus, gegevens voor België – via een rekensleutel op basis van aantal inwoners teruggerekend naar aantal verpakkingen in Vlaanderen op de markt gebracht.

over de verschillende fracties: 98,7% voor blikjes³, 81,9% voor PET, 96,5% voor HDPE, 92,8% voor drankkartons en > 100% voor glas⁴. In deze cijfers werd geen rekening gehouden met niet-aangegeven verpakkingen (vb. rechtstreekse import door consumenten van producten uit het buitenland). De geconsumeerde aantallen drankenproducten liggen waarschijnlijk hoger dan wat hierboven werd aangegeven. Dit blijkt onder meer uit recyclagegraden van bepaalde types drankverpakkingen die hoger liggen dan 100% (bv glas).

Fracties die momenteel nog het minst selectief worden ingezameld, zijn:

- Aluminium blik: 69,2% recyclage vanuit selectieve inzameling t.o.v. wat in Vlaanderen op de markt is gebracht;
- Staal blik: 45,3% recyclage vanuit selectieve inzameling t.o.v. wat in Vlaanderen op de markt is gebracht;
- PET: 81,9% recyclage vanuit selectieve inzameling t.o.v. wat in Vlaanderen op de markt is gebracht.

Blikjes worden gerecupereerd vanuit de verbrandingsovens waardoor de totale recyclagegraad op 98,7%⁵ komt te liggen. Dit geldt niet voor PET-flessen (totale recyclagegraad = recyclagegraad vanuit selectieve inzameling). Vooral voor deze fractie kan met andere woorden nog winst gemaakt worden in het sluiten van de kringloop door de selectieve inzameling te verbeteren.

Vanuit de sorteeraanlyse die in opdracht van de OVAM werd opgemaakt, weten we dat nog redelijk wat PMD-afval (en vermoedelijk dus ook drankverpakkingen) bij het restafval terecht komt. We vermelden hieronder de hoeveelheden verpakkingen die in het restafval gevonden werden tijdens de sorteeraanlyse (2015) evenals het percentage drankverpakkingen in elk van deze fracties in PMD (gegevens Fost Plus). We rekenen de bekomen resultaten van de analyse van het restafval niet om in hoeveelheden drankverpakkingen omdat we niet weten of de samenstelling per fractie in het restafval identiek is aan de samenstelling per fractie in het PMD-afval.

3 Het percentage gerecycleerd materiaal voor blikjes bevat het gerecycleerd materiaal vanuit de selectieve inzameling (PMD) verhoogd met het materiaal dat na verbranding van restafval in de verbrandingsovens wordt gerecupereerd.

4 De recyclagegraad van > 100% voor eenmalige glazen drankverpakkingen ontstaat onder meer door invoer van glazen flessen uit het buitenland (bv wijn) die wel gerecycleerd worden. Recyclagepercentages worden vergeleken met wat in België op de markt werd gebracht. De totale recyclagegraad van eenmalige drankverpakkingen wordt in grote mate bepaald door de recyclagegraad van eenmalige glazen flessen omdat deze het grootste gewichtsaandeel betreffen in de totale hoeveelheid gerecycleerd materiaal van de eenmalige drankverpakkingen (> 60%).

5 Deze hoge recyclagegraad dient begrepen te worden in het licht van de korte omloopcyclus van drankverpakkingen. Gesteld dat de levenscyclus van een blikje gemiddeld 2 maanden bedraagt en er wordt een recyclagegraad bereikt van 95 % per omloopcyclus, dan blijft er op het einde van het jaar maar 73,5% van het initiële materiaal over. Als de recyclagegraad 98% bedraagt, houd je op het einde van het jaar 88,6% over. Indien de omloop tijd slechts 1 maand bedraagt dan blijft er na één jaar respectievelijk 54% (recyclagegraad van 95%) of 78,4% (recyclagegraad van 98%), van het initiële materiaal over. Als de recyclagegraad 98% bedraagt, houd je op het einde van het jaar 88,6% over. Voor een gegevens omlooptijd maken een paar procenten meer of minder maken een groot verschil in het recyclagepercentage op jaarbasis.

Tabel 1: Hoeveelheden verpakkingen gevonden in restafval (in kg / inwoner / jaar) en % drankverpakkingen voor deze fracties in selectief ingezameld afval (PMD & glasbol)

Fractie	Hoeveelheid in restafval (kg / inwoner / jaar)	Aandeel drankverpakkingen in selectief ingezameld afval (%)
Glazen verpakkingen	2,11	57,90%
Metalen verpakkingen (aluminium & staal)	1,05	39,51%
Kunststofflessen en flacons (PET en HDPE)	2,98	80,24%
Drankkartons ⁶	1,45	100,00%

Vanuit bovenstaande tabel kan wel afgeleid worden dat er nog een zekere uitdaging bestaat om de verpakking fracties (waaronder drankverpakkingen) verder uit het restafval te halen. Ook vanuit deze cijfers kan afgeleid worden dat er voor de fractie kunststofflessen en flacons de grootste verbetering mogelijk is.

Zwerfvuil

De hoeveelheid zwerfvuil in Vlaanderen (2013) werd ingeschat als zijnde 17.800 ton voor Vlaanderen (excl. afval in de straatvuilnisbakjes) of gemiddeld 2,7 kg per inwoner per jaar. Sluikstorten is hier niet inbegrepen⁷. Grote verschillen worden gevonden in verschillende types woonomgeving. Centrumsteden blijken, met 6,7 kg per inwoner, relatief grote hoeveelheden zwerfvuil in te zamelen. Middelgrote gemeenten halen met 3,6 kg per inwoner per jaar beduidend minder zwerfvuil op. Kleine en landelijke gemeenten halen met 1,9 kg per inwoner het minst op. De aanwezigheid van straatvuilnisbakken levert een aanzienlijke bijdrage (een derde deel) aan het vermijden van op de grond gegooid zwerfvuil. Zwerfvuilanalyses⁸ tonen aan dat het aandeel drankverpakkingen in het zwerfvuil ca. 4% uitmaakt van het aantal stuks. Uitgedrukt in gewichtsperscentage, nemen de drankverpakkingen ca. 20 à 30% voor hun rekening. In volumepercentage, bedraagt dit ca. 40%.

Zwerfvuil heeft verschillende negatieve gevolgen:

- Zwerfvuil veroorzaakt veel hinder. Uit de SCV-survey van 2010 blijkt dat 27% van de Vlamingen eerder veel tot zeer veel hinder ondervindt van zwerfvuil. Zwerfvuil staat hiermee op de eerste plaats van 12 vormen van milieuhinder.
- Zwerfvuil heeft impact op ecologie en natuur. Er is nog relatief weinig geweten over de ecologische effecten van zwerfvuil. Deze kunnen zowel direct zijn (vervuiling van de omgeving) als indirect (via opname van vreemde materialen door dieren).
- Het opruimen van zwerfvuil brengt ook een grote economische kost met zich mee. De totale kost die gemaakt werd in Vlaanderen (2014) m.b.t. de zwerfvuilproblematiek (incl. het ledigen van straatvuilnisbakjes) in Vlaanderen bedraagt ongeveer 61,5 miljoen euro per jaar (ca. € 9,61 per inwoner)⁹. Vermoedelijk ligt die kost nog hoger, omdat – met name bij de Vlaamse Agentschappen – nog heel wat kosten verborgen zijn gebleven in de studie. Verhoogde ambities m.b.t. het te verkrijgen straatbeeld houden in dat de kosten ook hoger zullen liggen.

Inspanningen om zwerfvuil te vermijden (i.e. preventief), betreffen in de huidige situatie voornamelijk sensibiliseringsacties. Evoluties in zwerfvuilhoeveelheden in Vlaanderen zijn niet

⁶ Bij 'drankkartons' zijn eveneens niet-dranken begrepen die in gelijkaardige verpakkingen worden aangeboden (bv room, soep, sauzen, ...).

⁷ Bron: OVAM. 2014. Studie kostprijs en hoeveelheid zwerfvuil in 2013. Onderzoek uitgevoerd door KplusV.

⁸ Bronnen: IOK zwerfvuilanalyses, OVAM – proefstrokenstudie 2006, K+V, gegevens zwerfvuilanalyses Limburg.net, ...

⁹ Bron: KplusV

beschikbaar. Een evaluatie van de effectiviteit van de sensibiliseringsacties wordt momenteel niet (systematisch) uitgevoerd.

2.1.2 De beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling kan als volgt geformuleerd worden.

“Met de invoering van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen wensen we de problematiek van het zwerfvuil aan te pakken (minder zwerfvuil, minder hinder, verlaging van de kosten voor opruiming en de ecologische impact van het zwerfvuil terug te dringen) en wensen we de drankverpakkingen die momenteel nog bij het restafval terecht komen en niet gerecycleerd worden (vnl. PET) te sturen richting selectieve inzameling en dus de recyclagegraad van de eenmalige drankverpakkingen nog te verhogen en zo de kringlopen verder te sluiten, dit zonder de recyclagegraad van andere verpakkingen te verlagen.”

2.2. Beleidstheorie

De beleidstheorie geeft aan hoe het instrument bijdraagt tot de nagestreefde beleidsdoelstelling. Hieronder geven we schematisch weer hoe een statiegeldsysteem geacht wordt op de dubbele beleidsdoelstelling in te werken.



Figuur 1: schematische voorstelling van de hypothesen gemaakt in de beleidstheorie

We beschrijven hieronder de verschillende stappen en geven aan welke gegevens uit de impactanalyse ook een onderbouwing geven van de gebruikte hypothesen.

Hypothese 1: De invoering van statiegeld op eenmalige drankverpakkingen is een incentive voor de consument om eenmalige drankverpakkingen selectief bij te houden en terug te brengen naar terugnamepunten.

Het terugbrengen van statiegeldverpakkingen vergt van de consument een grotere inspanning in vergelijking met het selectief aanbieden van afval voor de 2-wekelijkse afvalinzameling¹⁰. Het feit dat het statiegeldbedrag kan worden teruggevorderd, is echter een incentive om de statiegeldverpakkingen terug te brengen naar de terugnamepunten.

Deze incentive moet groot genoeg zijn om de statiegeldverpakkingen niet meer selectief aan te bieden met het PMD-afval, niet meer in het restafval te deponeren of (in het slechtste geval) niet meer in de omgeving te laten vallen (zwerfvuil).

Uit buitenlandse ervaringen met statiegeld blijkt dat het heffen van statiegeld inderdaad een incentive is om statiegeldverpakkingen terug te brengen naar de winkels. In onderstaande tabel geven we een aantal teruggavegraden weer, verkregen vanuit verantwoordelijken voor statiegeldsystemen op eenmalige drankverpakkingen in het buitenland.

We zijn vertrouwd met de werking van een statiegeldsysteem vanuit de hervulbare glazen verpakkingen.

Tabel 2: Teruggavegraden in verschillende Europese landen met een statiegeldsysteem

Land	Focus van statiegeldsysteem	Statiegeld-bedrag	Teruggavegraad	Bron
Nederland	PET > 0,5 L	0,25 euroct	> 95%	Kosten statiegeldsysteem en voor grote PET-flessen G.E.A. (Geert) Warringa, S.J. (Sanne) Aarnink, G.C. (Geert) Bergsma Delft, CE Delft, maart 2014
Duitsland	PET / blik / eenmalig glas (excl. Zuivel, fruitsap, wijn, alcohol, ...)	0,25 euroct	98,5% ¹¹	PWC-studie
Denemarken	Kunststof / blik (excl. Melk-gebaseerde dranken, fruitsappen, siropen)	0,13 euroct voor verpakkingen < 0,5 L (excl. PET) 0,20 euroct voor PET < 0,5 L 0,40 euroct voor verpakkingen vanaf 1L	89,00%	http://www.dansk-retursystem.dk/content/us Arssrapport 2014. Dansk Retursystem. (In Deens) Personel communication with Anne-Mette

¹⁰ In het eindrapport van de impactanalyse werd de impact op de consument begroot, in termen van ruimtegebruik voor het tussentijds opslaan van de lege drankverpakkingen, de tijdsbesteding om de drankverpakkingen terug te brengen, enzovoort. Hieruit bleek dat de verwachte inspanningen voor de consumenten redelijk beperkt zijn.

¹¹ Officiële statistieken werden niet gevonden. Via http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Bilder_Info Grafiken/verpackungen_gesamt_en_bf.pdf vonden we wel een algemeen recyclagegraad voor verpakkingsmateriaal (zonder onderscheid tussen drank en andere verpakkingen). Hieruit blijkt een recyclagegraad (recovery) van metalen verpakkingen van gemiddeld 92,7 % en van plastics van 99 %.

Land	Focus van statiegeldsysteem	Statiegeld-bedrag	Teruggavegraad	Bron
				Bundgaard Sorensen
Zweden	Kunststof / blik (Al) Alle dranken behalve zuivel en fruitsap	0,25 €	2013: PET: 82,9 % Blik: 92,8 % totaal: 89,3 %	Fakta om Returpack. 2014. (In Zweeds)

Hypothese 2: Deze incentive leidt tot een verhoogde selectieve inzamelgraad.

Het is niet voldoende een incentive te creëren voor de consumenten om de statiegeldverpakkingen terug te brengen. Het invoeren van een statiegeldsysteem voor eenmalige drankverpakkingen moet er ook voor zorgen dat de selectieve inzamelgraad verhoogt. Ten opzichte van wat op de markt wordt gebracht, is de selectieve inzamelgraad in Vlaanderen / België reeds zeer hoog. De hoeveelheid selectief ingezamelde eenmalige drankverpakkingen (incl. in het buitenland aangekochte dranken en in Vlaanderen als afval ingeleverd) vertegenwoordigt ca. 93% van de hoeveelheid eenmalige drankverpakkingen die op de markt gebracht worden¹².

Door invoering van het statiegeldsysteem verwachten we een verhoogde selectieve inzamelgraad. We verwijzen hiervoor naar de gegevens in paragraaf 2.1.1 en naar het definitief eindrapport van de impactanalyse waarin cijfers van selectieve inzameling in de huidige situatie worden vergeleken met wat in Vlaanderen op de markt gebracht wordt, maar ook met cijfers van sorteeranalyses (verpakkingen die momenteel nog in het restafval terecht komen). Vooral voor PET en blik worden hogere inzamelcijfers verwacht. Huidige inzamelcijfers bedragen:

- Voor aluminium blik: 69%;
- Voor stalen blikjes: 45%;
- Voor PET: 82%.

Voor aluminium en stalen blikjes moet de opmerking wel gemaakt worden dat de blikjes die bij het restafval terecht komen eveneens gerecycleerd worden. Voor PET is dit niet het geval.

Hypothese 3: Het verhoogd selectief inzamelen van de eenmalige drankverpakkingen onder statiegeld leidt tot minder eenmalige drankverpakkingen in het restafval.

De hoeveelheden verpakkingen in het restafval zijn weergegeven in paragraaf 2.1.1. Een hogere selectieve inzameling van de verschillende fracties heeft een lager gehalte aan verpakkingen in het restafval tot gevolg, op voorwaarde dat de 'verpakkingen' in het restafval inderdaad ook drankverpakkingen bevatten. De gegevens om dit te onderbouwen, onderbreken echter.

Hypothese 4: Het verhoogd selectief inzamelen van de eenmalige drankverpakkingen onder statiegeld leidt tot minder drankverpakkingen in het zwerfvuil.

Gevoelsmatig kunnen we ervan uitgaan dat het aandeel drankverpakkingen in het zwerfvuil zal verminderen omdat consumenten hun drankverpakkingen meer zullen terugbrengen om

¹² Door geen rekening te houden met de drankverpakkingen die door consumenten in het buitenland worden aangekocht, komt de inzamelgraad (en dus ook de recyclagegraad) van eenmalige glazen drankverpakkingen uit op 104%. Omdat eenmalig glas daarenboven 62% van het gewicht van de op de markt gebrachte eenmalige drankverpakkingen vertegenwoordigt, weegt het inzamelpercentage van eenmalig glas zwaar mee in de gemiddelde inzameling van eenmalige drankverpakkingen.

statiegeld te recupereren. Indien voor sommige mensen het recupereren van het statiegeldbedrag niet belangrijk is, en ze de lege verpakkingen toch in de omgeving achterlaten, kunnen anderen de verpakking oprapen en er alsnog mee naar de winkel stappen om het statiegeldbedrag terug te vorderen. Dit zal niet in 100% van de gevallen zo zijn (bv onzichtbaar zwerfvuil – bv in struikgewas – of langs de autosnelweg).

Zoals in het eindrapport van fase 1 en 2 vermeld, zijn er weinig of geen voor- en nametingen van zwerfvuil bekend waaruit kan worden afgeleid dat er werkelijk een daling zal optreden in het zwerfvuil of meer bepaald dat de eenmalige drankverpakkingen uit het zwerfvuil zullen verdwijnen. Baserend op de bevindingen in de Verenigde Staten (lager statiegeldbedrag) kunnen we ervan uitgaan dat minimaal 50% van de drankverpakkingen die momenteel in het zwerfvuil belanden, vermeden zullen kunnen worden bij het invoeren van een statiegeldsysteem op eenmalige drankverpakkingen.

Hypothese 5: Minder eenmalige drankverpakkingen in het restafval en in het zwerfvuil leiden tot een verhoogde recyclage.

Dat een verhoogde selectieve inzameling leidt tot verhoogde recyclage, hoeft niet altijd het geval te zijn. Drankblikjes worden bijvoorbeeld gerecupereerd uit de verbrandingsovens waarna het materiaal alsnog wordt gerecycleerd. In het geval van bv PET is dit echter wel het geval. Als we erin slagen om door middel van het statiegeldsysteem de inzamelgraad van PET verhogen, zal ook de recyclagegraad van PET verhogen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor deze hypothese is dat ook de recyclagegraad van andere materialen / verpakkingen hetzelfde blijft of stijgt, i.e. het invoeren van statiegeld op de drankverpakkingen mag er niet toe leiden dat de andere fracties minder selectief worden ingezameld en dus ook minder worden gerecycleerd. We gaan er in de impactanalyse van uit dat – indien de PMD-zak niet wordt aangevuld met andere fracties – de frequentie van ophaling kan worden verlaagd (verlaging van de kosten). Als die verlaging van de frequentie van de ophaling ertoe zou leiden dat men meer fracties opnieuw in het restafval steekt, is niet aan de hypothese voldaan dat het invoeren van statiegeld leidt tot hogere recyclagecijfers.

Een vergelijking van de verschillende landen in Europa voor wat betreft recyclagegraden (& recovery rate) van verpakkingsafval in het algemeen wordt weergegeven in Bijlage A. Hieruit blijkt dat België het hoogst scoort van alle Europese landen. Dit wil echter niet zeggen dat via een verhoogde teruggavegraad van bepaalde fracties niet een nog hogere recyclagegraad bekomen kan worden.

Hypothese 6: Hogere recyclage en minder zwerfvuil leiden tot lagere milieu-impact.

Tot slot wordt de hypothese gesteld dat hogere recyclagegraden en minder zwerfvuil leiden tot een lagere milieu-impact. Dit is rechtstreeks het geval wanneer de eenmalige drankverpakkingen niet meer of minder in het zwerfvuil terecht komen en in de natuur worden afgebroken. Via de hogere recyclagegraden moet er minder primair materiaal gebruikt worden om nieuw materiaal te produceren (zie definitief eindrapport van fase 1 en 2), waardoor via deze weg ook de milieu-impact vermindert. Een uitvoerige LCA studie werd niet uitgevoerd, waardoor de mogelijke impactvermindering op het milieu niet op een kwantitatieve wijze kon worden begroot.

2.3. Werkhypothesen statiegeldsysteem (scenariokeuzes)

Het SGS scenario waarvoor hierna een blauwdruk wordt uitgewerkt, omvat een aantal werkhypothesen die in samenspraak met de opdrachtgever werden vastgesteld :

- **Toepassingsgebied rationae loci:** Voor de uitwerking van het gekozen scenario wordt uitgegaan van een invoering van het statiegeldsysteem op Vlaams niveau (Vlaams Gewest). Meer bepaald is het statiegeldsysteem enkel van toepassing op de drankverpakkingen die in het Vlaamse gewest worden geproduceerd of geïmporteerd met het oog om deze op de Vlaamse markt te brengen. Een drankverpakking wordt als “op de

markt gebracht” beschouwd van zodra deze geleverd is aan een verkooppunt (of zelfs voordien aan een centraal verdeelpunt in het Vlaams Gewest).

Opmerking: Deze beslissing is ingegeven vanuit de timing van het overleg met de andere gewesten over de invoering van een statiegeldsysteem op drankverpakkingen in de drie gewesten. Dit overleg zal pas in het najaar worden gestart, terwijl de resultaten van de blauwdruk tegen die tijd beschikbaar moet zijn. De minister, OVAM en de opdrachtnemer zijn evenwel op de hoogte dat, in voorkomend geval, de stakeholders een statiegeldsysteem met België als toepassingsgebied verkiezen boven de invoering van een statiegeldsysteem dat zich geografisch tot het Vlaamse (gewest)niveau zou beperken. Daarom wordt in punt 7.3 aangegeven welke aspecten typisch zijn wanneer het SGS zich tot het Vlaams Gewest beperkt, en alsook de belangrijkste implicaties die een invoering op het gehele Belgische grondgebied met zich mee zou brengen.

- **Toepassingsgebied ratione materiae:** eenmalige drankverpakkingen gemaakt van metaal (drankblikjes) of kunststof (PET / HDPE). Het betreft verpakkingen ongeacht de inhoud (i.e. incl. zuivel, fruitsappen) en ongeacht het volume (binnen de grenzen van 10 centiliter tot 3 liter, i.e. > 0,10 en < 3 l). Enkel ‘flessen’ worden in het toepassingsgebied meegenomen (dus geen bekertjes). Gezien het hier een generieke definitie van het toepassingsgebied betreft, kunnen er zich gevallen voordoen waarbij er twijfel bestaat of een bepaalde (drank)verpakking onder het toepassingsgebied van het statiegeldsysteem valt¹³. Daarnaast kunnen er objectieve redenen bestaan om bepaalde drankverpakkingen definitief of gedurende een overgangsperiode uit het toepassingsgebied te sluiten. Bij de verdere operationalisering van het statiegeldsysteem zal de afbakening van het toepassingsgebied verder gedetailleerd moeten worden om producten en/of verpakkingen die zich in een grijze zone zouden bevinden in of uit het toepassingsgebied te sluiten. Terzijde merken we op dat ook na deze uitklaring van de ‘grijze zone’, er in de toekomst aanpassingen aan het toepassingsgebied aangewezen kunnen zijn. Zo bijvoorbeeld om rekening te houden met de introductie van nieuwe materialen zoals PEF (polyethyleen furanoaat – een 100% biobased polymeer). In deze zin strekt het tot aanbeveling om bij de implementatie van het SGS in een procedure te voorzien die een vlotte uitbreiding of inkrimping van het toepassingsgebied toelaat, zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen.
- **Toepassingsgebied ratione personae:** Diegene die de betreffende drankverpakkingen op de Vlaamse markt brengt (producent, invoerder of verdeler), is het statiegeld verschuldigd aan de centrale beheerder (CB).
- **Hoogte van het statiegeld:** 25 eurocent, ongeacht de verpakking (materiaal / grootte). Uit de impactanalyse bleek dat met een hoogte van 0,25 €, een teruggavegraad van 90% realistisch zou zijn.
- **Terugname van de statiegeldverpakkingen:** er wordt een verplichting opgelegd aan de middelgrote en grote distributiecentra (boven 400 m² netto-verkoopsoppervlakte) waar dranken die onder het toepassingsgebied van het statiegeldsysteem vallen verkocht worden,¹⁴ om als inzamelpunt te fungeren en statiegeldverpakkingen terug te nemen en het statiegeldbedrag terug te betalen (via cashbetaling of tegoedbon). De overige distributiecentra en verkooppunten zijn niet verplicht lege statiegeldverpakkingen terug te nemen maar kunnen zich vrijwillig als inzamelpunt aansluiten. Inzameling in publieke plaatsen (zonder controle) en containerparken wordt in het kader van de opmaak blauwdruk buiten beschouwing gelaten. Er kan – ook zonder verplichting – beslist worden om op bepaalde publieke locaties (bv op containerparken, op centrale punten) terugnamemachines te plaatsen.

¹³ Zo bijvoorbeeld drinkyoghurts: betreft het hier een drank of eerder een yoghurt?

¹⁴ Bij de verdere uitwerking kan het toepassingsgebied van de inzamelverplichting verder gepreciseerd worden door bijvoorbeeld middelgrote en grote distributiecentra die slechts zeer beperkte hoeveelheden drankproducten verkopen (bijvoorbeeld een grote elektrohandel of meubelzaak die ook één drankverdeelautomaat heeft) van de inzamelverplichting uit te sluiten. Dit kan ondermeer door middelgrote en grote distributiecentra waarvan de verkoop van dranken onder een bepaalde hoeveelheid blijft, van de inzamelverplichting vrij te stellen en/of de inzamelverplichting te beperken tot bepaalde NACE codes.

- **Centraal beheer door een opzichzelfstaande organisatie (stand-alone):** Aangezien uit fase 1 en 2 is gebleken dat er niet zonder meer van uit mag worden gegaan dat de rol van Centrale Beheerder (CB) van het statiegeldsysteem door Fost Plus zal worden opgenomen, werd er voor gekozen om bij het uitwerken van de blauwdruk (fase 3): enerzijds, de CB als een (nieuw op te richten) opzichzelfstaande organisatie uit te werken, en, anderzijds, de implicaties (o.a. efficiëntiewinsten) van een opname van de rol van centrale beheerder door Fost Plus op kwalitatieve wijze te beschrijven (zie paragraaf 7.6 hierna).

Deze werkhypothesen worden uitsluitend vastgesteld met het oog op het uitwerken van de blauwdruk in fase 3, en laten de mogelijkheid onverlet dat – bij een eventuele beslissing tot invoering van een statiegeldsysteem - hiervan wordt afgeweken.

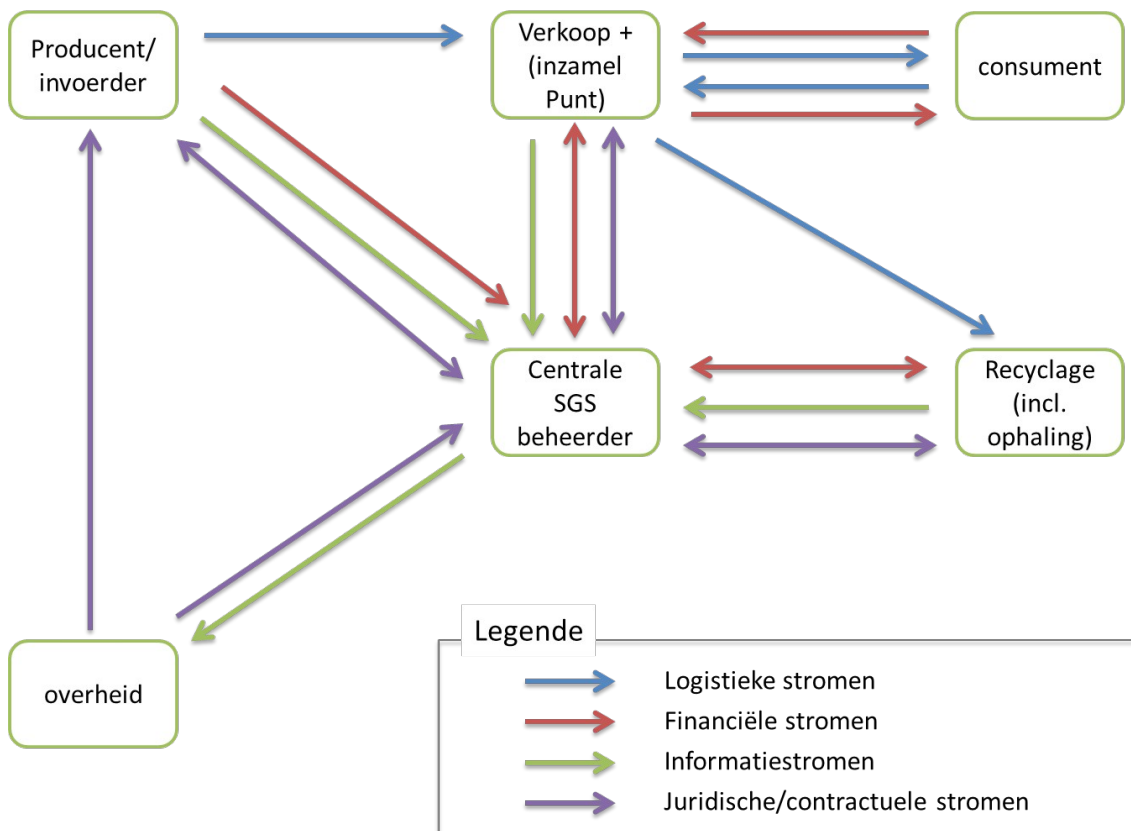
3 Krachtlijnen van het statiegeldsysteem

In dit hoofdstuk beschrijven we de financiële, logistieke en informatiestromen tussen de sleutelactoren op hoofdlijnen.

3.1. Organisatie van het beheer van het SGS

De organisatiedimensie van het SGS kan toegelicht worden aan de hand van een beschrijving van de logistieke, financiële, en informatiestromen aangevuld met de bespreking van de contractuele relaties tussen de belangrijkste actoren van het systeem.

Schematisch kunnen deze interacties als volgt worden voorgesteld.



Figuur 2: Schematische weergave van het beheer van het statiegeldsysteem

Een meer gedetailleerde uitwerking van deze figuur m.b.t. de organisatie van het statiegeldsysteem wordt bij de bespreking van logistieke, financiële, en informatiestromen en de contractuele relaties gevoegd.

Voor wat betreft de organisatie van het SGS vertrekken we vanuit een 'Globaal en Centraal Beheerd' model:

- *Globaal model* - Er wordt één statiegeldsysteem opgezet waaraan alle drankverpakkingen die aan het SG worden onderworpen kunnen deelnemen.

- *Centraal Beheerd model* – hiermee verwijzen we naar het bestaan van een centrale beheerder (afgekort 'CB') die de goede werking van het SGS verzekert. De CB staat onder meer in voor:
 - het beheer / de coördinatie van de keuze/selectie/plaatsing van de inzamelmachines (via bestek of centrale aankoop/leasing¹⁵);
 - de verrekening van statiegelden tussen de CB en de inzamelpunten;
 - de relaties met de ophalers/verwerkers (recycleurs);
 - de communicatiecampagnes en andere gedragssturingsactiviteiten (nudging/gamification) die het SGS ondersteunen;
 - Enzovoort.

In het voorgestelde model wordt heel wat operationele vrijheid aan de private sector overgelaten en beperkt de rol van de overheid zich in hoofdzaak tot het creëren van het wettelijke kader, de erkenning van de CB (en diens SGS model) en de controle op de naleving ervan. De voorgestelde blauwdruk vormt één mogelijke invulling van het statiegeldsysteem rekening houdend met de beleidsdoelstellingen en de werkhypothesen van het statiegeldsysteem (scenariokeuzes) uit punt 2.3. Het geeft aan hoe je het zou kunnen invullen. Eén en ander belet evenwel niet dat de overheid de private sectoractoren de mogelijkheid kan geven om - steeds binnen de door haar vooropgestelde werkhypothesen - een alternatieve invulling voor te stellen.

Rekening houdend met voormelde taakverdeling en met het oog op een naadloze afstemming met de organisatie van de terugnameplicht verpakkingssafval brengen we in paragraaf 7.6 kort de voor- en nadelen in kaart voor het geval de rol van CB bij Fost Plus zou kunnen ondergebracht worden.

Opmerking: daar waar een globaal SGS voor heel wat producenten/invoerders (en verkoop/inzamelpunten) te verkiezen valt boven een individueel SGS, kunnen we niet uitsluiten dat bepaalde producenten/verdelers - die tevens als verkooppunt voor de eigen producten optreden (huismerken) - een eigen systeem willen opzetten. Er zal dan moeten bekeken worden wat hiervan de impact is op het voorgestelde globale SGS model en hoe hiermee omgegaan dient te worden. Dit valt niet onder de voorliggende opdracht.

Vanuit praktisch oogpunt (o.a. vanuit controleoogpunt) lijkt het ons aangewezen de producenten/invoerders voor al hun drankproducten te laten toe treden tot het globale SGS model, dan wel voor al hun drankproducten een eigen SGS te organiseren.

Hieronder gaan we dieper in op de verschillende onderdelen van het schematisch overzicht.

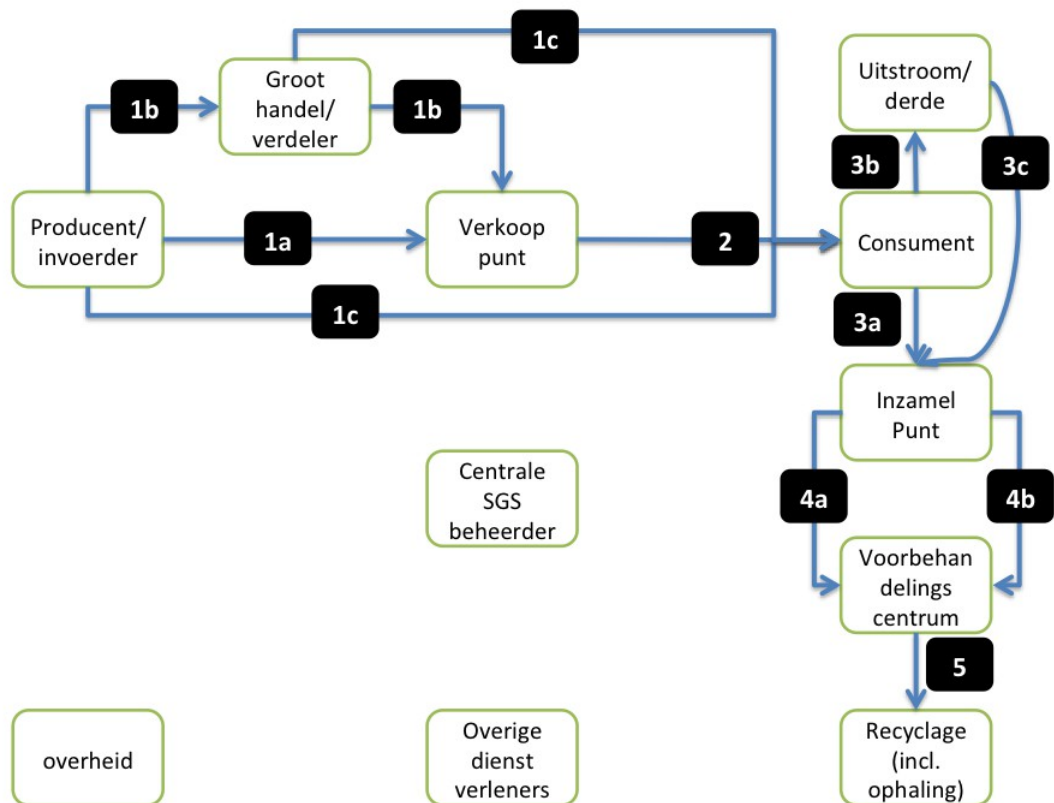
3.2. Beschrijving operationele werking

3.2.1 Logistieke stromen

We geven hieronder een schematisch overzicht van de logistieke stromen (Figuur 3) en bespreken daarna bondig de verschillende processtappen.

¹⁵ Voor wat betreft de keuze inzake RVM's verwijzen wij naar de bespreking in punt 7.5.

Schematisch overzicht



Figuur 3: Schematische weergave logistieke stromen

Bondige beschrijving van de verschillende processtappen

- De producent levert de drank aan de verkooppunten (zie punt 1a) mogelijks via groothandel of verdeler (zie 1b). In een aantal gevallen levert de producent/invoerder/verdelers direct aan de consument zoals een school of bedrijfskantine (1c)
- Behoudens in het geval van 1c, koopt de consument de drank in een verkooppunt en verbruikt de drank onderweg, thuis, of elders (zie punt 2);
- De consument brengt in de meeste gevallen de lege SG drankverpakkingen (SGDV) naar een inzamelpunt¹⁶ (zie punt 3a). Een deel van de drankverpakkingen die (vnl. buitenshuis) geconsumeerd worden, wordt evenwel niet geretourneerd: het komt in de PMD zak of in het restafval terecht, in een vuilnisbak op straat/openbare weg, het wordt zwerfval of wordt buiten Vlaanderen verwijderd (zie punt 3b). Een deel van deze verpakkingen worden uit deze uitstroom gered met het oog op het innen van het SG (zie punt 3c). Een deel van de statiegeldverpakkingen zal niet aanvaard worden (onherkenbaar/niet heel/...).
- Op het inzamelpunt worden de SGDV die via RVM's worden ingezameld geteld, ontwaard (o.a. door doorboring) en gecompacteerd. Bij manuele terugname worden de SGDV in een zak gesloten. Ze worden niet ontwaard en worden ook niet gecompacteerd omdat deze nog in een voorbehandelingscentrum dienen geteld te worden (clearingvereiste)¹⁷;

¹⁶ Locatie waar de betreffende verpakking kan worden achtergelaten en het statiegeld wordt terugbetaald.

¹⁷ Bij RVM terugname worden de ingeleverde verpakkingen via de RVM geteld zodat deze niet nog eens (handmatig of machinaal) dienen geteld te worden door een telcentrum.

- Vanuit het inzamelpunt worden de SGDv rechtstreeks (zie punt 4a) of na tussentijdse opslag (zie 4b) naar een voorbehandelingscentrum gebracht, waar de SGDv mechanisch of manueel worden gesorteerd op materiaalbasis (en kleur), en vervolgens in balen worden geperst. De wijze van terugname (via RVM of handmatig) heeft een aantal logistieke implicaties¹⁸:
 - In tegenstelling tot een RVM terugname vereist een handmatige terugname – met het oog op de terugbetaling van het inzamelpunt – dat de ingeleverde drankverpakkingen worden nageteld in het voorbehandelingscentrum.
 - Door dat bij handmatige terugname de drankverpakkingen dienen geteld te worden, kunnen zij niet voorafgaand aan het transport naar het voorbehandelingscentrum gecompacteerd worden, zoals het geval is bij RVM terugname. In vergelijking tot de RVM terugname dient bij een handmatige terugname een groter volume vervoerd te worden. Rebus sic stantibus vertaalt zich dit een groter aantal transporten voor een zelfde aantal verpakkingen.
- Vanuit het voorbehandelingscentrum worden de per materiaal gesorteerde en in balen geperste drankverpakkingen naar recyclage afgevoerd (zie punt 5).

Opmerking: Bij de teruggave van een drankverpakking wordt (automatisch of handmatig) nagegaan of er statiegeld werd betaald alvorens het statiegeld terug te betalen. Een verpakking die niet tot het statiegeldsysteem behoort kan dan:

- geweigerd worden, zodat er geen (verwerkings)kosten door het statiegeldsysteem worden gedragen. Mogelijks zijn er dan wel enkele kosten voor de inzamelpunten of de gemeente (bv geweigerde flessen die niet mee terug worden genomen maar in een afvalbak van het inzamelpunt of van de gemeente gedeponneerd of als zwerfvuil achter gelaten worden).
- aanvaard worden, waarbij er geen statiegeld wordt terugbetaald maar de kosten voor de verwerking wel door het statiegeldsysteem worden gedragen. Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn indien de recyclage van de betreffende verpakking mee kan geteld worden in de recyclagedoelstellingen in het kader van de terugnameverplichting huishoudelijke verpakkingen.

3.2.2 Financiële stromen

Korte beschrijving

We onderscheiden twee soorten financiële stromen:

- A: Financiële stromen die betrekking hebben op het statiegeld (in enge zin), i.e. het geld dat bij aankoop van de drank wordt betaald als een vorm van waarborg, die bij de effectieve teruggave van de drankverpakking wordt terugbetaald.
- B: Financiële stromen (andere dan SG) die betrekking hebben op het beheer van het SGS.

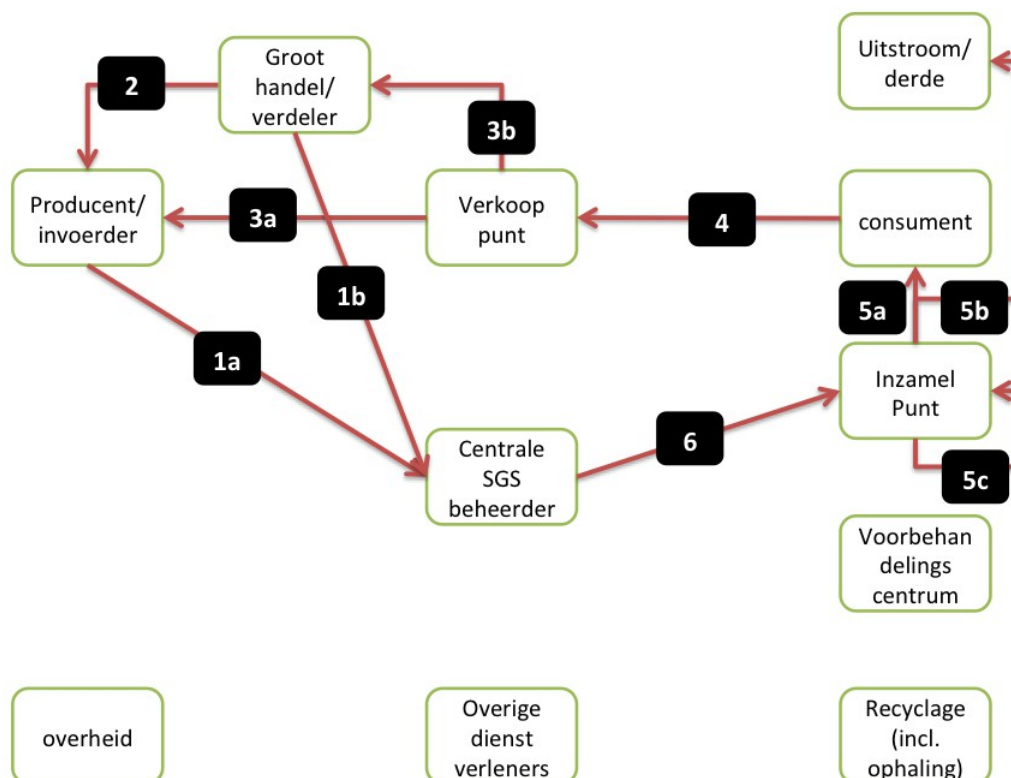
A: Financiële stromen die betrekking hebben op het SG

In beginsel geldt dat van zodra de producten op de Vlaamse markt worden gebracht, er statiegeld verschuldigd is (zie evenwel verder onder 'opmerkingen en aandachtspunten'). In de praktijk is het concept 'op de markt brengen' voor verschillende interpretaties vatbaar: vanaf levering aan verkooppunt, vanaf plaatsing in de winkel, vanaf effectieve verkoop. We stellen voor om vanaf levering aan het verkooppunt te beschouwen dat het product 'op de markt werd gebracht'. Dit betekent dat op alle dranken die op het verkooppunt terecht komen in beginsel SG verschuldigd is.

Er kan ter zake verwezen worden naar de definitie van het 'op de markt brengen' uit art 2, 3° van de Wet Productnormen: "*het binnenbrengen, de invoer of het bezit met het oog op de verkoop*".

¹⁸ Deze logistieke implicaties leiden op hun beurt weer tot een aantal kostenverschillen (o.a. in termen van telkosten en transportkosten). Voor een nadere bespreking hiervan verwijzen we naar het addendum bij het eindrapport van de impactanalyse.

of het ter beschikking stellen aan derden, het te koop aanbieden, de verkoop, het huuraanbod, de verhuring, of de afstand onder bezwarende titel of gratis¹⁹.



Figuur 4: Schematisch overzicht financiële stromen die betrekking hebben op het statiegeld

- De producent of invoerder (zie punt 1a) of verdeler (zie punt 1b) voor zover hij voor de drankverpakkingen die hij aan de verkooppunten levert geen SG aan de producent/invoerder heeft betaald (zie punt 2) die de SG drankverpakking op de Vlaamse markt brengt, is het statiegeld verschuldigd aan de CB;
- Het verkooppunt is het statiegeld verschuldigd aan de producent/invoerder (zie punt 3a) of aan de verdeler (zie punt 3b) die de producten levert;
- De consument is het SG verschuldigd aan het verkooppunt (zie punt 4). In de gevallen waar de consument rechtstreeks bij producent/invoerder of verdeler koopt, zullen deze laatste, het SG van de consument ontvangen (pijlen niet aangegeven in het schema om de leesbaarheid te verhogen);
- De consument (zie punt 5a) of de derde (zie punt 5b) die de SGDV terugbrengt bij een inzamelpunt ontvangt het SG in de vorm van een tegoedbon of cash (de keuze van het inzamelpunt), niet-geïnde bonnetjes²⁰ blijven verworven door inzamelpunt (zie punt 5c);
- Het inzamelpunt dat het SG heeft terugbetaald, ontvangt van de CB het bedrag van het terugbetaalde statiegeld, inclusief het bedrag van de niet-geïnde bonnetjes (zie punt 6).

¹⁹ Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers.

²⁰ Niet-geïnde bonnetjes zijn statiegeldbonnetjes die afgeleverd zijn (i.e. statiegeldverpakkingen die teruggebracht werden), maar die niet ten gelde werden gemaakt door de consument. Het zou gaan om ca. 2%.

Aangezien de plaats van aankoop (en betaling van SG) niet noodzakelijk dezelfde plaats is als deze waar de drankverpakking zal worden teruggebracht is er een verrekening nodig tussen de ontvangen en terugbetaalde SG. Dit kan met +/- rekeningen die periodiek gecompenseerd en/of aangezuiverd worden: op een vooraf bepaald(e) tijdstip/frequentie of boven een bepaald bedrag worden de rekeningen gesaldeerd.

In paragraaf 7.4 wordt het clearing mechanisme nader beschreven.

Opmerkingen en aandachtspunten

- *Enkele varianten op de typesituatie beschreven in het generieke model:*
 - Drankverkoop naar aanleiding van een festival: de festivalorganisator of de kraamhouder die de SGDV aankoopt op een festivalweide betaalt het statiegeld aan zijn leverancier²¹. De festivalgangers betalen de drank inclusief SG en kunnen deze recupereren door de SGDV aan de verkoper terug te bezorgen (handmatige inzameling). De door de verkoper of ander inzamelpunt op het festival handmatig ingezamelde SGDV worden naar de voorbehandelingscentra afgevoerd waar de ingeleverde SGDV worden geteld op basis waarvan het inzamelpunt hiervoor vergoed wordt.
 - Drankverkoop op werkplaats voor hoofdzakelijk consumptie ter plaatse (school, sporthal, discotheek, ...): de werkgever, drankenautomaatbeheerder, sporthaluitbater, discotheekhouder, frituuruitbater betaalt het statiegeld aan zijn leverancier bij aankoop van de SGDV²². De werknemers, scholieren, discotheek- en frituurbezoekers, ... betalen de drank inclusief SG aan de verkoper van de drank (e.g. de frituuruitbater) en kunnen het SG recupereren door de verpakkingen te overhandigen aan het inzamelpunt dat ter plaatse wordt georganiseerd of door deze bij te houden en deze aan formele inzamelpunten in distributiecentra terug te bezorgen (handmatig of bij grote inzameling RVM). In bepaalde gevallen kan er naar alternatieven worden gezocht: bijvoorbeeld de uitbater van de discotheek die blikjes uitschenkt in een glas en de SGDV bijhoudt zonder het statiegeld aan de consument door te rekenen.
 - Informele vs. formele inzamelpunten: meer algemeen kan men verwachten dat er in bepaalde gevallen zogenaamde 'informele inzamelpunten' tot stand zullen komen. Het betreft hier partijen waarmee de CB geen contractuele relatie onderhoudt (en waarvoor er dus ook geen bijzondere vergoeding voorzien wordt). Zij organiseren de voorafgaandelijke inzameling/groepering van SGDV en ontvangen het statiegeld door ingezamelde SGDV naar één van de formele inzamelpunten (waarmee de CB wel een overeenkomst heeft gesloten en die hier wel voor vergoed worden) te brengen. Een typisch voorbeeld hiervan is de jeugdbeweging, een werkgever, een marktkramer, ... die dit als dienst voor zijn medewerkers, leden, klanten doet. Het staat de organisator van dergelijk informeel inzamelpunt vrij om het statiegeld geheel of gedeeltelijk terug te betalen²³. De consument kan steeds de SGDV bijhouden en aan de formele inzamelpunten overhandigen in ruil voor het volledige statiegeldbedrag. Behoudens uitdrukkelijke vermelding betreffen de inzamelpunten waarvan sprake in dit document steeds de formele inzamelpunten.
- *Niet-geïnde statiegeldbonnetjes:* naar schatting wordt 2% van de afgeleverde statiegeldbonnetjes van ingeleverde statiegeldverpakkingen niet terug ingeleverd. De inkomsten van de niet-geïnde bonnetjes blijven bij de inzamelpunten. Desgevallend kan hier bij de berekening van de vergoeding van de inzamelpunten die met bonnetjes werken, mee rekening worden gehouden.
- *Voorschotten:* Om de liquiditeit van het SGS te verzekeren, kan met kwartaal (of maandelijks) voorschotten gewerkt worden waarbij de SG plichtige (producent/invoerder en groothandel/verdelers) bij aanvang van het kwartaal (de maand) een voorschot op het verschuldigde SG aan de CB overmaakt en op het einde van het jaar een afrekening

21 Tenzij hij zelf als statiegeldplichtige kan beschouwd worden, dan betaalt hij het statiegeld aan de CB.

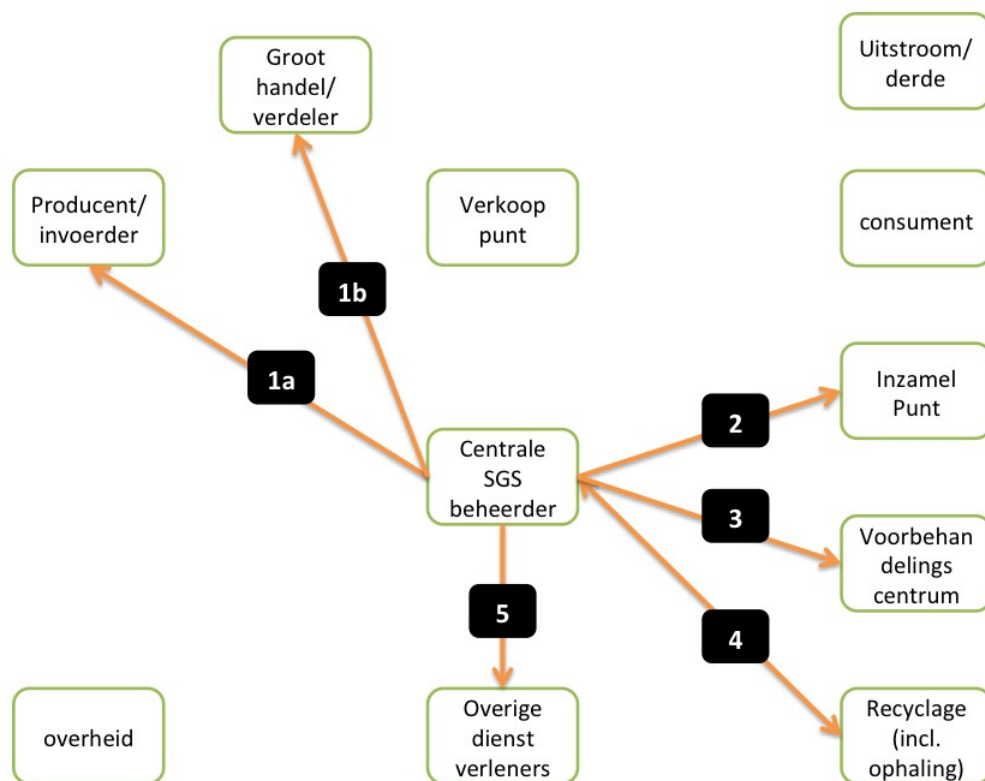
22 Tenzij hij zelf als statiegeldplichtige kan beschouwd worden, dan betaalt hij het statiegeld aan de CB.

23 Zo zijn er gevallen bekend in het buitenland waarbij op een festival, sportmanifestatie of ander event SGDV via informele inzamelpunten worden ingezameld en het SG dat hiervoor – na aanbidding aan een formeel inzamelpunt – wordt ontvangen, aan een goed doel wordt geschonken.

plaatsvindt. Het voorschot kan berekend worden op basis van de verkopen van het vorige jaar (n-1). Deze berekening kan eventueel verder gedetailleerd worden om rekening te houden met de omlooptijd van de drankverpakkingen (tijd tussen consumptie en verkoop).

- *Export door verdeler:* De verdeler die in Vlaanderen gelegen is en drankverpakkingen wenst te exporteren buiten Vlaanderen, kan op voorhand aan de producent aangeven welke hoeveelheden voor het buitenland bestemd zijn zodat de producent de nodige etiketaanpassingen kan doorvoeren. Op deze manier vermijden we het risico dat de betreffende uitgevoerde drankverpakkingen waarop geen SG werd ontvangen, naar Vlaanderen zouden terugkeren om het SG te claimen. Daarnaast kunnen de verdelers die wensen te exporteren in hun relatie met de CB een deel van de SG verplichting van de producent overnemen. De producent levert aan de verdeler zonder betaling van statiegeld aan de CB (voor het gedeelte dat mogelijks geëxporteerd wordt) en de verdeler mag dan zelf labelen in functie van binnenlandse verkoop/export en betaalt dan het SG aan de CB voor de drankverpakkingen die in het Vlaamse gewest op de markt worden gebracht.

B: Financiële stromen (andere dan SG) die betrekking hebben op het beheer van het SGS



Figuur 5: Schematische voorstelling financiële stromen (andere dan het SG) die betrekking hebben op het beheer van het statiegeldsysteem

Alle kosten en opbrengsten van het beheer van het SGS transiteren via de CB. Zo bijvoorbeeld :

- betaalt de CB de producenten/invoerders (zie punt 1a) en verdelers (zie punt 1b) een vergoeding voor gemaakte kosten (aanpassing etikettering, logistieke organisatie, enzovoort)²⁴;
- betaalt de CB de inzamelpunten een opstartvergoeding (bv verbouwing voor RVM's, een opportuniteitskost en een handling fee die het inzamelpunt vergoedt voor de kosten van o.a. handmatige inzameling van bepaalde fracties, het opkuisen van afval rond inzamelpunt, elektriciteit, het doorzenden van informatie, enzovoort) (zie punt 2);
- betaalt de CB de diensten van de voorbehandelingscentra (zie punt 3) alsook van andere leveranciers (bv leveranciers van RVM's²⁵; communicatieacties en andere gedragssturingsmiddelen (bv nudging/gamification²⁶) (zie punt 5) en overhead kosten;
- betaalt de CB de kosten voor recyclage/ontvangt de opbrengsten uit de verkoop van de gerecycleerde materialen (zie punt 4);
- verwerft de CB het statiegeld waarvoor geen verpakkingen werden geretourneerd (niet weergegeven in figuur).

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de inkomende en uitgaande stromen verwijzen we naar de cashflow planning in Hoofdstuk 4.

In geval van een overschot (kosten < inkomsten) blijven deze middelen door de CB verworven. Bij voorkeur wordt (met een deel hiervan) een financiële buffer aangelegd (bv ten belope van 6 maanden operationele kosten) om eventuele tijdelijke verliezen op te kunnen vangen. Het saldo kan dan bijvoorbeeld ingezet worden om bijkomende gedragssturingsacties te ontwikkelen en/of zwerfvuil aan te pakken. Dergelijk overschot kan ontstaan indien de niet-geïnde SG samen met de opbrengst van de materialen de kosten van het SGS overstijgen.

In geval van een tekort (kosten > inkomsten) wordt in eerste instantie de bij de CB opgebouwde buffer aangesproken, en vervolgens het saldo van het passief gedekt door de producenten/invoerders pro rata de hoeveelheden (stuks en/of volume en/of gewicht en/of soort) die door hen in het betreffende jaar op de Vlaamse markt werden gebracht. Uit de bespreking van de cashflow planning (zie Hoofdstuk 4) blijkt dat van zodra het SGS succesvol is²⁷ de producenten/invoerders jaarlijks een deficitair saldo zullen dienen aan te zuiveren.

De terugnamegraad bepaalt in belangrijke mate of er een tekort of overschot geboekt wordt. Naarmate de terugnamegraad stijgt en het SGS dus succesvoller wordt (wat uiteindelijk de bedoeling is), zal er een structureel tekort ontstaan²⁸ dat door de statiegeldplichtigen (vnl. producenten/invoerders) zal dienen gedekt te worden. Deze extra kosten zullen normaliter geheel of gedeeltelijk in de prijs aan de kassa worden doorgerekend.

24 Wij begrijpen dat in de onderzochte statiegeldsystemen niet in dergelijke betaling aan de producenten/invoerders en verdelers wordt voorzien. In het voorgestelde scenario houdt de geldstroom van de CB naar de producenten/invoerders en verdelers verband met het uitgangspunt dat alle inkomsten en uitgaven via de CB transiteren. Zodoende worden dus ook de (forfaitair bepaalde) kosten van de producenten/invoerders en verdelers door de CB vergoed. Echter, voor het voorgestelde SGS scenario is dit geen essentieel element, zodat het desgewenst achterwege kan worden gelaten. Ook op de cashflow planning heeft dit geen (of nauwelijks) impact omdat indien de kosten de inkomsten overschrijden de producenten/invoerders en verdelers het negatief saldo dienen te dekken.

25 Als alternatief voor de rechtstreekse financiering van de investering door de CB (waarbij de CB bv een lening aangaat om de RVM's te financieren) kan er ook voor gekozen worden om de inzamelpunten in de RVM's te laten investeren (inzamelpunt betaalt investering uit eigen middelen of gaat lening aan), waarbij vervolgens de CB het inzamelpunt voor de investering vergoedt (gespreid over een aantal jaren).

26 Nudging: beïnvloeden van (keuze)gedrag door een zetje in de goede richting te geven. Wikipedia definieert 'nudging' als volgt: "Nudge theory" (or Nudge) is a concept in behavioral science, political theory and economics which argues that positive reinforcements and indirect suggestions to try to achieve non-forced compliance can influence the motives, incentives and decision making of groups and individuals alike, at least as effectively – if not more effectively – than direct instruction, legislation, or enforcement." Gamification betreft het gebruik van spelelementen en technieken buiten een spelcontext met het oog op gedragssturing.

27 Zie berekeningen op basis van terugnamegraad van 90% of meer

28 Zie ook de sensitiviteitsanalyse bij de bespreking van de cashflow planning.

Opmerkingen en aandachtspunten

Op de markt gebracht vs. verkocht in Vlaanderen aan eindgebruiker – Aangezien een product als “op de markt gebracht” wordt beschouwd van zodra het geleverd is aan het verkooppunt (of zelfs voordien aan een centraal verdeelpunt), dan zal bij de verrekening van het verschuldigde SG verondersteld worden dat voor al deze drankverpakkingen er een SG werd geïnd. Voor de ‘op de markt gebrachte’ producten die om de een of andere reden uiteindelijk niet in Vlaanderen verkocht werden (bv omwille van een probleem met de verpakking of het product of export buiten Vlaanderen in geval van een verdeler) kan dit voor problemen zorgen. Deze onverkochte producten worden ofwel teruggezonden naar de producent/invoerder of verdeler, dan wel vernietigd. Het product is dus uiteindelijk niet verkocht geworden zodat het dan ook niet logisch is om deze verpakkingen mee in de berekening van de SG mee te nemen.

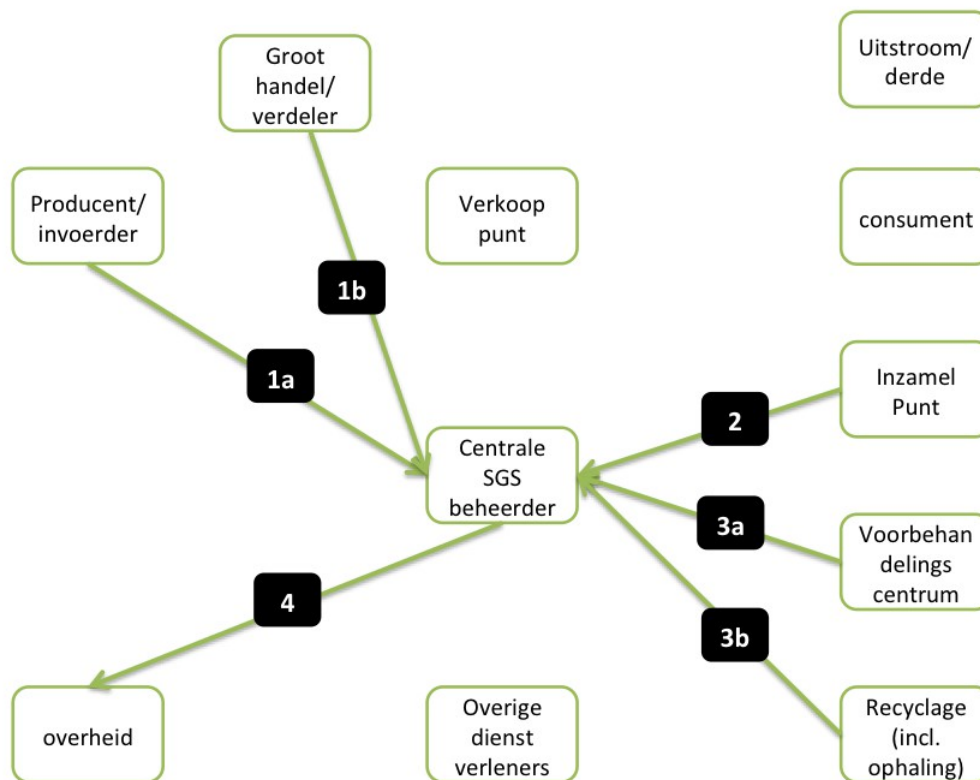
Een procedure waarbij de niet-verkochte (teruggezonden) producten in mindering kunnen gebracht worden van de ‘op de markt gebrachte’ producten kan hier soelaas bieden. Het verkooppunt geeft aan hoeveel uiteindelijk verkocht werd en wat er met de andere verpakkingen die niet verkocht werden, gebeurd is. Hij kan dit eventueel doen via zijn leverancier (producent, invoerder, verdeler) of rechtstreeks via de CB.

BTW in het kader van het statiegeldsysteem: zonder uitsluitel te willen geven over het vraagstuk van de toepassing van de BTW in het kader van een statiegeldsysteem, begrijpen wij dat momenteel in het geval van het statiegeldsysteem voor herbruikbare bierflesjes geen BTW verschuldigd is op het statiegeldbedrag. Aldus geeft het statiegeld geen aanleiding tot een prijsstijging voor de consument²⁹. Of deze redenering ook opgaat in het geval het statiegeldsysteem eenmalige drankverpakkingen betreft, dient verder onderzocht te worden. Voor wat betreft de diensten die in het kader van het SGS worden verleend, bijvoorbeeld door de inzamelpunten en waarvoor deze een vergoeding ontvangen, lijkt de BTW weer wel van toepassing. Ook voor dit punt dient verdere bevestiging gezocht te worden.

²⁹ De website van de fiscale administratie vermeldt “De maatstaf van heffing van btw is het bedrag dat verschuldigd is voor het geleverde goed of de gepresteerde dienst. In dit bedrag zijn ook de commissielonen, de verzekering en het vervoer, de belastingen, rechten en voorheffingen inbegrepen. De maatstaf van heffing omvat in elk geval niet een bepaald aantal prijskortingen, **statiegeld voor verpakkingen**”.

3.2.3 Informatiestromen

Schematische voorstelling



Figuur 6: Schematische voorstelling informatiestromen

Bondige beschrijving

Naast de informatie gericht naar de consument in de vorm van een statiegeldlogo en/of de vermelding "statiegeld" op het etiket zal het SGS verschillende informatiestromen teweegbrengen, o.a.:

- Jaarlijkse (of meer frequente) aangifte door SG-plichtige (producent/invoerder en groothandel/verdelers) aan de CB m.b.t. het aantal drankverpakkingen dat op de Vlaamse markt werd gebracht (zie punten 1a en 1b);
- Informatie van de inzamelpunten naar de CB: automatisch of periodiek m.b.t. de ingezamelde hoeveelheden SGDV via RVM met oog op clearing (zie punt 2).
- Informatie van de voorbehandelingscentra naar de CB o.a. m.b.t. de hoeveelheden handmatige terugname met oog op clearing en de hoeveelheden die werden afgevoerd naar recyclage (zie punt 3a);
- Informatie van de recyclagecentra naar de CB o.a. m.b.t. de hoeveelheden gerecycleerde materialen (zie punt 3b);
- Informatie van de CB aan de Vlaamse overheid: geaggregeerde cijfers inzake de op de Vlaamse markt gebrachte en gerecycleerde drankverpakkingen en/of andere rapporteringsverplichtingen (zie punt 4). Eventueel kan deze informatie meegeteld of in

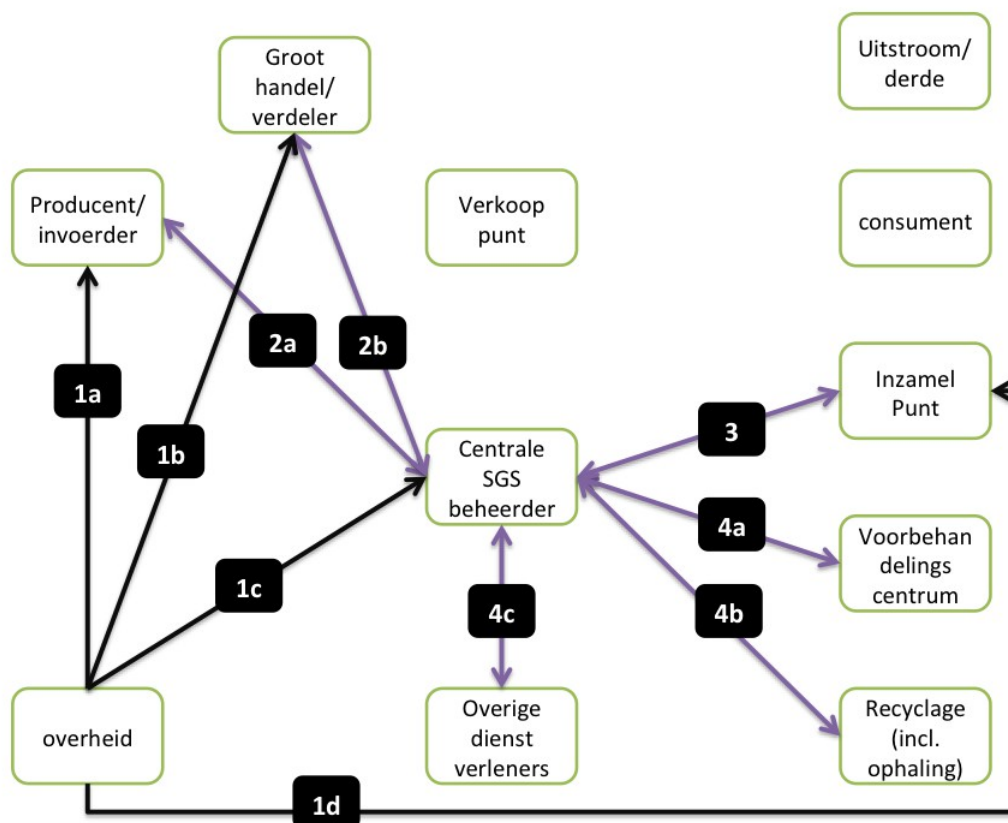
rekening gebracht worden bij de evaluatie van de realisatie van de recyclagedoelstellingen uit de terugnameplicht verpakkingen.

Opmerkingen en aandachtspunten

- Indien er niet met een veiligheidslogo wordt gewerkt (en er enkel op barcode wordt gescand), dient er tevens informatie m.b.t. nieuwe SGDv door de statiegeldplichtigen (producenten/invoerders of verdelers) via de CB doorgegeven te worden aan de inzamelpunten. Wordt er met een veiligheidslogo gewerkt, dan is deze bijkomende informatiestroom niet nodig om de SGDv van de andere (bv buitenlandse) drankverpakkingen te onderscheiden, maar kan het als extra beveiligingsmaatregel worden gebruikt.

3.2.4 Contractuele/juridische relaties

Schematische weergave



Figuur 7: Schematische weergave contractuele relaties

Bondige beschrijving

Naast de voormelde logistieke, financiële en informatiestromen wordt de organisatie van het SGS model tevens gekenmerkt door het juridisch kader c.q. de contractuele relaties tussen de belangrijkste spelers:

- Relatie overheid – producenten/invoerders (zie punt 1a) en verdelers (zie punt 1b): deze relatie wordt door de overheid geregeld in het wettelijk kader voor het statiegeldsysteem (o.a. inzake de verplichtingen aan producenten/invoerders, evt. doelstellingen, erkenningsvoorwaarden, handhaving, enzovoort). Hierin worden tevens de algemene voorwaarden waaraan het SGS systeem dient te voldoen, opgenomen (zie hierover paragraaf 7.7).
- Relatie overheid – CB (zie punt 1c): deze relatie wordt door de overheid geregeld in het wettelijk kader voor het statiegeldsysteem en in de erkenning van een CB waarin ondermeer de verplichtingen van de CB (en, desgevallend, de tegenprestatie van de overheid) in opgenomen staat. Hierin worden tevens de bijzondere voorwaarden waaraan het SGS systeem dient te voldoen, opgenomen. Het lijkt ons bijvoorbeeld zinvol om te voorzien dat de CB de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk aanneemt en voldoende representatief dient te zijn voor de drankensector en distributiesector.
- Relatie overheid – inzamelpunten (zie punt 1d): het betreft hier het wettelijk kader dat de verplichting instelt tot inzameling van de SGDv door de grote distributiecentra.
- Producenten/invoerders (zie punt 2a) en verdelers (zie punt 2b) – CB: contractuele relatie in de vorm van een toetredingscontract. Er wordt ondermeer de overname/delegatie in geregeld van de verplichting uit het wettelijk kader van de producenten/invoerders en verdelers aan de CB en de voorwaarden waaronder deze overname/delegatie kan plaatsvinden.
- Relatie inzamelpunten – CB (zie punt 3): contractuele relatie in de vorm van een toetredingscontract. Hierin worden o.a. afspraken gemaakt met betrekking tot de plaatsing/onderhoud van de inzamelmachines, het verwittigen van de operatoren (ophalers/recycleurs) en de vergoeding die de inzamelpunten ontvangen.
- Voorbehandelingscentra/recycleurs/overige dienstverleners (incl. transport en tussenschakels) – CB (zie punt 4a, 4b en 4c): contractuele relatie in de vorm van een (raam)contract waarin de dienstverlening tussen de CB en deze partijen wordt geregeld.

Er kan bekeken worden of en op welke wijze het voormeld wettelijk kader en voormelde contractuele relaties in het wettelijk kader / de contractuele relaties inzake de terugnameverplichting 'verpakkingen' kunnen gekaderd worden.

Opmerking en aandachtspunten

In het schema behandelen we enkel de relaties tussen de overheid/CB, enerzijds, en de inzamelpunten, anderzijds. Er vertrekken geen pijlen tussen de overheid of de CB en *de verkooppunten*. Dit heeft te maken met het feit dat niet alle verkooppunten als inzamelpunt zullen fungeren en de juridische relatie verband houdt met de activiteiten als inzamelpunt. Terzijde bij de verdere uitwerking kan desgewenst nagegaan worden of het niet zinvol is om ook andere actoren (die geen verkooppunt zijn) als inzamelpunt te laten fungeren indien zij dit wensen.

4 Financieel plan

4.1. Ten geleide

4.1.1 Cashflow planning van SGS

Het financieel plan betreft een cashflow planning over een periode van de eerste 10 jaar. Het geeft een overzicht van de inkomende en uitgaande stromen en geeft daarbij een beeld van de financieringsbehoeften c.q. de dekking van de kosten door de inkomsten uit het SGS.

Merk op dat het hier een financieel plan voor de Centrale Beheerder (CB) betreft. Dit betekent dat de kosten en inkomsten die geen invloed hebben op de CB (bv de kosten als gevolg van een verschuiving van het aankoopgedrag) niet in de cashflow planning worden meegenomen. Dit belet niet dat de contractuele afspraken tussen de partijen aan het SGS kunnen voorzien dat bepaalde kosten/inkomsten van het SGS tussen de centrale beheerder en de overige partijen geheel of gedeeltelijk kunnen verschoven worden. Zo bijvoorbeeld kan de CB de (investerings)kosten met betrekking tot de RVM's, geheel of gedeeltelijk van het inzamelpunt overnemen, en kunnen ook de 'inkomsten' uit niet-geïnde statiegelden van de verkooppunten terug naar de CB terugvloeien. Deze kosten hebben een impact op de cashflows en worden dus meegenomen in de cashflow berekening.

4.1.2 Structuur rekenblad voor cashflow planning

Voor de cashflow planning werd een rekenblad opgesteld dat uit 3 grote delen bestaat:

Deel 1 : Dataset (tab “Data”)

In dit deel staan de verschillende basisassumpties, waarden, en – meer algemeen – gegevens die we voor de cashflow planning nodig hebben. Hier vinden we eenheidskosten, aantallen, tijdsgebonden aspecten (bv doorlooptijden, levensduur RVM's, enzovoort). Dit deel wordt gevoed vanuit de gegevens en dataset die in de addendum bij fase 1 en 2 gedetailleerd werden beschreven.

Naast de gegevens en werkhypothesen (die voortkomen uit fase 1 en 2 van het onderzoek inclusief de update op basis van de nieuwe cijfers die werden aangereikt) worden in het kader van de cashflow planning nog een aantal bijkomende hypothesen geformuleerd. Het betreft volgende werkhypothesen en gegevens :

- *Financiering van de RVM's* – De financiering van de RVM's kan op verschillende wijzen plaatsvinden. We hanteren hier als werkhypothese dat de CB³⁰ een lening aan gaat (of een vorm van financiële leasing) waarbij de lening in gelijke schijven, over een periode van 5 jaar³¹ wordt terugbetaald en de financiële kosten hiervoor 5% op het ontleende kapitaal bedragen. Voorts wordt een eigen inbreng van 10% van de aankoopprijs gedaan en wordt de restwaarde op 0 euro gezet.
- Vervanging van RVM's: de operationele levensduur c.q. het ogenblik van vervanging werd gemiddeld op circa 7 jaar vastgesteld. We stellen voor om de vervanging van het gehele park over 5 jaar te spreiden vanaf het 6e gebruiksjaar (dus in jaar 6, 7, 8, 9 en 10).

³⁰ In de praktijk kan ook het verkooppunt een lening aan gaan en zich de kosten hiervan laten vergoeden door het CB. In dit geval wordt het verkooppunt eigenaar van de RVM. Dit maakt weinig verschil uit voor de cashflow planning.

³¹ Er wordt van uitgegaan dat de lening wordt toegestaan voor een periode die kleiner is dan de gemiddelde levensduur van de RVM. Mogelijks kan ook op langere periode geleend worden.

- Een eigen vermogen van 2 MEUR geheel of gedeeltelijk wordt opgehaald bij de sector van de drankproducenten/invoerder en verdelers die tevens als aandeelhouders van de CB optreden, of bij andere belanghebbenden.

Deel 2 : Samenvattend Overzicht Kasstromen (tab “Overzicht”)

In dit deel worden de resultaten van de belangrijkste kostenitems synthetisch weergegeven (**een regel per item hieronder**). Zo verkrijgen we een samenvattend overzicht van de kasstromen over een periode van 10 jaar en kunnen we de cashflow positie (positief of negatief) voor elk jaar bepalen. In voorkomend geval kan dan ook een oplossing voor of een aanwending van het negatief of batig saldo gezocht worden.

a) Totaal inkomende kasstromen

- Eigen vermogen (startkapitaal): het betreft het eigen vermogen van de rechtspersoon die het SGS zal organiseren. Deze middelen worden opgehaald bij de aandeelhouders van de SGS organisatie. Momenteel wordt ervan uitgegaan dat het eigen vermogen door de statiegeldplichtigen wordt aangeleverd zonder vergoeding (= extra kost voor hen in de vorm van gedeerde inkomsten). Alternatieven waarbij andere partijen het eigen vermogen zouden aanleveren en/of een vergoeding van het eigen vermogen wordt voorzien, kunnen evenwel ook relevant zijn. Dit hangt ondermeer af van de juridische vorm die gebruikt zal worden (bv vzw versus nv).
- Vreemd vermogen: het betreft een lening van derden of voorschotten van leden: het betreft hier de middelen die bovenop het startkapitaal (eigen vermogen) bij de aanvang van het SGS beschikbaar dienen te zijn om de initiële kosten van het systeem te kunnen bekostigen.
- Statiegeld: het betreft statiegeld dat door de CB ontvangen wordt.
- Materiaalopbrengsten: het betreft de netto-opbrengst van de materialen die in recyclage worden gebracht (i.e. na aftrek van recyclagekosten).
- Lidgelden: het betreft een bijdrage van de deelnemers aan het SGS. Deze kan forfaitair of op basis van volume/omzet en/of als eenmalig of jaarlijkse bijdrage geformuleerd worden. In het rekenblad geven we momenteel enkel de benodigde jaarlijkse omvang van de lidgelden weer.
- Salderingsbijdrage: dit betreft de mogelijkheid om een eventueel negatief financieel saldo van het SGS op te vangen door de bijdragen van de SG plichtigen (producenten/invoerders en groothandelaars/verdelers). Deze bijdrage kan bijvoorbeeld bepaald worden in functie van het aandeel in de SGDV die in het jaar voorafgaand aan het deficitaire jaar, op de markt werden gebracht.
- Opmerking : aangezien in de praktijk het ontvangen statiegeld pas na verloop van tijd doorgestort/terugbetaald dient te worden, wordt er een bepaalde hoeveelheid middelen in het SGS geïnjecteerd die – in afwachting van het respectievelijk door- of terugstorten – afhankelijk van de uitwerking van het systeem kosteloos aan de statiegeldplichtigen en/of de CB ter beschikking wordt gesteld. Indien elk huisgezin 10 flessen in huis heeft, dan duurt het even alvorens de flessen op het inzamelpunt belanden en het statiegeld wordt teruggevorderd. Deze middelen kunnen een stukje van de systeemkosten prefinancieren. Dit punt wordt pro memorie meegegeven zonder dat de effecten hiervan in detail onderzocht werden.

b) Totaal uitgaande kasstromen

- Opstartkosten: het betreft de implementatiekosten van het SGS. Deze worden voorlopig vastgesteld op 1,2 miljoen euro (cf. infra punt 6.3).
- Financiële kosten: het betreft de kosten verbonden aan het vergoeden van de lening.

- Beheerskosten centraal systeem: deze omvatten de kosten die met het beheer van het systeem gepaard gaan. Zij worden in het rekenblad ter informatie verder uitgesplitst in:
 - clearing
 - personeelskosten/kantoor/communicatie/enzovoort: het betreft de overheadkosten, exclusief clearing, i.e. de kosten die betrekking hebben op het geheel van functies gericht op sturing en ondersteuning, o.a. directie, management en secretariële ondersteuning, personeel & organisatie, informatisering & automatisering, financiën & controle, communicatie, juridische zaken, facilitaire zaken, ...
- Producentenkosten: het betreft hier de kosten die de producenten maken in het kader van het SGS.
- Inzamelingskosten gedragen door CB: het betreft hier de kosten van de terugname van de SGDVB die aan de inzamelpunten vergoed zullen worden vanuit het CB. Zij worden in het rekenblad ter informatie verder uitgesplitst in:
 - Kosten die betrekking hebben op de investering en het onderhoud van de RVM's;
 - Personeelskosten in de grote distributiecentra;
 - Personeelskosten voor manuele terugname in de kleine distributiecentra;
 - Kosten voor infrastructuur en personeel voor terugname van drankverpakkingen op publieke locaties en containerparken (deze werden op 0 gesteld aangezien het weerhouden scenario er (voorlopig) van uit gaat dat er geen RVM's in publieke ruimten zullen geplaatst worden).
- Transportkosten.
- Kosten voorbehandelingsscentra: het betreft de tel- en sorteerkosten.
- Teruggave statiegeld: het betreft hier het statiegeld dat aan de verkooppunten dient terugbetaald te worden in functie van de ingeleverde SGDVB.

Sensitiviteiten

Naast deze resultaten werd in dit tabblad tevens de mogelijkheid voorzien om een aantal sensitiviteitsanalyses door te voeren, met name:

- % stijging/daling loonkosten;
- % stijging/daling RVM kost;
- Inflatiefactor personeelskost;
- Inflatiefactor huurkost;
- Inflatiefactor operationele kosten;
- Inflatiefactor materiaalopbrengsten;
- Teruggavegraad;
- % distributiekosten vergoed;
- % van financiering van RVM's door CB.

Deel 3 : Detailberekeningen (verschillende tabs)

In deze tabs worden de verschillende detailberekeningen die voor de inkomende en uitgaande kasstromen werden gebruikt, meegegeven.

Er zijn detailberekeningen beschikbaar voor (zie afzonderlijke tabbladen):

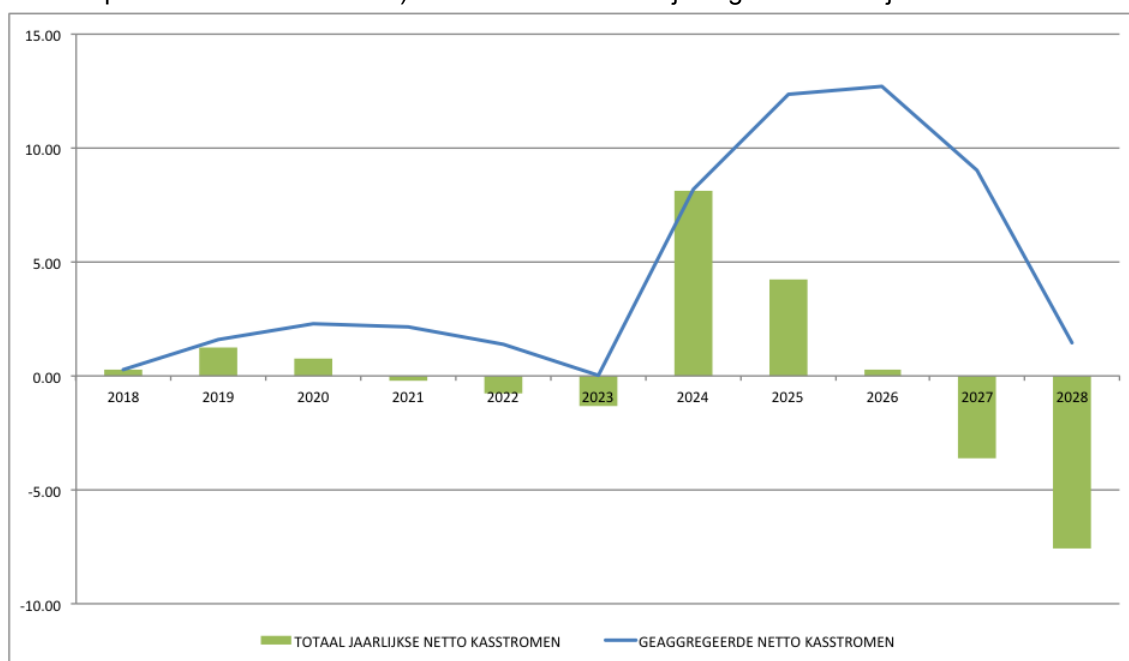
- Materiaalopbrengsten;
- Beheerskosten centraal systeem;
- Kosten grote distributie;

- Kosten kleine distributie;
- Transportkosten;
- Kosten voorbehandelingsscentra.

4.2. Cashflow planning

4.2.1 Voorstelling resultaten

Hieronder voegen we de grafische voorstelling van de jaarlijkse en geaggregeerde kasstromen over de periode 2018 t.e.m. 2028) toe. De kasstromen zijn uitgedrukt in miljoen euro.



Figuur 8: Overzicht Kasstromen (2018-2028)

De cijfers die voormelde grafiek voeden, worden weergegeven in de tabel hieronder en komen uit het tabblad 'overzicht' uit het rekenblad.

Tabel 3: Overzicht Kasstromen (2018-2028)

jaar	0 2018	1 2019	2 2020	3 2021	4 2022	5 2023	6 2024	7 2025	8 2026	9 2027	10 2028
TOTAAL INKOMENDE KASSTROMEN	10,5	579,5	579,8	580,2	580,6	581,0	581,4	581,8	582,2	582,6	583,0
Eigen vermogen (opgehaald startkapitaal)	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vreemd vermogen (lening/voorschotten)	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Statiegeld	0	560	560	560	560	560	560	560	560	560	560
Materiaalopbrengsten	0,00	18,09	18,45	18,82	19,19	19,58	19,97	20,37	20,78	21,19	21,62
Lidgelden	0	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Salderingsbijdrage	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL UITGAANDE KASSTROMEN	10,19	578,19	579,10	580,39	581,34	582,30	573,21	577,52	581,86	586,22	590,60
Opstartkosten	1,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Financiële kosten (terugbetaling lening+ interest)	-	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04
Beheerskosten centraal systeem	1,95	3,94	3,98	4,03	4,07	4,12	4,17	4,21	4,26	4,31	4,36
- clearing	0,00	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21
- personeelkosten/kantoor/communicatie	1,95	2,73	2,77	2,82	2,86	2,91	2,96	3,00	3,05	3,10	3,15
Producentenkosten	0,00	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81
Inzamelingskosten gedragen door CB	7,0	56,8	57,5	58,5	59,3	60,0	50,7	54,8	58,9	63,0	67,1
- RVM's (betaling aan grote distributie)	7,0	22,3	22,5	23,0	23,1	23,3	13,4	16,9	20,3	23,8	27,3
- Grote distributie (excl. RVM's)	0,0	19,1	19,3	19,6	19,8	20,1	20,4	20,6	20,9	21,2	21,5
- Publieke ruimten en containerparken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Kleine distributie	0,0	15,4	15,7	16,0	16,3	16,6	16,9	17,3	17,6	18,0	18,3
Transportkosten	0,00	5,01	5,11	5,21	5,31	5,42	5,53	5,64	5,75	5,87	5,99
Telcentra/sorteerkosten	0,00	3,56	3,62	3,69	3,76	3,83	3,90	3,97	4,05	4,12	4,20
Teruggave statiegeld	0	504	504	504	504	504	504	504	504	504	504
TOTAAL JAARLIJKSE NETTO KASSTROMEN	0,31	1,28	0,73	-0,19	-0,76	-1,34	8,15	4,23	0,30	-3,65	-7,60
GEAGGREGEEERDE NETTO KASSTROMEN	0,31	1,59	2,31	2,13	1,37	0,02	8,17	12,40	12,69	9,05	1,45

4.2.2 Bespreking resultaten

Hieronder bespreken we de belangrijkste resultaten en bevindingen over de periode 2018-2028³². Hierbij staan we vnl. stil bij de knelpunten die we bij de opmaak van het cashflow plan identificeerden en geven we aan hoe deze knelpunten werden opgelost (zonder alternatieve oplossingen uit te sluiten). Het betreft volgende bevindingen, knelpunten en oplossingen:

- Over de beschouwde periode zijn de inkomsten uit de materiaalopbrengsten en de niet-geretourneerde SGDv onvoldoende om kosten te dekken³³. Daarom werd aan inkomstzijde additionele middelen voorzien in de vorm van een eigen vermogen ter hoogte van € 2,5 mln in 2018 (eenmalig) en lidgelden ter hoogte van € 1,3 mln per jaar (recurrent) vanaf jaar 1. Bijkomend werd aan de uitgavenzijde, de vergoeding van de kosten die in rekening gebracht worden bij de inzamelpunten, herleid tot 88% van de in het addendum bij de impactanalyse begrootte kosten van de distributie.
- Afstemming van de kasstromen: doordat in de aanvangsfase opstartkosten en investeringen in RVM's plaatsvinden, zitten we in de beginjaren met een onevenwicht tussen de inkomsten en de kosten van het SGS. Om hieraan te verhelpen, wordt een lening ter hoogte van € 8 mln aangegaan aan een jaarlijkse interest van 5% terugbetaalbaar in gelijke schrijven over een periode van 10 jaar.
- We merken op dat de daling in kosten in het 6de jaar voor de RVM's te maken heeft met de wijze van financiering van de RVM's. De vergoeding van de grote distributie voor de investering in RVM's houdt rekening met een financiering door middel van een cash betaling van 10% en een lening van 90% (@5% per jaar) over een looptijd van 5 jaar^{34,35}. De daaropvolgende stijging van RVM kosten heeft te maken met een spreiding van de vervanging van de nieuwe RVM's die over 5 jaar loopt (20% per jaar, in jaar 6,7,8,9 en 10). Voor wat betreft de bestaande RVM's (die vandaag voor de herbruikbare glazen flessen worden gebruikt) is bij aanvang van het systeem (jaar 0) een investering noodzakelijk voor het 'upgraden' zodat zij ook andere SGDv zouden kunnen aanvaarden. Meer bepaald gaan we voor de berekening van de cashflows uit van een totaal van 719 bestaande RVM's die een upgrade benodigen en 2.563 nieuwe RVM's (samen 3.282 RVM's). Bij gelijke hoeveelheden verpakkingen zal het aantal RVM's normaliter niet toenemen, maar moeten de RVM's periodiek vervangen worden. Voor de *nieuwe RVM's* gaan we uit van een gemiddelde levensduur van 7 jaren en een jaarlijkse vervanging van 20% per jaar vanaf het 6de jaar nadat de nieuwe RVM's in gebruik werden genomen. Voor de *bestaande RVM's* die ge-upgraded werden in jaar 0, houden we rekening met een jaarlijkse vervanging vanaf jaar 3, van 20% van de 719 RVM's. Eens de ge-upgrade RVM's vervangen zijn, volgen zij het vervangingsritme van de nieuwe RVM's (20 % per jaar gespreid over 5 jaar vanaf het 6de jaar van ingebruikname).

32 Deze resultaten zijn niet 1-op-1 te vergelijken met de raming van kosten en opbrengsten uit de impactanalyse (zie eindrapport fase 1 en 2 en addendum daarbij). In de cashflow planning worden enkel de inkomende en uitgaande kasstromen meegenomen die betrekking hebben op de centrale beheerder. Niet-geïnde bonnetjes (i.e. van statiegeld drankverpakkingen die teruggebracht werden, waarvoor een bonnetje werd verkregen, maar waarvoor geen geld werd uitbetaald – vergetelheid consument) worden niet meegerekend in de cashflow planning. Dit is een opbrengst van het statiegeldsysteem, maar komt niet bij de centrale beheerder terecht. Wat in het cashflow model wel wordt meegenomen is de verdeling van de kasstromen over de jaren, interesten die moeten betaald worden op leningen, inflatie, enzovoort.

33 De uitgaande kasstromen te wijten aan de kosten (dus exclusief terugbetaling statiegelden) variëren tussen € 69 mln / jaar en € 86 mln / jaar (excl. de opstartkosten en rekening houdend met een vergoeding van 88% van de geschatte kosten voor de distributie), en stijgen vanaf het 6e jaar wanneer er RVM's worden vervangen. De inkomsten (eveneens zonder de statiegelden) bedragen ca. € 20 mln / jaar. De niet-geïnde statiegelden worden geraamd op € 56 mln / jaar, wat de kloof tussen inkomsten en kosten kan dichten.

34 We formuleren hierbij de conservatieve hypothese dat de looptijd van de lening die voor dergelijke investering wordt toegestaan korter is dan de levensduur (7 jaar) van de RVM's.

35 Een alternatief kan er in bestaan dat de RVM's rechtstreeks door de CB worden gefinancierd. Het is met andere woorden de CB (en niet het inzamelpunt) die een lening aangaat. In dergelijk geval, stijgt in jaar 0 in de inkomende kasstromen het vreemd vermogen met het geleende bedrag en wordt in het zelfde jaar in de uitgaande stromen de besteding van de geleende middelen aan de investering in RVM in rekening gebracht. Voor de komende jaren wordt dan de vergoeding die in de huidige tabel door de CB aan de distributie wordt betaald voor de investering in RVM's, vervangen door een terugbetaling van de lening die de CB heeft aangegaan voor de RVM's aan de leningverschaffer (bv klassiek bancaire krediet).

4.3. Sensitiviteitsanalyse

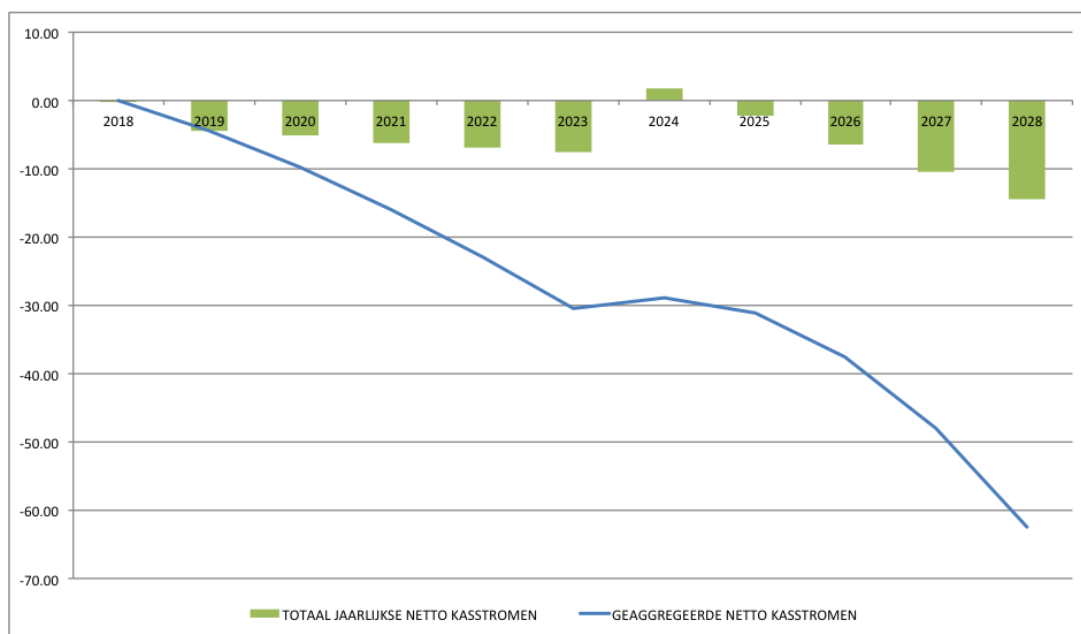
Voor het hierboven vermelde referentiescenario voor de cashflows, geven we hieronder grafisch de impact op de netto kasstromen weer wanneer we één van de drie belangrijke variabelen wijzigen en dit voor twee scenario's: één waar we willen corrigeren voor een onderschatting van de kosten/opbrengsten in het referentiescenario en één waar we corrigeren voor een overschatting van de kosten/opbrengsten referentiescenario.

In concreto bekijken we :

- een stijging/daling van de loonkost met 20%;
- een stijging/daling van de RVM kost met 20%;
- een stijging/daling van de terugnamegraad tot resp. 95% / 98% en 85%.

4.3.1 Onderschatting kosten/opbrengsten referentiescenario

- Een stijging van de loonkost met 20%



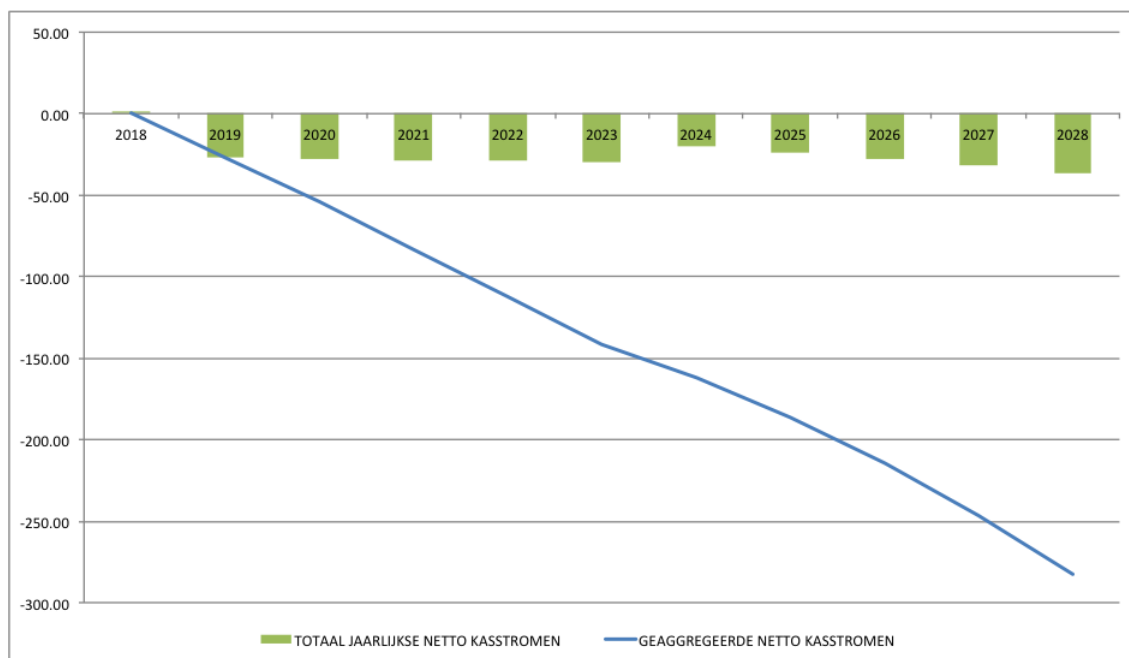
Figuur 9: Stijging loonkost met 20%

- een stijging van de RVM-kost met 20%
Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zou blijken dat we additionele reserve RVM's nodig hebben om storingen van RVM's op te kunnen vangen.



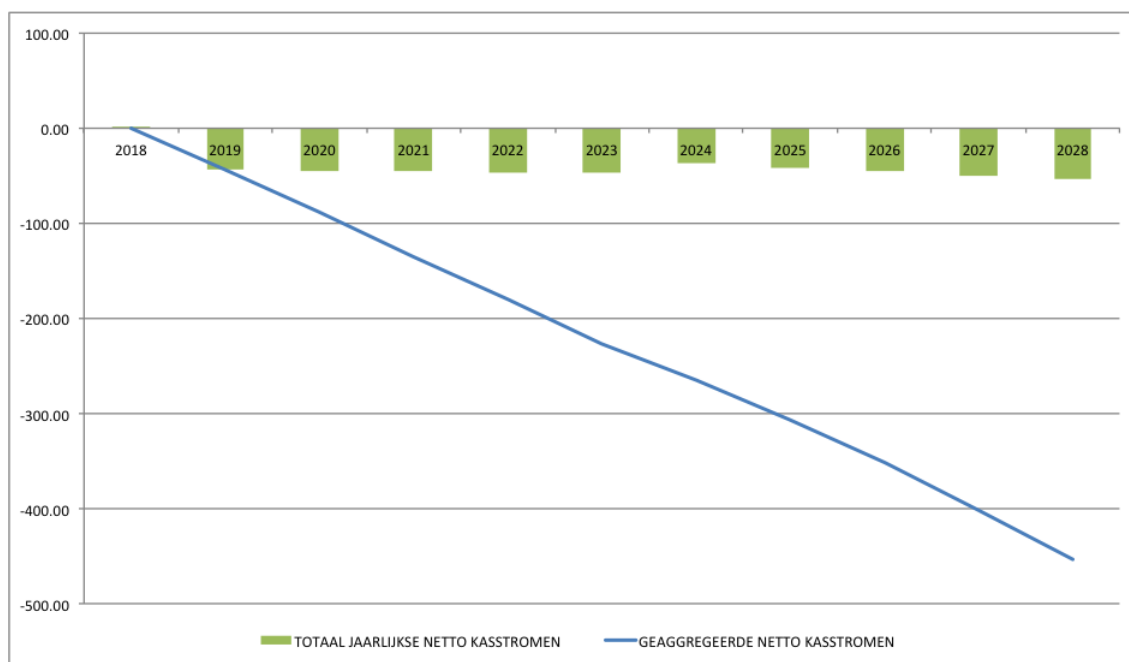
Figuur 10: Stijging RVM-kost met 20%

- een stijging van de terugnamegraad van 90% tot 95%



Figuur 11: Stijging terugnamegraad van 90% tot 95%

- een stijging van de terugnamegraad van 90% tot 98%



Figuur 12: Stijging terugnamegraad van 90% tot 98%

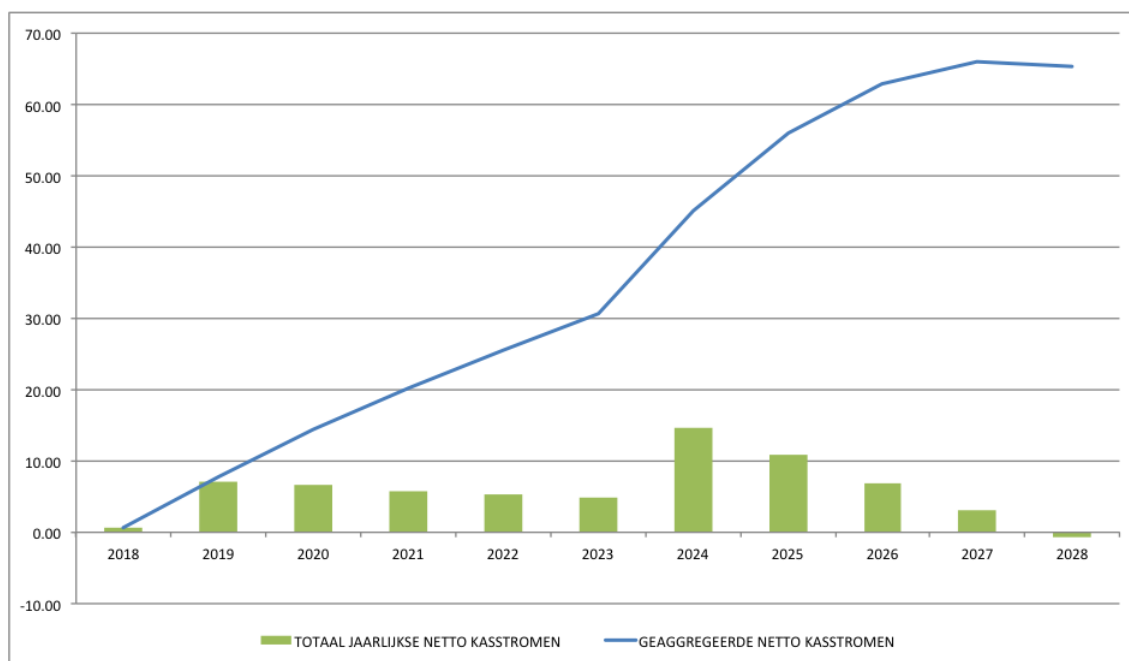
In de vier gevallen heeft de wijziging een negatieve impact op de netto kasstromen en leidt het tot een gemiddeld jaarlijkse negatieve kasstroom van respectievelijk € 5,7 mln per jaar (€ 62,47 mln geaggregeerd over 11 jaren); € 3,4 mln per jaar (€ 37,27 mln geaggregeerd over 11 jaren); € 25,7 mln per jaar (€ 282,64 mln geaggregeerd over 11 jaren) en € 41,3 mln per jaar (€ 454,25 mln geaggregeerd over 11 jaren).

Uiteraard kunnen zich ook combinaties van verschillende effecten voordoen, en kan de stijging van de betreffende variabelen van een andere orde zijn (groter/kleiner).

In dergelijk geval voorziet het SGS scenario dat het negatieve saldo door de invoerders / producenten of groothandelaars / verdelers die de SGDv op de Vlaamse markt brengen wordt gedragen, in voorkomend geval, na uitputting van de door het SGS hiertoe eerder opgebouwde reserves.

4.3.2 Overschatting kosten/opbrengsten referentiescenario

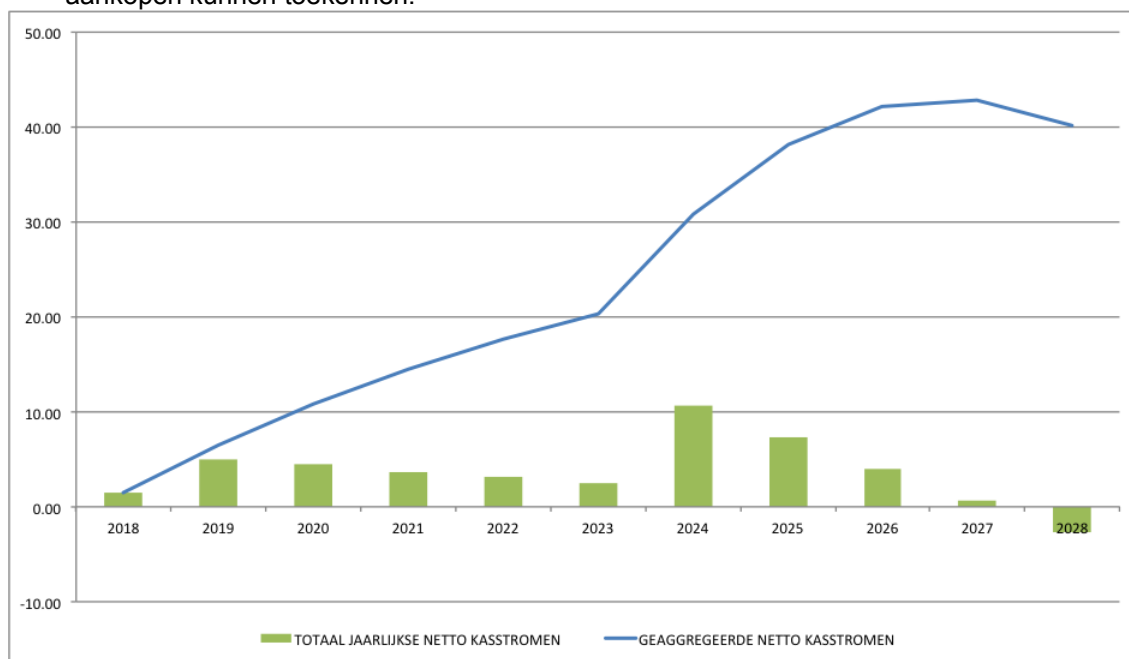
- een daling van de loonkost met 20%



Figuur 13: Daling loonkost met 20%

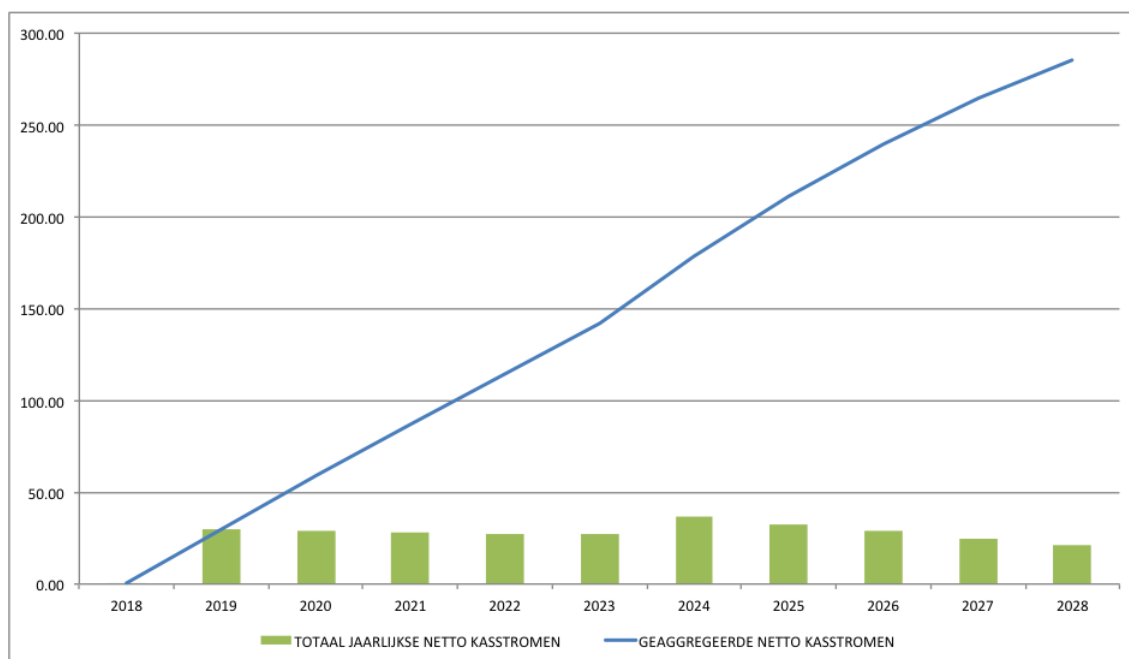
- een daling van de RVM-kost met 20%

Dergelijke daling kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een gegroepeerde aankoop van een groot aantal RVM's. We merken evenwel op dat het zeer beperkte aantal spelers op de markt (quasi monopolie/ oligopolie) de onderhandelingspositie van de marktspelers verstevigt, zodat zij mogelijk geen of een meer beperkte prijsreductie voor gegroepeerde aankopen kunnen toekennen.



Figuur 14: Daling kost RVM's 20%

- een daling van de terugnamegraad van 90% naar 85%



Figuur 15: Daling teruggavegraad van 90% naar 85%

In de drie gevallen heeft de wijziging een positieve impact op de netto kasstromen en leidt het tot een gemiddeld jaarlijkse positieve kasstroom van respectievelijk € 5,9 mln per jaar (€ 65,36 mln geaggregeerd over 11 jaren), € 3,65 mln per jaar (€ 40,16 mln geaggregeerd over 11 jaren) en € 25,95 mln per jaar (€ 285,53 mln geaggregeerd over 11 jaren).

In dergelijk geval voorziet het SGS scenario dat het positieve saldo in eerste instantie wordt aangewend om een reserve (buffer) aan te leggen om eventuele toekomstige verliezen op te vangen. Het saldo (na opbouw reserve) zal door de CB (diens raad van bestuur/algemene vergadering) kunnen worden aangewend om bijvoorbeeld gedeeltelijk in een mindering van de bijdragen van de leden te voorzien (of zelfs in de vergoeding van het kapitaal ingeval van een organisatie met winstoogmerk) en/of andere activiteiten die het zwerfuijl met betrekking tot drankverpakkingen in het bijzonder, maar ook daarbuiten, kunnen helpen terugdringen.

Uiteraard kunnen zich ook combinaties van verschillende effecten voordoen, en kan de daling van de betreffende variabelen van een andere orde zijn (groter/kleiner).

Samenvattend

Uit de sensitiviteitsanalyse blijkt ten overvloede dat de terugnamegraad in belangrijke mate de netto kostprijs van het SGS bepaalt. Het lijkt ons niet uitgesloten dat in de beginperiode de terugnamegraad lager dan 90 % zal zijn, om vervolgens geleidelijk aan te stijgen. Het is in voorkomend geval aangewezen om (een deel van) de extra inkomsten te reserveren als buffer voor eventuele 'verliezen' die zich in latere jaren zouden voordoen als gevolg van een verhoogde terugnamegraad. We wijzen er op dat indien het SGS succesvol is en een terugnamegraad van 90 % of meer kan bewerkstelligen (wat het streefdoel zou moeten zijn), het SGS met een **structureel tekort** geconfronteerd zal worden dat door de statiegeldplichtigen (vnl. producenten en invoerders) zal dienen te worden afgedekt.

5 Risicoanalyse en risicobeheersmaatregelen

5.1. Ten geleide

In dit hoofdstuk worden de geïdentificeerde risico's in kaart gebracht en aangegeven hoe we met deze risico's in het statiegeldsysteem omgaan.

In elk systeem waarin geld circuleert, bestaat het risico op fraude. Om deze risico's aan te pakken, zijn er risicobeheersmaatregelen nodig. Hieronder voeren we a) een risico-identificatie, -evaluatie en -analyse uit met het oog op het identificeren van de belangrijkste (fraude)risico's, worden b) alternatieve risicoresponsies geïdentificeerd en geëvalueerd en worden c) op basis hiervan een risicobeheerstrategie en -maatregelen gedefinieerd die geïmplementeerd moeten worden met het oog op het tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van de verschillende risico's die met het statiegeldsysteem verbonden zijn (inclusief het frauderisico).

We bespreken achtereenvolgens volgende risico's:

- Risico 1 – Er wordt geen statiegeld betaald terwijl dit wel verschuldigd is;
- Risico 2 – Er wordt onterecht statiegeld terugbetaald.

5.2. ***Risico 1 – Er wordt geen statiegeld betaald terwijl dit wel verschuldigd is***

5.2.1 Risico-identificatie en -analyse

Vanuit het SGS systeem zijn vnl. volgende frauderisico's waarbij er geen statiegeld betaald wordt terwijl dit wel verschuldigd is, van belang:

- *Aangiftefraude (Risico 1.1)*
Er worden meer SGD's op de markt gebracht dan dat er effectief aan de CB worden aangegeven. Het betreft hier het geval waarbij de SG plichtige (producent/invoerder of groothandel/verdelers) minder SGD's aangeeft dan hij werkelijk op de markt heeft gebracht.
- *Freeriders (Risico 1.2)*
Het betreft leveranciers (producenten/invoerders/verdelers) die zich niet bij de CB hebben aangemeld, niets aangeven en dus 'onder de radar' blijven. Doordat voor de terugbetaling van het statiegeld sowieso moet worden nagegaan of de drankverpakkingen onder het statiegeldsysteem vallen, kan aan de hand van deze informatie -in voorkomend geval steekproefgewijs of via gerichte controlecampagnes - opgespoord worden wie als 'freerider' kan worden aangemerkt.

5.2.2 Risico-evaluatie

In beide gevallen lijdt het SGS hier een verlies aan inkomsten indien het risico zich materialiseert. Voor zover er geen SG wordt terugbetaald op drankverpakkingen waarvoor geen statiegeld werd geïnd (zie hierna risico 2.2.2 vermeld in paragraaf 5.3.1), is de impact van het risico eerder beperkt.

Verpakkingen waarvoor geen statiegeld werd betaald, kunnen eveneens ingeleverd worden. Indien deze aanvaard worden (zonder betaling van statiegeld), zal het SGS voor de kosten van de verwerking moeten instaan. Aangezien de materialen van de betreffende drankverpakkingen (vandaag) een positieve marktwaarde kennen, is dit terugnamerisico (vandaag) vrij beperkt, zoniet verwaarloosbaar.

Samenvattend wordt de probabiliteit dat het risico zich voordoet redelijk hoog ingeschat (zeker voor wat betreft de aanvangfase), maar wordt de impact ervan op het SGS als eerder beperkt beschouwd.

5.2.3 Risicoresponsopties

Risico	Risicoresponsoptie
R1.1 Aangiftefraude	- RR 1.1A: Verificatie door derde partij van aangifte van de op de markt gebrachte SGDv; - RR1.1B: Afwijkingen worden ontmoedigd (bv verhoging van verschuldigd statiegeld met interestvoet, indien afwijking van >x%) - RR 1.1C: Werken met voorschotten op basis van de leveringen op de Vlaamse markt in jaar n-1;
R1.2 Feeriders	- RR1.2A: Voorzien van strafrechtelijke en/of administratieve sanctie ingeval van schending wettelijke verplichting; - RR1.2B: Handhaving door de overheid van naleving verplichtingen waarbinnen statiegeld kadert, zou het freerider probleem al in belangrijke mate moeten kunnen aanpakken

5.2.4 Risicobeheerstrategie (inclusief kosten)

De voormelde risicoresponsopties zijn combineerbaar en vullen elkaar aan. Wat de kosten hiervan betreft, hebben vnl. de volgende aspecten een kostenimpact:

- RR1.1A De verificatie door een derde partij. Aangezien een groot deel van de gegevens die in het kader van de terugnameplicht huishoudelijke verpakkingen worden verzameld en geverificeerd kunnen hergebruikt worden, kan de additionele kost van deze additionele verificatie eerder beperkt worden gehouden. Een additionele kost van 1.000 à 3.000 euro per verificatie kan vooropgesteld worden (circa 1 à 3 mandagen, inclusief verslag over de verificatie). Deze kosten vallen ten laste van de leveranciers (producenten/invoerders en verdelers). De verificatie kan na een eerste verificatie om de twee of drie jaren worden georganiseerd, waarbij tijdens de verificatie de gegevens van de voorbije twee/drie jaren worden nagekeken. Idealiter spoort deze verificatie samen met de verificatie in het kader van de terugnameplicht verpakkingen.
- RR1.1B De voorgestelde handhaving door de overheid van naleving van de verplichtingen waarbinnen statiegeld kadert, zou het freerider probleem al in belangrijke mate moeten kunnen aanpakken. De omvang van de benodigde handhaving is sterk afhankelijk van de deelnamegraad aan het statiegeldsysteem. De kosten hiervan vallen ten laste van de overheid. In de mate dat deze gekoppeld kan worden aan de handhaving in andere domeinen en of naar aanleiding van specifieke acties in het kader van de terugnameplicht verpakkingen, zijn de additionele kosten eerder beperkt (zie kader hieronder).

Werklast inschatting controle op freeriders door IVC

Van de IVC ontvingen we een uittreksel (blz. 133) van een studie die in 2006 door Deloitte werd uitgevoerd en waarin de toenmalige werklast en toekomstige werklasten werden ingeschat. Hieruit begrijpen we dat: 1) er in het kader van het samenwerkingsakkoord verpakkingen (in 2006) 3 VTE werden ingezet voor het controleren van verpakkingsverantwoordelijken die geen lid zijn van een erkend organisme (potentiële freeriders) en 2) dat in de voormelde studie een voorstel werd geformuleerd om op korte termijn het aantal VTE's voor deze taak op te trekken naar 9 VTE.

Hierbij formuleren we volgende opmerkingen:

- Voormelde werklasten hebben betrekking op *heel België* en omvatten zowel de huishoudelijke als industriële verpakkingen. Indien 60% van de middelen voor Vlaanderen worden ingezet, betekent dit dat er in 2006 1,8 VTE en in het nieuwe voorstel 5,4 VTE zou worden ingezet.
- Voormelde werklasten hebben betrekking op *huishoudelijke en bedrijfsmatige* verpakkingen. Gesteld dat 50% van de ingezette middelen betrekking heeft op de free rider controle voor huishoudelijke verpakkingen, dan betekent dit dat er in 2006 0,9 VTE en in het nieuwe voorstel 2,7 VTE worden ingezet om de free rider controle voor huishoudelijke verpakkingen te organiseren.
- Voormelde werklasten hebben betrekking op *alle* huishoudelijke (en bedrijfsmatige) verpakkingen. De drankverpakkingen vormen slechts een fractie van de huishoudelijke verpakkingen. Indien we ervan uitgaan dat de drankverpakkingen circa 50% van de huishoudelijke verpakkingen omvatten, dan betekent dit dat er vandaag 0,45 VTE en in het nieuwe voorstel 1,35 VTE worden ingezet om de free rider controle voor drankverpakkingen te organiseren.
- Indien voormelde controles die in het kader van de interregionale samenwerkingsovereenkomst verpakkingen plaatsvinden, kunnen gecombineerd worden met freerider controles in het kader van het statiegeldsysteem, dan dalen de kosten van de controle van freeriders verder (synergiepotentieel).

5.3. *Risico 2 – Er wordt ten onrechte statiegeld terugbetaald*

5.3.1 Risico-identificatie en -analyse

Vanuit het SGS systeem zijn vnl. volgende frauderisico's waarbij er ten onrechte statiegeld terugbetaald wordt van belang:

- *Drankverpakkingen waarop SG werd betaald worden verschillende keren aangeboden (Risico 2.1)*

Dit risico bestaat vnl. met betrekking tot de RVM. Immers, bij de handmatige terugname heeft de verkoper geen belang bij dit soort fraude aangezien hij zelf slechts betaald wordt voor de drankverpakkingen die in het voorbehandelingscentrum worden geteld, en ook het diefstalrisico eerder als laag kan worden ingeschat³⁶.

De compacteringsinstallatie gekoppeld aan de RVM drukt de ingeleverde drankverpakking samen en doorboort deze, zodat eens de drankverpakking werd ingegeven, deze niet nogmaals kan worden aangeboden. De compacteringsinstallatie die standaard voorzien is

³⁶ Door de vaak relatief beperkte hoeveelheden handmatig ingezamelde drankverpakkingen die op een individueel inzamelpunt gestockeerd worden, lijkt ons zowel de probabilliteit alsook de potentiële impact van diefstal van lege drankverpakkingen aan de lage kant.

in het kader van de SGS beperkt dus zowel interne als externe fraude van deze aard. Een dubbeltelling vereist dus dat na ingave in de RVM de compacteringsinstallatie zou worden losgekoppeld of uitgeschakeld zodat de drankverpakkingen die werden ingegeven, meerdere keren in de RVM kunnen worden ingebracht.

- *Drankverpakkingen waarop geen SG werd betaald, ontvangen toch terugbetaling SG (Risico 2.2).* Verschillende gevallen kunnen zich voordoen:
 - *Drankverpakkingen die NIET onder het toepassingsgebied van het SGS vallen (Risico 2.2.1)* - Het betreft hier het geval van drankverpakkingen die buiten het toepassingsgebied van het SGS vallen, bijvoorbeeld omdat ze buiten het Vlaamse Gewest op de markt zijn gebracht (ratione loci) of het drankkartons betreffen (ratione materiae), of nog omdat ze vòòr het in werking treden van het SGS op de markt werden gebracht (ratione temporis). Als deze producten bij de terugname niet correct worden herkend, bestaat het risico dat er statiegeld wordt terugbetaald zonder dat er ooit statiegeld voor de betreffende drankverpakking betaald is geworden.
 - *Drankverpakkingen die WEL onder toepassingsgebied van SGS vallen maar waarvoor geen statiegeld werd betaald (Risico 2.2.2).* Het betreft hier onder andere de drankverpakkingen van free riders/fraudeurs (zie ook hiervoor R1.1 en R1.2). Ook in dit geval bestaat het risico op een onverschuldigde betaling. Er kan hier nog een onderscheid gemaakt worden tussen drankverpakkingen zonder logo of ander visueel waarneembaar merkteken en 'logofraude' waarbij het logo werd aangebracht op de (volle of lege) drankverpakking zonder (moedwillig of niet) ooit een SG te hebben betaald³⁷.

5.3.2 Risico-evaluatie

In beide gevallen loopt het SGS hier een financieel risico doordat het SG zou terugbetalen dat ze nooit heeft ontvangen. De impact van dit risico is afhankelijk van de omvang van de fraude/de fout die tot de realisatie van het risico leidt. Indien het risico zich sporadisch voor een klein aantal drankverpakkingen realiseert, dan zal de impact op het SGS verwaarloosbaar zijn. Een grootschalige fraude kan dan weer wel een belangrijke impact hebben.

Voor wat betreft R2.1 lijkt ons de probabiliteit op een dergelijke grootschalige fraude eerder beperkt, o.a. omdat dit een manipulatie in de winkel vergt – waar er voortdurend mensen rondlopen - die vrij snel zal opvallen (loskoppeling). Daarenboven wordt binnen de inschatting van de kosten van de producenten ter hoogte van 0,17 cent per verpakking de etikettering (logo) met speciale inkt reeds vervat.

Wat betreft R2.2 zijn er o.a. in 2009 in Nederland gevallen gekend waarbij Belgische flessen waarop geen Nederlands statiegeld was betaald toch statiegeld terugbetaald kregen via Nederlandse RVM's. Een en ander had te maken met het feit dat deze machines enkel de vorm van de flessen herkenden. Eens ook barcode en logoherkenning door deze RVM's werd ingevoerd, was dit probleem van de baan. Voor wat de RVM's betreft, kan een deel van die problemen reeds worden opgelost doordat de kenmerken van de drankverpakkingen van de aangesloten leden in de RVM software worden ingebracht, en zodoende door het apparaat herkend worden. Daarnaast is er de etikettering met logo in speciale inkt die voor een bijkomend veiligheidsmarge zorgt.

Samenvattend lijkt ons de probabiliteit dat het risico zich voordoet eerder beperkt (o.a. door de veiligheidsinkten die gebruikt kunnen worden), maar gebiedt de potentiële grote impact van een grootschalige fraude een volgehouden waakzaamheid.

³⁷ Er kunnen ook drankverpakkingen bestaan waarop wel een statiegeldlogo werd aangebracht maar waarvoor geen SG werd betaald. Het SG-logo wordt nagemaakt en op lege drankverpakkingen aangebracht om het statiegeld te innen. Het lijkt ons dat de verschillende processtappen die nodig zijn om de betreffende etiketten/logo's aan te brengen, deze fraudemogelijkheid weinig aantrekkelijk en eerder theoretisch maken.

5.3.3 Risicoresponsopties

Risico	Risicoresponsoptie
R2.1 Drankverpakkingen waarop SG werd betaald, worden verschillende keren aangeboden.	• RR2.1A: voorzien in een slot dat de loskoppeling van de compacteringsinstallatie en - meer algemeen – de toegang tot de drankverpakkingen en de binnenkant van de RVM onmogelijk maakt voor onbevoegden; • RR2.2C: voorzien van strafrechtelijke, administratieve en/of contractuele sanctie;
R2.2 Drankverpakkingen waarop geen SG werd betaald, ontvangen toch terugbetaling SG	• RR2.2A: voorzien in een logo (of ander merkteken) dat zowel door de RVM's als met het blote oog kan herkend worden en dat aangeeft dat voor de betreffende drankverpakking binnen het Vlaamse statiegeldsysteem statiegeld werd betaald. Tevens dienen de gebruiksvoorwaarden van dit logo door de deelnemers aan het statiegeldsysteem eenduidig te worden geregeld. • RR2.2B: een afzonderlijk barcode voor SGDVS versus non-SGDVS drankverpakkingen) • RR2.2C: een periodieke evaluatie van de fraude risico's door de CB

5.3.4 Risicobeheerstrategie

De voormelde risicoresponsopties zijn combineerbaar en vullen elkaar aan. Gezien het gebruik van beveiligingsinkt en logo het risico reeds danig beperken, lijken ons de overige risicoresponsopties - met uitzondering van RR2.2.C - niet van aard het restrisico nog (veel) verder te doen dalen.

RR2.2C: met betrekking tot de periodieke evaluatie van de frauderisico's door de CB lijkt ons dit te kunnen voorzien worden binnen het reguliere beheer van de CB, zodat ook hier geen extra kosten dienen te worden voorzien.

Zoals gezegd, werden de kosten van het gebruik van speciale inkten en aanpassing aan IT reeds in de berekening van de kosten van de producenten mee opgenomen zodat hiervoor geen bijkomende kosten dienen voorzien te worden.

6 Implementatieplan

In dit hoofdstuk wordt de planning van de opstartactiviteiten tot aan de operationele start van het statiegeldsysteem beschreven. Het implementatieplan omvat: 1) een plan van aanpak, 2) de fasering van dit plan in de tijd (timing) en 3) een raming van het budget voor de implementatieactiviteiten.

6.1. Plan van aanpak

Een effectieve en efficiënte implementatie van complexe projecten vereist een planning op een dubbel niveau: een mijlpalenplan *en* een actieplan.

6.1.1 Mijlpalenplanning : het strategische niveau

Het mijlpalenplan bestaat uit een aantal *mijlpalen* (10 a 15) die in een logische sequentie met elkaar in verbinding staan, en op regelmatige intervallen geplaatst zijn op de weg naar de nagestreefde doelstelling in 2018.

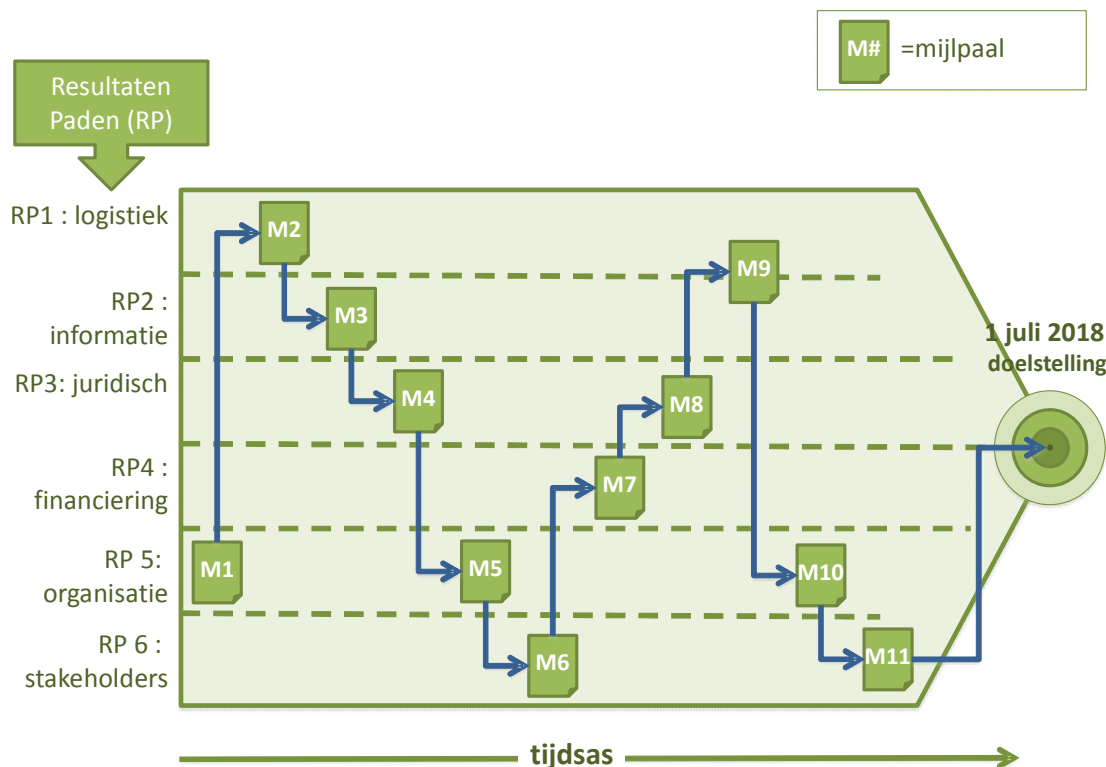
Mijlpalen betreffen tussentijdse resultaten die we moeten behalen als we de ultieme beleidsdoelstelling willen bereiken (WAT moeten we bereiken?). Mijlpalen worden oplossingsneutraal gedefinieerd: we definiëren het resultaat, niet de wijze waarop het resultaat moet bereikt worden. Mede hierdoor zijn correct geformuleerde mijlpalen vrij stabiel in de tijd, m.a.w. ze veranderen doorgaans niet. Hierdoor vormen zij nuttige richtbakens op weg naar het einddoel. Een mijlpaal moet bereikt zijn vooraleer de volgende mijlpaal kan bereikt worden. Activiteiten (cf. infra) van een volgende mijlpaal kunnen daarentegen wel starten alvorens de voorgaande mijlpaal bereikt werd.

Resultatenpaden (result paths) betreffen de domeinen waarin we resultaten willen boeken die essentieel zijn voor het bereiken van de finale doelstelling. Het werken met resultatenpaden helpt ons bij het definiëren van een evenwichtige set mijlpalen, die alle essentiële domeinen afdekt. In concreto hebben we volgende resultatenpaden gedefinieerd: logistiek; informatie; juridisch; financiering; organisatie en stakeholders.

In het kader van de implementatie van het SGS (= einddoel) voorzien wij volgende mijlpalen:

- M1: Opstart project & mobilisatie projectteam;
- M2 : Logistieke organisatie werd uitgetekend;
- M3 : ICT en informatie behoeften zijn uitgekristalliseerd;
- M4: Juridisch kader werd vastgesteld;
- M5: Centrale Beheersorganisatie werd opgericht;
- M6: Professionele spelers zijn op de hoogte van hun rol & verantwoordelijkheden;
- M7: Financiering werd verzekerd;
- M8: Toezegging deelname professionele deelnemers aan SGS is verzekerd;
- M9: Logistieke en informatieprocessen zijn operationeel;
- M10: Staffing centrale beheersorganisatie is volledig;
- M11: De consumenten weten hoe ze met SGS moeten omgaan;
- Einddoel: SGS treedt in werking op 1 juli 2018.

De figuur hieronder geeft aan hoe de verschillende mijlpalen met elkaar in verband staan en tot welke resultatenpaden de verschillende mijlpalen behoren.



Figuur 16: Verdeling van mijlpalen over resultatenpaden

6.1.2 Activiteitenplanning: het operationele niveau

Het actieplan bevat de verschillende acties die nodig zijn om al de mijlpalen te bereiken. Acties zijn telkens verbonden aan een welbepaalde mijlpaal uit het mijlpalenplan en geven aan HOE we de betreffende mijlpaal gaan bereiken. In tegenstelling tot een goed mijlpalenplan dat vrij stabiel is in de tijd (cf. supra), laat de actieplanning een grotere flexibiliteit toe. Het actieplan kan in de loop van het veranderingstraject waar nodig worden aangepast in functie van de gewijzigde omstandigheden of nieuwe inzichten. Het belangrijkste is dat *de mijlpaal* bereikt wordt. *Hoe* (door welke acties) deze bereikt wordt, is van secundair belang. Hieruit volgt dat het detailniveau waarop de acties dienen gepland te worden, afhankelijk is van de nabijheid van de beschouwde mijlpaal in de tijd. Voor veranderingstrajecten met een (middel)lange looptijd is het weinig relevant om bij aanvang reeds de acties voor de laatste mijlpaal tot in detail te gaan plannen. Immers, tussen het moment waarop men plant en de effectieve uitvoering van de acties, kunnen zich nog heel wat zaken voordoen die de effectiviteit of efficiëntie van de bij aanvang geplande acties kunnen ondermijnen. Zo wordt bij de actieplanning best een 'golfbeweging' gehanteerd waarbij enkel voor de mijlpalen binnen handbereik een hoog niveau van detail wordt gehanteerd.

Hieronder geven we per mijlpaal de belangrijkste activiteiten weer :

- **M1: Opstart project & mobilisatie projectteam**
 - M1.A1: Projectdefinitie

- M1.A2: Commitment prioritaire stakeholders (overheid/betrokken sectoren/ consumenten organisaties, ...)
- M1.A3: Governance structuur definiëren
- M1.A4: Verzekeren implementatiemiddelen
- M1.A5: Selectie & mobilisatie projectteam
- **M2: Logistieke organisatie werd uitgetekend**
 - M2.A1: Marktverkenning
 - M2.A2: Concrete logistieke behoeften in kaart gebracht voor (bv. aantal RVM en type RVM, capaciteit voorbehandelingsinstallaties)
 - M2.A3: Opmaak bestekken voor aankoop RVM en dienstverlening operatoren.
- **M3: ICT en informatie behoeften zijn uitgekristalliseerd**
 - M3.A1: Definiëren informatiebehoeften (bij de verschillende actoren) voor de belangrijkste informatieprocessen
 - M3.A2: ICT bestek (o.a. ICT voor verwerking aangifte/clearing/ facturatie/etc...)
- **M4: Juridisch kader werd vastgesteld**
 - M4.A1: Definiëren wettelijk kader
 - M4.A2: Definiëren van contracten o.a. met inzamelpunten

OPMERKING: Hoewel het wettelijk kader essentieel is alvorens er tot effectieve investeringen kan worden overgegaan en belangrijke contractuele verbintenissen kunnen worden aangegaan, lijkt het ons zinvol om een aantal activiteiten (zie M2 en M3) die eerder een beperkte kost/inspanning vergen (bv voorbereidend werk, geen echte investeringen) gedeeltelijk parallel met de ontwikkeling van het juridisch kader te laten lopen. Op deze wijze kunnen a) bepaalde resultaten van M2 en M3 mee worden genomen in het uittekenen van het wettelijk kader en b) kan de implementatie versneld worden. Deze aanpak lijkt meer bepaald aangewezen indien men de betrokken sectoren de kans wil bieden om – binnen de klijtlijnen die door de overheid worden vastgesteld - het voorgestelde SGS bij te sturen of zelfs een alternatieve invulling van het SGS voor te stellen. Op deze manier zorgen we ervoor dat het wettelijk kader zoveel als mogelijk wordt afgestemd op een breedgedragen SGS oplossing.
- **M5: Centrale Beheersorganisatie werd opgericht**
 - M5.A1: Opmaken statuten & oprichtingsvergadering
 - M5.A2: Opstellen Reglement van interne werking
 - M5.A3: Aantrekken sleutelfiguren (leiding CB)
- **M6: Professionele spelers zijn op de hoogte van hun rol & verantwoordelijkheden**
 - M6.A1: Stakeholder identificatie, analyse, prioritering en betrekken (bij aanvang)
 - M6.A2: Informeren potentiële leden en partners
 - M6.A3: Opzetten & bemannen helpdesk voor 'professionals'
- **M7: Financiering werd verzekerd**
 - M7.A1: Lening afgesloten voor aanloopfase
 - M7.A2: Innen van toetredingsbijdrage/lidgeld
 - M7.A3: (Optioneel) subsidiedossiers ingediend
- **M8: Toezegging deelname professionele deelnemers aan SGS is verzekerd**
 - M8.A1: Contracteren leden
 - M8.A2: Contracteren partners en dienstverleners op basis van bestekken uit M2 en M3 (bv voor RVM, ophalers; voorbehandelingscentra)
- **M9: Logistieke en informatieprocessen zijn operationeel**
 - M9.A1: Implementatie informatie processen en ICT systemen van CB
 - M9.A2: Opvolgen implementatie bij derden (o.a. RVM/voorbehandelingscentra)
- **M10: Staffing centrale Beheersorganisatie is volledig**
 - M10.A1: Opmaken profielen/taakomschrijvingen binnen CB
 - M10.A2: Selectie en aanwerven kandidaten

- M10.A3: Opleiding werknemers
- **M11: De consumenten weten hoe ze met SGS moeten omgaan**
 - M11.A1: Informatiecampagne (verschillende informatieactiviteiten)
 - M11.A2: gedragsturingsinterventies ter begeleiding van aanloopfase (nudging /gamification)
 - M11.A3: Consumenten helpdesk is operationeel
- **Einddoel:** SGS treedt in werking op 1 juli 2018

6.2. Fasering in de tijd (timing)

Hieronder geven we de fasering van de mijlpalen in de tijd weer (Figuur 17). We formuleren hierbij de werkhypothese dat het implementatieproject kan aanvangen in januari 2016 om te eindigen eind juni 2018 (doorlooptijd van 30 maanden).

Uit onze bevraging van buitenlandse SGS begrijpen we dat:

- Estland kende voor de invoering van het SGS een beperkte overgangsperiode waarin drankverpakkingen die onder het statiegeldsysteem vielen zonder statiegeld verkocht konden worden. Op deze manier konden de verkooppunten hun oudere stocks (zonder statiegeld en zonder statiegeldmerkteken) verkopen zonder dat er een statiegeldmerkteken diende te worden aangebracht. Na deze overgangsperiode mochten enkel nog drankverpakkingen met statiegeld verkocht worden. Hetzelfde principe zal ook in het nieuwe SGS van Litouwen worden gevolgd: er wordt een overgangsperiode van 3 maanden voorzien (van februari 2016 t.e.m. mei 2016).
- De implementatie nam in Estland circa 8 maanden in beslag te rekenen vanaf de goedkeuring van het wetgevend kader (van oktober 2004 t.e.m. mei 2005). In Litouwen wordt de implementatie op circa 1,5 jaar geschat te rekenen vanaf de eerste gesprekken m.b.t. de oprichting van het SGS t.e.m. de uitwerking van de laatste details (augustus 2014 t.e.m. januari 2016).
- In Nederland bestaat het statiegeldsysteem al lang en is het door de fabrikanten destijds geïntroduceerd om de herbruikbare (eerst glas, daarna PET) flessen terug te halen. De situatie is er langzaam gegroeid naar de huidige situatie (bv eerst werden verpakkingen handmatig ingenomen; langzamerhand hebben de RVM's hun intrede gedaan).

De informatie met betrekking tot de doorlooptijd van de implementatie alsook de benadering bij de start (in één keer of overgangsperiode) was bij de afronding van dit verslag nog niet ontvangen voor wat betreft het Deense, Duitse en Zweedse SGS. Bij ontvangst zal deze informatie naar de opdrachtgever worden doorgezonden.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	
	2016												2017												2018							
	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP	OCT	NOV	DEC	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP	OCT	NOV	DEC	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	
M1: Opstart project & mobilisatie projectteam	x	x	x																													
M1.A1: Projectdefinitie																																
M1.A2 : Commitment prioritaire stakeholders (overheid/betrokken sectoren/ consumenten organisaties, ...)																																
M1.A3: Governance structuur definiëren																																
M1.A4: Verzekeren implementatiemiddelen																																
M1.A5: Selectie & mobilisatie projectteam																																
M2 : Logistieke organisatie werd uitgetekend			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																				
M2.A1: Marktverkenning																																
M2.A2: Concrete logistieke behoeften in kaart gebracht voor (e.g. Aantal RVM en type RVM, capaciteit voorbehandelingsinstallaties)																																
M2.A3: Opmaak bestekken voor aankoop RVM en dienstverlening operatoren																																
M3 : ICT en informatie behoeften zijn uitgekristalliseerd			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																				
M3.A1: Definiëren informatiebehoeften (bij de verschillende actoren) voor de belangrijkste informatieprocessen																																
M3.A2: ICT bestek (o.a. ICT voor verwerking aangifte/clearing/ facturatie/etc...)																																
M4: Juridisch kader werd vastgesteld			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																	
M4.A1: Definiëren wettelijk kader																																
M4.A2: Definiëren van contraten o.a. met inzamelpunten																																
M5: Centrale Beheersorganisatie werd opgericht									x	x	x	x	x	x	x																	
M5.A1: Opmaken statuten & oprichtingsvergadering																																
M5.A2: Opstellen Reglement van interne werking																																
M5.A3: Aantrekken sleutelfiguren (leiding CB)																																
M6: Professionele spelers werden zijn op de hoogte van hun rol & verantwoordelijkheden													x	x	x	x	x	x	x	x												
M6.A1: Stakeholder identificatie, analyse, prioritering en betrekken (bij aanvang)																																
M6.A2: Informeren potentiële leden en partners																																
M6.A3: Opzetten helpdesk																																
M7: Financiering werd verzekerd																x	x	x	x	x	x	x										
M7.A1: Lening afgesloten voor aanloopfase																																
M7.A2: Innen van toetredingsbijdrage/lidgeld																																
M7.A3: (Optioneel) subsidiedossiers ingediend																																
M8: Toezegging deelname professionele deelnemers aan SGS is verzekerd																x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
M8.A1: Contracteren leden																																
M8.A2: Contracteren partners en dienstverleners (o.a. op basis van bestekken uit M2 en M3 e.g. voor RVM, ophalers; voorbehandelingscentra)																																
M9 : Logistieke en informatieprocessen zijn operationeel																			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			
M9.A1: Implementatie informatieprocessen en ICT systemen van CB																																
M9.A2: Opvolgen implementatie bij derden (o.a.RVM/voorbehandelingscentra)																																
M10 : Staffing centrale Beheersorganisatie is volledig																										x	x	x	x	x		
M10.A1: Opmaken profielen/taakomschrijvingen binnen CB																																
M10.A2: Selectie en aanwerven kandidaten																																
M10.A3: Opleiding werknemers																																
M11 : De consumenten weten hoe ze met SGS moeten omgaan																			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
M11.A1: Informatiecampagne (verschillende informatieactiviteiten)																																
M11.A2: gedragsturingsinterventies ter begeleiding van aanloopfase (nudging /gamification)																																
M11.A3: Consumenten helpdesk is operationeel																																
Einddoel: SGS treedt in werking																																x

Figuur 17: Fasering in de tijd

6.3. Budgetraming

Hieronder voegen we een eerste raming van de kosten die met de implementatie van het SGS gepaard gaan. Het betreft hier uitsluitend de personeelskosten van het projectteam (incl. gebruikelijke onkosten inzake transport e.a.). Rekening houdend met de activiteiten die benodigd zijn en die vaak de inbreng van ervaren projectteamleden en experts vereisen, hanteren we een gemiddelde dagprijs van 1.000 euro (excl. BTW).

De investeringskosten in RVMs, ICT, etc. die benodigd zijn voor de operationele werking van het SGS, worden hier niet meegenomen aangezien deze sensu stricto geen implementatiekost uitmaken, en deze reeds in de operationele kosten (cf. cashflow planning) werden meegenomen.

Daarnaast worden de kosten die derden maken naar aanleiding van de implementatie van het SGS systeem (bv de tijd/kosten van de overheid voor het opvolgen van de implementatie of het helpen tot stand komen van het wettelijk kader; aanpassingen aan het Fost Plus systeem, etc.) eveneens niet meegenomen.

In totaal wordt het benodigd aantal mandagen voor het uitvoeren van de implementatie op circa 1.196 geraamd. Aan een gemiddelde mandagprijs van 1.000 euro (excl. BTW) bedraagt de overeenstemmende kost 1.196.00 euro exclusief BTW, te weten 1.447.160 euro inclusief BTW.

De tabel hieronder geeft de spreiding van de kosten over de verschillende mijlpalen en activiteiten weer.

	gemiddelde dagprijs euro/dag	1.000
	projectteam (mandagen)	projectteam (euro)
M1: Opstart project & mobilisatie projectteam	85	€ 85.000,00
M1.A1: Projectdefinitie	20	€ 20.000,00
M1.A2 : Commitment prioritaire stakeholders (overheid/betrokken sectoren/ consumenten organisaties, ...)	20	€ 20.000,00
M1.A3: Governance structuur definiëren	10	€ 10.000,00
M1.A4: Verzekeren implementatiemiddelen	20	€ 20.000,00
M1.A5: Selectie & mobilisatie projectteam	15	€ 15.000,00
M2 : Logistieke organisatie werd uitgetekend	85	€ 85.000,00
M2.A1: Marktverkenning	25	€ 25.000,00
M2.A2: Concrete logistieke behoeften in kaart gebracht voor (e.g. Aantal RVM en type RVM, capaciteit voorbehandelingsinstallaties)	30	€ 30.000,00
M2.A3: Opmaak bestekken voor aankoop RVM en dienstverlening operatoren	30	€ 30.000,00
M3 : ICT en informatie behoeften zijn uitgekristalliseerd	50	€ 50.000,00
M3.A1: Definieren informatiebehoeften (bij de verschillende actoren) voor de belangrijkste informatieprocessen	30	€ 30.000,00
M3.A2: ICT bestek (o.a. ICT voor verwerking aangifte/clearing/ facturatie/etc...)	20	€ 20.000,00
M4: Juridisch kader werd vastgesteld	100	€ 100.000,00
M4.A1: Definieren wettelijk kader	20	€ 20.000,00
M4.A2: Definieren van contracten o.a. met inzamelpunten	80	€ 80.000,00
M5: Centrale Beheersorganisatie werd opgericht	40	€ 40.000,00
M5.A1: Opmaken statuten & oprichtingsvergadering	15	€ 15.000,00
M5.A2: Opstellen Reglement van interne werking	15	€ 15.000,00
M5.A3: Aantrekken sleutelfiguren (leiding CB)	10	€ 10.000,00
M6: Professionele spelers werden zijn op de hoogte van hun rol & verantwoordelijkheden	140	€ 140.000,00
M6.A1: Stakeholder identificatie, analyse, prioritering en betrekken (bij aanvang)	10	€ 10.000,00
M6.A2: Informeren potentiële leden en partners	30	€ 30.000,00
M6.A3: Opzetten & bemannen helpdesk 'Professionals'	100	€ 100.000,00
M7: Financiering werd verzekerd	90	€ 90.000,00
M7.A1: Lening afgesloten voor aanloopfase	30	€ 30.000,00
M7.A2: Innen van toetredingsbijdrage/lidgeld	30	€ 30.000,00
M7.A3: (Optioneel) subsidiedossiers ingediend	30	€ 30.000,00
M8: Toezegging deelname professionele deelnemers aan SGS is verzekerd	90	€ 90.000,00
M8.A1: Contracteren leden	30	€ 30.000,00
M8.A2: Contracteren partners en dienstverleners (o.a. op basis van bestekken uit M2 en M3 e.g. voor RVM, ophalers; voorbehandelingscentra)	60	€ 60.000,00
M9 : Logistieke en informatieprocessen zijn operationeel	50	€ 50.000,00
M9.A1: Opvolging Implementatie informatieprocessen en ICT systemen van CB	30	€ 30.000,00
M9.A2: Opvolgen implementatie bij derden (o.a.RVM/voorbehandelingscentra)	20	€ 20.000,00
M10 : Staffing centrale Beheersorganisatie is volledig	110	€ 110.000,00
M10.A1: Opmaken profielen/taakomschrijvingen binnen CB	20	€ 20.000,00
M10.A2: Selectie en aanwerven kandidaten	45	€ 45.000,00
M10.A3: Opleiding werknemers	45	€ 45.000,00
M11 : De consumenten weten hoe ze met SGS moeten omgaan	200	€ 200.000,00
M11.A1: Informatiecampagne (verschillende informatieactiviteiten)	50	€ 50.000,00
M11.A2: gedragsturingsinterventies ter begeleiding van aanloopfase (nudging /gamification)	50	€ 50.000,00
M11.A3: Consumenten helpdesk is operationeel	100	€ 100.000,00
Project management (15% van tijd projectactiviteiten)	156	€ 156.000,00
TOTAAL	1.196	€ 1.196.000,00

Tabel 5: Budgetraming implementatie

Uit onze bevraging van buitenlandse SGS kunnen we nog melden dat het Estse SGS (dat in 2005 van start ging) de initiële investering tot 2,5 miljoen euro kon beperken door dat een deel van de installaties uit het voorbehandelingscentrum op de tweedehands markt kon worden aangekocht. Van voormeld bedrag ging 0,32 miljoen euro naar sensibilisatie- en informatiecampagnes. In 2013 werd een nieuw voorbehandelingscentrum ingericht voor een bedrag van 2,4 miljoen euro. We ontvingen geen informatie omtrent de personeelskost voor het projectteam dat de implementatie uitvoerde (i.e. implementatiekost exclusief investeringen).

De informatie met betrekking tot de implementatiekosten (personeelskost projectteam excl. Investerings) was bij de afronding van het verslag nog niet ontvangen voor wat betreft het Deense, Duitse en Zweedse SGS. Bij ontvangst zal deze informatie naar de opdrachtgever worden doorgezonden.

7 Capita selecta

7.1. Ten geleide

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op een aantal aspecten van het SGS. Het betreft hier een selectie van punten die als aandachtspunten voor scenario 3 werden aangereikt, en die niet in de vorige onderdelen van het verslag werden behandeld.

7.2. Verenigbaarheid statiegeldsysteem met vrij verkeer van goederen en diensten

Het Europese hof van justitie oordeelde dat lidstaten op een gerechtvaardigde manier een verplicht statiegeldsysteem kunnen invoeren, op grond van motieven gerelateerd aan de bescherming van het leefmilieu. Het statiegeldsysteem beoogt immers de selectieve inzameling en recyclagegraad van drankverpakkingen te verhogen, en kan bijdragen om zwerfvuil te voorkomen. Lidstaten dienen echter wel rekening te houden dat een fair evenwicht blijft bestaan tussen nagestreefde milieubeleidsdoelstellingen en de criteria die worden opgelegd aan importerende producenten.

De mededeling van de EU Commissie inzake “Drankverpakkingen, statiegeldsystemen en het vrije verkeer van goederen”(2009/C 107/01)³⁸ bespreekt de voorwaarden die volgens het Hof van Justitie door een verplicht statiegeldsysteem voldaan moet worden. De commissie geeft in hetzelfde document een aantal beste praktijken en voorbeelden van hoe deze voorwaarden in concreto kunnen worden ingevuld.

In een afzonderlijke juridisch onderzoek (buiten deze opdracht) zal de verenigbaarheid van het voorgestelde scenario met de voorwaarden uit voormelde mededeling nader worden onderzocht.

7.3. Uitbreiding van het statiegeldsysteem naar heel België

Voorliggende blauwdruk richt zich op de invoering van een statiegeldsysteem voor het Vlaamse Gewest. Hieronder bekijken we de implicaties van een uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorgestelde statiegeldsysteem naar heel België. We focussen hierbij op de implicaties van deze uitbreiding voor de *organisatie* van het statiegeldsysteem.

- Schaalvoordelen: bepaalde (opstart en recurrente) kosten kunnen over een grotere groep verpakkingen verspreid worden, zodat de relatieve kost van het systeem (kost per verpakking) daalt. Een variatie hiervan is een versterkte onderhandelingspositie ten opzichte van bepaalde marktactoren waardoor de CB betere voorwaarden kan bedingen.
- Vereenvoudiging/eenduidigheid: één systeem voor het hele land, één merkteken/ één aanspreekpunt, enzovoort.
- Fraudegevoeligheid: rekening houdend met de voorgestelde risicobeheersmaatregelen in een Vlaams scenario, lijkt de fraudegevoeligheid niet substantieel te dalen in geval van uitbreiding tot België.
- Afstemming met/integratie met het Groene Punt systeem: een uitbreiding van het statiegeldsysteem naar heel België zou ook het potentieel aan synergieën met Fost Plus kunnen verhogen en de valorisatie van dit potentieel vereenvoudigen.

38 Publicatieblad van de Europese Unie van 9.5.2009 , C 107/1 -9

- Vermijden van verschuiving van de inkopen naar andere gewesten hetgeen de effectiviteit zou moeten verbeteren (minder gemakkelijk om de beleidsmaatregel te 'omzeilen').
- Vermijden van verschillende statiegeldsystemen binnen België: indien er op termijn naast het Vlaamse statiegeldsysteem ook een afzonderlijk statiegeldsysteem voor het Waalse gewest en/of het Brussels Hoofdstedelijke gewest zou ontstaan, waarbij binnen België verschillende regimes naast elkaar zouden bestaan, zou dat inefficiënties veroorzaken.
- Groter draagvlak: indien beslist wordt tot de invoering van een statiegeldsysteem, dan verkiezen de meeste stakeholders een systeem dat zich uitstrekt over heel België, in plaats van zich te beperken tot het Vlaamse gewest. Zo ondermeer vermijden de betrokken drankproducenten, -invoerders en -verdelers een aantal kosten die verband houden met het naast mekaar bestaan van verschillende systemen. Terzijde merken we op dat er tevens kan nagegaan worden of er (bilateraal) met de buurlanden tot afspraken kan gekomen worden waarbij de bestaande systemen op elkaar worden afgestemd, mogelijks als een precursor van een EU-wijd systeem.

Merk op dat ook na de invoering van het SGS periodiek met de andere gewesten (en de federale overheid) overleg dienen plaats te vinden om de eventuele knelpunten aan te pakken en/of op bepaalde opportuniteiten in te spelen.

De beperking van het statiegeldsysteem tot het Vlaamse Gewest biedt het voordeel dat men in termen van beleidsbeslissingen niet (of in mindere mate) afhankelijk is van de andere regionale en federale overheden, maar voegt een bijkomende laag aan complexiteit toe.

Voor wat betreft de bevoegdheid tot de eenzijdige invoering van een Vlaams statiegeldsysteem door het Vlaamse gewest, alsook de risico's die hiermee gepaard gaan en de randvoorwaarden die vanuit juridische oogpunt dienen nageleefd te worden, verwijzen wij naar de juridische analyse van het advocatenkantoor Prator die in opdracht van OVAM werd uitgevoerd.

Conclusie

Hoewel het mogelijk is om een statiegeldsysteem te beperken tot het Vlaamse Gewest, strekt het tot aanbeveling om het systeem over het Belgisch grondgebied in te voeren omdat de voordelen van de beperking van een statiegeld tot het Vlaamse Gewest niet opwegen tegenover de voordelen van een uitbreiding tot het hele Belgische grondgebied.

7.4. Nadere beschrijving van het clearing mechanisme

Met clearing wijzen we op de activiteiten die verband houden met de correcte terugbetaling van het statiegeld. De wijze van clearing is afhankelijk van de wijze waarop de statiegeldverpakking wordt ingezameld (via RVM of handmatig):

- Bij automatische terugname via RVM's worden de ingeleverde verpakkingen geteld en ontwaard (doorboren en scrapping) en ontvangt de persoon die de drankverpakkingen inlevert een waardebon voor de ingeleverde flessen waarop statiegeld van toepassing is. Deze waardebon kan dan in het betreffende inzamelpunt gebruikt worden. De gegevens met betrekking tot (o.a.) het aantal ontvangen drankverpakkingen en het terugbetaalde statiegeld worden elektronisch (of via andere support) naar de CB gestuurd. Op basis van deze gegevens kan dan periodiek een afrekening tussen de CB en de inzamelpunten worden opgemaakt, waarbij het inzamelpunt het terugbetaalde statiegeld van de CB ontvangt.

- Bij een handmatige terugname telt het inzamelpunt de drankverpakkingen en geeft het inzamelpunt het statiegeld voor de in ontvangst genomen verpakkingen aan de persoon die de statiegeldverpakkingen teruggeeft. De teruggebrachte statiegeldverpakkingen worden in een zak geplaatst en verzegeld. Deze zakken worden gemerkt zodat de herkomst van de zakken (welk inzamelpunt) kan geïdentificeerd worden. Deze zakken worden opgehaald en afgevoerd naar een telcentrum. In het telcentrum worden de drankverpakkingen (manueel of automatisch) geteld. Op basis van deze telling wordt dan vervolgens periodiek een afrekening tussen de CB en de inzamelpunten opgemaakt, waarbij het inzamelpunt het statiegeld van de in het telcentrum getelde statiegeldverpakkingen van de CB ontvangt.
- De ophaling gebeurt:
 - ofwel via de (dranken)leverancier van het betreffende verkoop/inzamelpunt, waarbij de leverancier een lading drankproducten levert en de gesloten inzamelzakken met statiegeldverpakkingen mee terugneemt. Deze zakken worden rechtstreeks naar het telcentrum ofwel naar een tijdelijke opslagplaats gebracht en vervolgens naar het telcentrum afgevoerd.
 - ofwel via een gespecialiseerde derde-ophaler die verschillende inzamelpunten langsgaat om de gesloten zakken op te halen en deze vervolgens naar het telcentrum brengt.
- Beide ophalingsmethoden kunnen gecombineerd worden.

In beide gevallen dient er contractueel/wettelijk bepaald te worden op welke wijze de terugbetaling zal geschieden en welke cijfers hiervoor zullen gebruikt worden, tenzij de onjuistheid van de cijfers kan worden aangetoond (bewijslast vraagstuk).

7.5. Keuzevrijheid inzamelpunten m.b.t. de selectie RVM

De inzamelpunten vinden we terug (1) in de (middel)grote distributiecentra (verplichte terugname) waarbij de terugname normaliter via RVM gebeurt en (2) in de kleine distributiecentra en verkooppunten (vrijwillige terugname) waar de terugname deels via RVM's (normaliter de grootste onder de kleine distributiecentra) en deels handmatig (de kleine verkooppunten) plaatsvindt. Deze RVM's hebben een grotere vaste kost zodat ze voor kleinere terugname hoeveelheden duurder zijn dan een handmatige terugname.

De keuzevrijheid van de inzamelpunten met betrekking tot de wijze waarop de inzameling wordt georganiseerd, is drieërlei:

- Het inzamelpunt kan kiezen tussen een manuele terugname of terugname via RVM. Voor de (middel)grote distributiecentra wordt een verplichting tot het instellen van een inzamelpunt opgelegd.
- Het inzamelpunt kan het merk/soort RVM kiezen, voor zover de RVM aan bepaalde minimum vereisten beantwoordt. Aangezien de CB door de gemeenschappelijke aankoop/leasing haar koopkracht kan bundelen, lijkt het ons zinvol om de aankoop/leasing van de RVM's te centraliseren. Deze koopkrachtbundeling zou een betere prijs moeten kunnen garanderen³⁹. De vertegenwoordigers van de inzamelpunten kunnen bij de opmaak van het bestek voor de aanbesteding van RVM's betrokken worden. In de praktijk zal het CB een (of meerdere alternatieve) voorstel(len) van RVM formuleren naar de inzamelpunten toe. Desgewenst kan ook gedacht worden aan een systeem waarbij het inzamelpunt de volledige keuzevrijheid gelaten wordt.
- Het inzamelpunt kan ook - tot op een zekere hoogte – het aantal RVM's kiezen. Er wordt een standaard aantal RVM's toegewezen die door de CB zullen gefinancierd worden, bijvoorbeeld: 2 RVM's voor middelgrote inzamelpunten t.e.m. 4 voor grote inzamelpunten.

³⁹ Zoals eerder vermeld is er echter een quasi-monopolie op de markt van de productie van RVM's, waardoor de prijsreductie mogelijk beperkt is.

Uiteraard kan deze standaardtoewijzing van RVM's aangepast en verder verfijnd worden. Indien een inzamelpunt één of meerdere bijkomende RVM's wenst, dan zal deze zelf een deel van de meerkost ten opzichte van de standaardtoewijzing dienen te dragen. Bijvoorbeeld door bij te dragen in de financiering van de additionele RVM en/of genoeg te nemen met een kleinere handling fee per teruggenomen drankverpakking. Een alternatief kan er in bestaan dat men uitsluitend één handling fee per verpakking biedt (en dus geen andere vergoedingen) en vervolgens het inzamelpunt de keuze laat om het aantal in te zetten RVM's te bepalen.

Voormelde keuzes hebben een invloed op de vergoeding(en) en de kosten die door het inzamelpunt respectievelijk ontvangen en gedragen worden. Deze vergoedingen/kosten (deels afhankelijk van de wijze van terugname), vormen één van de elementen die de inzamel punten bij hun keuze inzake de organisatie van de terugname zullen laten meespelen.

Bij het definiëren van de randvoorwaarden van de keuzes hanteren we (minstens) volgende uitgangspunten:

- Keuzes mogen de werkbaarheid van het systeem niet ondermijnen;
- Keuzes die nodeloos kosten opdrijven, blijven ten laste van het inzamelpunt (werken met gestandaardiseerde kosten).

De centrale beheerder zal op basis van een aantal geobjectiveerde parameters een voorstel van vergoeding doen voor de terugname; het is dan aan het betreffend inzamelpunt om o.a. rekening houdend met de vergoeding vanuit de CB een keuze te maken omtrent de terugnamemethode (via RVM of handmatig).

In het kader van de cashflow planning wordt met globale kosten voor de inzameling gewerkt uit het addendum bij fase 1 en 2. Bij de operationalisering hiervan naar de individuele verkooppunten, lijkt het ons zinvol om te werken met een formule waarin volgende onderdelen vervat zitten:

- Een vergoeding voor opstartkosten: eenmalige kosten (aanpassing interne logistiek, verbouwing, enzovoort);
- Een vergoeding voor vaste kosten: recurrente vaste kosten (bv opportuniteitskost verlies oppervlakte)
- Een 'handling fee': een forfaitaire vergoeding per correct ingezameld SGD.V.

Hierbij kan verder gedifferentieerd worden naar aard van de terugname (manueel of via RVM) alsook de specifieke kenmerken van de verkooppunten (bv netto-verkoopsoppervlakte).

Opmerking: in de huidige cashflow planning werd nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid om boven op het standaard aantal RVM's voor bijkomende RVM's te opteren.

7.6. Opname CB functie door Fost Plus

In het kader van de blauwdruk werd om een aantal praktische redenen vanuit de werkhypothese vertrokken dat de rol van centrale beheerder door een op zichzelf staande organisatie (stand-alone) zou worden opgenomen. Gezien de specifieke rol van de CB en de bijzondere positie die Fost Plus bekleedt in het kader van de terugnameplicht inzake huishoudelijke verpakkingen, is het zinvol om na te gaan wat de belangrijkste voor- en nadelen van een opname van de rol van centrale beheerder door Fost Plus zouden zijn, in vergelijking tot een stand-alone benadering. Het gaat hier dus niet over de impact van het statiegeldsysteem op Fost Plus (hiervoor verwijzen we naar het eindverslag inzake fase 2) maar wel over de voor- en nadelen van de opname van

de rol van Fost Plus als centrale beheerder op de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestelde statiegeldscenario.

Hieronder bespreken we bondig de kwalitatieve evaluatie van geïdentificeerde voor- en nadelen van de opname van de rol van centrale beheerder door Fost Plus. We steunen hiervoor op de input die we van Fost Plus ontvingen aangevuld met eigen inzichten.

Ter herinnering, Fost Plus is een ervaren partij die het vertrouwen van de sector en overheden geniet. Deze ervaring strekt zich uit tot:

- Clearing house (beheer van financiële stromen);
- Stakeholders beheer (stroomopwaarts / stroomafwaarts – privé / publiek);
- Contractuele omkadering (stroomopwaarts / stroomafwaarts);
- Het opstellen van lastenboeken;
- Organiseren van (Europese) offertevragen : inzameling, sorteren, transport, recyclage, ...;
- IT architecture (stroomop en stroomaf);
- Operationele en administratieve controle (stroomop- en stroomafwaarts);
- Data beheer;
- Rapportering (bv aangiftesystemen leden, operationele activiteiten en consolidatie);
- Beheer van processen;
- Sensibilisering, communicatie (voor alle doelgroepen);
- Interregionale functionering.

Fost Plus heeft ook heel wat troeven:

- Professionalisme en expertise;
- Financiële betrouwbaarheid;
- Ervaring (20 jaar);
- Nationale en internationale erkenning (o.a. op vlak van kostenefficiëntie, transparantie en betrouwbaarheid data), cfr onder meer BIOIS studie in opdracht EC;
- VZW;
- Transparantie;
- In de handen van de verpakkingsverantwoordelijken (zuiver EPR principe);
- Marktkennis.

Indien Fost Plus als CB optreedt, dan kan men zich in mindere of meerdere mate aan volgende voordelen verwachten :

- Single point of contact voor de leden, de operationele partners en de overheden;
- Nieuwe activiteiten kunnen direct of indirect verankerd worden in bestaande structuur;
- Afstemming operationele activiteiten (bv optimalisatie op vlak van logistiek);
- Out-of-home afstemming : PMD bedrijven, On the Road, Events ...;
- Relatieve schaaieconomie op nagenoeg alle fronten;
- Goed geplaatst om een consoliderende rol te kunnen spelen in het kader van de globale terugnameplicht;
- Snellere implementatie;
- Synergieën met selectieve inzameling;
- Vermarkting opgehaalde materialen (behoud kritische massa + kennis);
- Gemoduleerd en aanpasbaar IT systeem;
- Samenwerkingskader met de overheden (IVC) kan behouden blijven, zelfs via bestaand wettelijk kader/ISA tot en met erkenningsprocedure);
- Vermijden vertrek expertise bij Fost Plus en tegengaan versnippering;
- Ervaring en troeven (cfr supra);

- Grijs zones voorkomen (coëxistentie van 2 organisaties).

Of en in welke mate deze voordelen zich effectief zullen manifesteren, is afhankelijk van de concrete invulling van de rol die Fost Plus als CB zou opnemen. Als we de mogelijke rollen beschouwen, dan kunnen we grosso modo aan de uiteinden van het spectrum van mogelijkheden twee opties onderscheiden:

- Enerzijds, een minimalistische optie waarbij Fost Plus louter de rol van CB opneemt: in dit geval hebben we een afzonderlijke organisatie waarvan het beheer wordt waargenomen door Fost Plus;
- Anderzijds, een maximalistische optie waarbij een organisationele en operationele integratie met het Fost Plus systeem wordt gerealiseerd. In dit geval worden het huidige Fost Plus systeem en het statiegeldsysteem op elkaar afgestemd c.q. aangepast en wordt de organisatie voor het beheer van het statiegeldsysteem in Fost Plus geïntegreerd.

Tussen beiden extremen zijn er nog een aantal tussenvormen mogelijk gericht op een gedeeltelijke integratie.

Hieronder geven we de voor- en nadelen van de minimalistische en maximalistische opties weer, ten opzichte van de standalone benadering.

Minimalistische optie voor- en nadelen ten opzichte van een stand-alone benadering :

- Verhoogde effectiviteit en efficiëntie door pooling van kennis en ervaring;
- Mogelijke afstemming (geen integratie) van de operationele activiteiten van beide systemen (bv twee afzonderlijke aangiftes/verificaties maar die wel volgens een zelfde kalender kunnen gerealiseerd worden);
- Gedeelde kosten overhead (shared services benadering): bv juridische competenties, algemeen management, communicatie marketing/rapportering/ organisatie kosten,

Maximalistische optie ten opzichte van een stand-alone benadering:

Bovenop de voordelen van de minimalistische optie onderscheiden we:

- Mogelijkheid tot gebruik van een zelfde software(interface) voor de aangiften nodig onder de terugnameverplichting en voor het beheer van het statiegeldsysteem;
- Mogelijkheid van een geïntegreerde aangifte;
- Een gemeenschappelijke/geïntegreerde verificatie en controle;
- Mogelijkheid tot behoud van solidariteit tussen materialen bij het Fost Plus systeem (cf. eindverslag fase 1 en 2).
- Uiteraard zou ook een andere organisatie dan Fost Plus de rol van centrale beheerder kunnen opnemen. Hiermee :
 - vermijden we de creatie van een al te dominante positie van één marktspeeler;
 - kan er een nieuwe speler op de markt komen: nieuwe kijk, nieuw model;
 - hebben we een organisatie die exclusief op (de belangen van) het statiegeldsysteem kan concentreren in plaats van op verschillende systemen.

We noteren tenslotte hierbij dat naast een aantal efficiëntie- en effectiviteitswinsten waarvan sprake hierboven, heel wat van de voormelde voordelen van vooral de kosten bij de drankenproducenten/invoerders ten goede komen.

Opmerking: Als private organisatie zal de opname van de CB-functie minstens door de Raad van Bestuur – en mogelijks door de algemene vergadering - dienen te worden goedgekeurd. Deze goedkeuring is niet vanzelfsprekend.

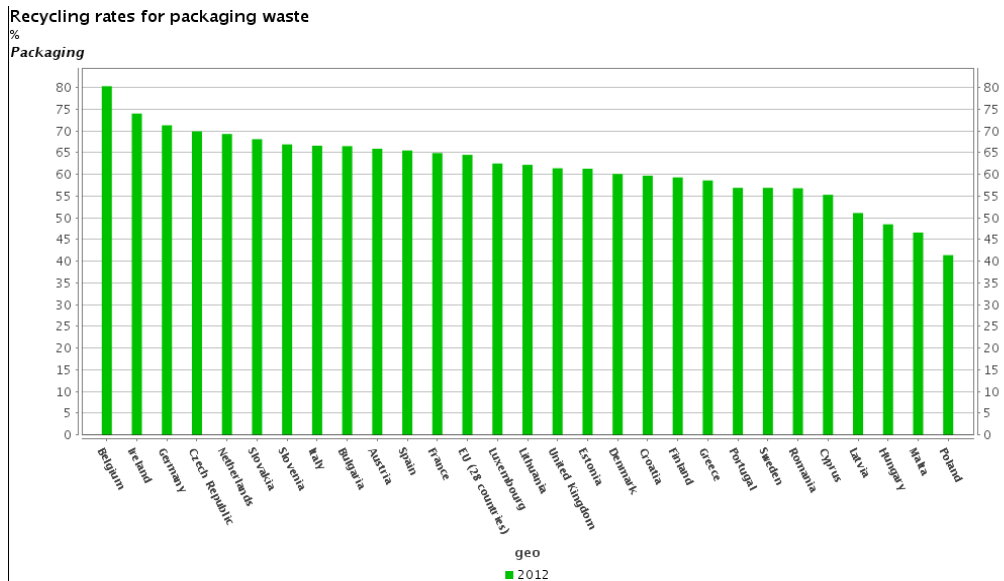
Daarnaast kan nagegaan worden in welke mate de opname van de CB-functie in de algemene erkenningsvoorwaarden van Fost Plus kan worden ingebed.

7.7. Statiegeld en bevoegdheidsverdeling

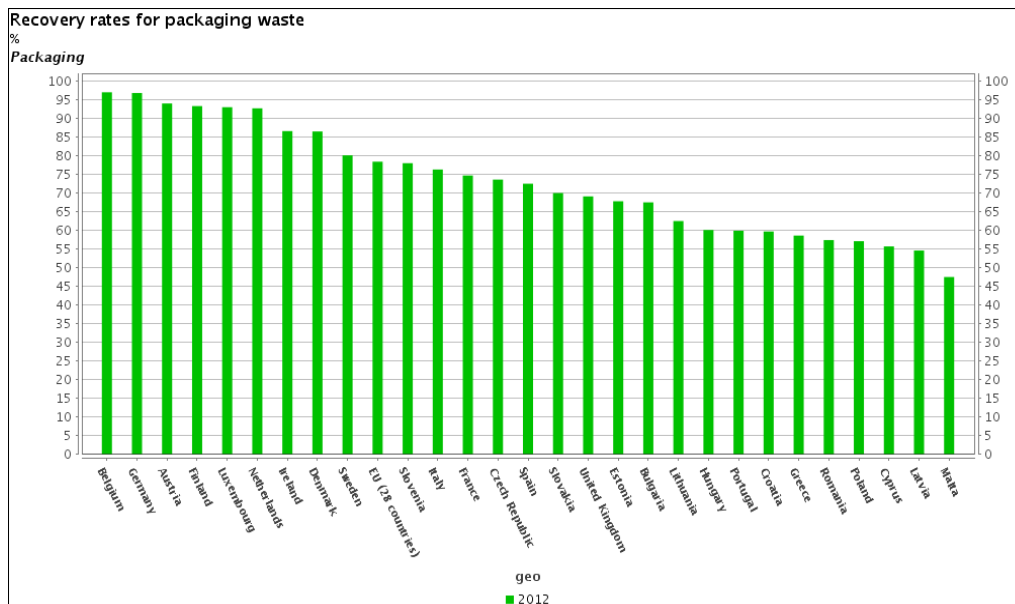
Een uitgebreide analyse van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten inzake de invoering van een statiegeldsysteem valt buiten de reikwijdte van de opdracht. Wij verwijzen hiervoor naar de juridische analyse die door het advocatenkantoor Prator in opdracht van OVAM werd opgemaakt.

Bijlage A

Ter informatie geven we hieronder de Eurostat gegevens voor de 'recycling' en 'recovery' (ook nuttig gebruik door energierecuperatie' werd hierin meegeteld) van verpakkingsafvalstromen (uitgedrukt in gewichts%; bevat ook niet-voedingsverpakkingen en niet-drankverpakkingen).



Figuur 18: Aandeel verpakkingsafval dat gerecycleerd wordt in elk van de lidstaten van de Europese Unie (% van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt worden gebracht) (Bron: Eurostat)



Figuur 19: Aandeel verpakkingsafval dat gevaloriseerd wordt (recyclage + verbranding met energieretrouw) in elk van de lidstaten van de Europese Unie (% van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt worden gebracht) (Bron: Eurostat)

Afbeeldingenregister

Figuur 1: schematische voorstelling van de hypothesen gemaakt in de beleidstheorie.....	10
Figuur 2: Schematische weergave van het beheer van het statiegeldsysteem.....	16
Figuur 3: Schematische weergave logistieke stromen.....	18
Figuur 4: Schematisch overzicht financiële stromen die betrekking hebben op het statiegeld....	20
Figuur 5: Schematische voorstelling financiële stromen (andere dan het SG) die betrekking hebben op het beheer van het statiegeldsysteem.....	22
Figuur 6: Schematische voorstelling informatiestromen.....	25
Figuur 7: Schematische weergave contractuele relaties.....	26
Figuur 8: Overzicht Kasstromen (2018-2028).....	31
Figuur 9: Stijging loonkost met 20%.....	34
Figuur 10: Stijging RVM-kost met 20%.....	35
Figuur 11: Stijging terugnamegraad van 90% tot 95%.....	35
Figuur 12: Stijging terugnamegraad van 90% tot 98%.....	36
Figuur 13: Daling loonkost met 20%.....	37
Figuur 14: Daling kost RVM's 20%.....	37
Figuur 15: Daling teruggavegraad van 90% naar 85%.....	38
Figuur 16: Verdeling van mijlpalen over resultatenpaden.....	46
Figuur 17: Fasering in de tijd.....	49
Figuur 18: Aandeel verpakkingsafval dat gerecycleerd wordt in elk van de lidstaten van de Europese Unie (% van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt worden gebracht) (Bron: Eurostat).....	60
Figuur 19: Aandeel verpakkingsafval dat gevaloriseerd wordt (recyclage + verbranding met energierugwinning) in elk van de lidstaten van de Europese Unie (% van de hoeveelheid verpakkingen die op de markt worden gebracht) (Bron: Eurostat).....	60

Tabellenregister

Tabel 1: Hoeveelheden verpakkingen gevonden in restafval (in kg / inwoner / jaar) en % drankverpakkingen voor deze fracties in selectief ingezameld afval (PMD & glasbol).....	9
Tabel 2: Teruggavegraden in verschillende Europese landen met een statiegeldsysteem.....	11
Tabel 3: Overzicht Kasstromen (2018-2028).....	32
Tabel 4: Fasering in de tijd.....	49
Tabel 5: Budgetraming implementatie.....	51