
ADVIES

Voorontwerp van ordonnantie houdende wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen

Aanvrager	Minister Alain Maron
Aanvraag ontvangen op	18 juni 2020
Aanvraag behandeld door	Commissie Leefmilieu
Advies uitgebracht door de plenaire zitting op	16 juli 2020

Vooraf

Dit voorontwerp van ordonnantie, dat ter advies aan Brupartners wordt voorgelegd, moet toelaten om de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen conform te maken met de bepalingen van drie Europese richtlijnen. Hiertoe voorziet men :

- een wijziging van de definitie van “**stedelijk afval**” opdat deze de kantoren, handelszaken en andere tertiaire ondernemingen zou omvatten. Er worden bovendien vijfjaarlijkse doelstellingen voor recycling en voorbereiding voor hergebruik van stedelijk afval bepaald (55% in 2025, 60% in 2030 en 65% in 2035);
- het verplicht maken van de **gescheiden inzameling** van bioafval, textiel en gevaarlijke afvalstoffen van de gezinnen;
- de vaststelling van algemene minimumeisen voor de **uitgebreide verantwoordelijkheid van de producenten**;
- een herziening van de criteria voor het **einde van de afval- en bijproductstatus**;
- de bepaling van nieuwe maatregelen op het gebied van **afvalpreventie en hergebruik**;
- de aanpassing aan de nieuwe eisen inzake **Europese rapportering**;

Bepaalde wijzigingen van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen zijn niet het gevolg van de omzetting van Europese richtlijnen. Het gaat erom :

- de Regering de bevoegdheid te geven om de **inzameling van textielafval** te reguleren;
- het bedrag van de **belasting op de afvalverbranding** te verhogen;
- de verdeling van de rollen bij de vaststelling van de berekeningsmethode van de **belasting op de niet-selectieve inzameling** te wijzigen;
- de berekeningsmethode van de **indexering van de belasting op de afvalverbranding** te wijzigen.

Brupartners herinnert er tevens aan dat hij reeds verschillende adviezen heeft uitgebracht met betrekking tot het thema van het beheer van afvalstoffen :

- Op 21 maart 2019, het advies betreffende het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen voor wat betreft sommige bepalingen inzake afgedankte elektrische en elektronische apparatuur ([A-2019-031-ESR](#));
- Op 21 februari 2019, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval ([A-2019-031-ESRA-2019-013-ESR](#));

- Op 14 november 2018, het advies betreffende het ontwerp van Milieuovereenkomst betreffende de uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid inzake afgedankte elektrische en elektronische apparatuur ([A-2018-086-ESR](#));
- Op 5 juli 2018, het advies betreffende het ontwerp van het hulpbronnen- en afvalbeheerplan ([A-2018-048-ESR](#));
- Op 19 april 2018, het advies betreffende het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ter wijziging van het BBHR van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen tot vaststelling van de modellen van de aangifteformulieren voor de belastingen bedoeld in artikels 40 en 41 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen en houdende de aanstelling van de ambtenaren in het kader van de inkohiering, inning en invordering van deze belastingen ([A-2018-031-ESR](#));
- Op 19 april 2018, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de interventiemodaliteiten van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid als exclusieve overheid belast met de fabricage en verdeling van de afvalzakken en containers aangeboden aan de ophaling ([A-2018-028-ESR](#));
- Op 15 maart 2018, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen ([A-2018-022-ESR](#));
- Op 15 juni 2017, het advies betreffende het ontwerpbestek voor de opmaak van het milieueffectenrapport betreffende het voorontwerp van het plan voor het beheer van grond- en afvalstoffen ([A-2017-044-ESR](#));
- Op 18 mei 2017, het advies betreffende het voorontwerp van ministerieel besluit dat de soorten plastic zakken nader omschrijft die afwijken van het gebruiksverbod van de plastic zakken voor eenmalig gebruik bedoeld in artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen ([A-2017-033-ESR](#));
- Op 7 juli 2016, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het beheer van afvalstoffen ([A-2016-049-ESR](#));
- Op 21 april 2016, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende het afval ([A-2016-028-ESR](#));
- Op 17 september 2015, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid en houdende opheffing van het agglomeratiereglement van 19 december 2008 met betrekking tot de verwijdering via afvalophaling ([A-2015-057-ESR](#));
- Op 21 mei 2015, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2014 tot vaststelling van het model van aangifteformulier voor de belasting op het verbranden van afvalstoffen en houdende aanstelling van de ambtenaren in het kader van de inkohiering, de inning en invordering van deze belasting ([A-2015-031-ESR](#));
- Op 19 maart 2015, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse

- Hoofdstedelijke Regering betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers ([A-2015-016-ESR](#));
- Op 19 december 2013, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van... tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval ([A-2013-075-ESR](#));
 - Op 1 juli 2013, het advies betreffende het ontwerp van Alliantie Werkgelegenheid-Leefmilieu - Derde as : Grond- en afvalstoffen ([A-2013-038-ESR](#));
 - Op 20 december 2012, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen ([A-2012-065-ESR](#));
 - Op 19 januari 2012, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen ([A-2012-004-ESR](#));
 - Op 20 oktober 2011, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie « afvalstoffen » tot omzetting van de richtlijn 2008/98/EG en tot intrekking van de ordonnantie van 7 maart 1991 ([A-2011-035-ESR](#));
 - Op 16 december 2010, het advies betreffende het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de tarifiering van de prestaties van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid ([A-2010-044-ESR](#));
 - Op 18 november 2010, het advies betreffende de ontwerpen van milieuovereenkomst betreffende de terugnameplicht van afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA), afgewerkte oliën die niet voor voeding bestemd zijn, afvalbanden, afgedankte voertuigen (AV) en vervallen geneesmiddelen ([A-2010-036-ESR](#));
 - Op 28 oktober 2010, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen en van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu ([A-2010-031-ESR](#));
 - Op 21 september 2010, het advies betreffende het voorontwerp van besluit tot bepaling van de voorschriften voor de tenuitvoerlegging van de sorteerplicht voor andere afvalproducenten of houders dan gezinnen en voorontwerp van besluit betreffende de registratie van ophalers van niet-gevaarlijke afvalstoffen ([A-2010-021-ESR](#));
 - Op 8 juli 2010, het advies betreffende het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de omzetting van richtlijn 2008/112/EG van 16 december 2008 tot wijziging van de richtlijnen 76/768/EEG, 88/378/EEG en 1999/13/EG van de Raad en de richtlijnen 2000/53/EG, 2002/96/EG en 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad teneinde ze aan te passen aan verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels ([A-2010-017-ESR](#));
 - Op 22 april 2010, het advies betreffende het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen

[\(A-2010-006-ESR\)](#);

- Op 14 mei 2009, het advies betreffende het ontwerp van besluit betreffende de erkenning en de betoelaging van verenigingen zonder winstbejag en de vennootschappen met sociaal oogmerk die actief zijn in de hergebruiksector ([A-2009-019-ESR](#));
- Op 19 maart 2009, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën ([A-2009-008-ESR](#));
- Op 19 februari 2009, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van, wat batterijen en accu's evenals afgedankte batterijen en accu's betreft, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 inzake de invoering van een terugnameplicht voor sommige afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of hun verwijdering, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen en tot opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 juni 1993 betreffende de batterijen en accu's die bepaalde gevaarlijke stoffen bevatten ([A-2009-006-ESR](#));
- Op 18 december 2008, het advies betreffende het ontwerp voor het vierde gewestelijk plan voor de preventie en het beheer van afvalstoffen en het milieueffectenrapport van dit ontwerp van plan ([A-2008-047-ESR](#));
- Op 20 maart 2008, het advies betreffende het ontwerp van ordonnantie tot goedkeuring van het interregionaal samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval ([A-2008-010-ESR](#));
- Op 20 maart 2008, het advies betreffende het ontwerpbestek betreffende het rapport over de milieueffecten van het gewestelijk plan voor het beheer en de preventie van afval (« afvalplan») ([A-2008-014-ESR](#));
- Op 24 januari 2008, het advies betreffende het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de overbrenging van afvalstoffen ([A-2008-002-ESR](#));
- Op 3 september 2007, het advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 tot invoering van een terugnameplicht voor sommige afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of hun verwijdering ([A-2007-017-ESR](#));
- Op 29 april 2004, het advies betreffende het voorontwerp van besluit betreffende de beheerders van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur ([A-2004-011-ESR](#));
- Op 29 april 2004, het advies betreffende het voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van 18 juli 2002 tot invoering van een terugnameplicht voor sommige afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of verwijdering ([A-2004-012-ESR](#));
- Op 17 oktober 2002, het advies betreffende het ontwerp van ordonnantie tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende de invoering van de euro in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van het verpakkingsafval ([A-2002-023-ESR](#));
- Op 15 februari 2001, het advies betreffende het voorontwerp van besluit tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of verwijdering ([A-2001-003-ESR](#)).

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Methodologie

Brupartners verwelkomt het overmaken van de concordantietabel die hem in de mogelijkheid heeft gesteld om makkelijker na te gaan welke wijzigingen in de afvalstoffenordonnantie werden aangebracht, evenals de wijze waarop de drie Europese richtlijnen werden omgezet. Hij vindt dat dit getuigt van een wil tot transparantie in deze materie.

Brupartners is evenwel van oordeel dat de gezamenlijke uitwerking van de maatregelen inzake het beheer van afvalstoffen/hulpbronnen met de betrokken terreinactoren (zo stroomopwaarts mogelijk) toelaat om de doeltreffendheid ervan te verhogen. Hij vraagt bijgevolg met aandrang dat deze uitwerking voorrang zou krijgen bij de implementering van het gewestelijk hulpbronnen- en afvalbeheerplan, evenals naar aanleiding van toekomstige herzieningen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen.

Tenslotte herinnert **Brupartners** eraan dat het CiRÉDé (Circular Regulation Deal – Collaborate to overcome legal barriers to circular economy) tal van terreinactoren heeft geraadpleegd teneinde oplossingen te bepalen en voor te stellen om met de hindernissen voor een circulaire economie komaf te maken. Ook heeft het CiRÉDé maatregelen voorgesteld en verschillende aanbevelingen geformuleerd in verband met de afvalstatus. Hierbij werd het belang van een snelle uitvoering onderstreept. Hij nodigt de Regering dan ook uit om de werkzaamheden van deze instelling in aanmerking te nemen.

1.2 Begrotingsimpact

Brupartners neemt akte van het feit dat de Inspectie van Financiën in zijn advies van oordeel is dat : *“de aangekondigde begrotingsimpact (NVDR : € 3.200.000 aan bijkomende ontvangsten) slechts zeer partieel en te optimistisch is (en) beveelt (de uitvoering van) een echte prospectieve planning van de terugwinning van de kosten van het afvalstoffenbeleid aan.”* Hij vindt het noodzakelijk dat er met het advies van de Inspectie van Financiën rekening wordt gehouden en dat de impact van de overwogen maatregelen op de gewestelijke uitgaven nauwkeurig wordt ontleed.

Zo stelt **Brupartners** zich vragen bij de budgettaire impact van de invoering van een doeltreffend systeem inzake kwaliteitscontrole en voor de traceerbaarheid van stedelijk afval, zoals voorzien in artikel 13 van het voorontwerp van ordonnantie dat hem ter advies wordt voorgelegd (tot wijziging van artikel 22 van de afvalstoffenordonnantie). Hierbij wordt de toevoeging van een 5^{de} paragraaf voorzien waarin de Regering wordt verplicht om zo'n systeem op te zetten. Welnu, hieraan dient nog toegevoegd dat de definitie van stedelijk afval zal worden uitgebreid, zoals voorzien door het voorontwerp van ordonnantie dat ter advies aan Brupartners wordt voorgelegd.

1.3 De rol van de sociale economie

Brupartners stelt vast dat artikel 12 van het voorontwerp van ordonnantie, dat hem ter advies wordt voorgelegd (tot wijziging van artikel 21 van de afvalstoffenordonnantie), met name voorziet :

(...) Hiertoe treft de Regering alle nodige maatregelen om met name (...) bijzondere eisen te stellen ter bevordering van de ontwikkeling van de activiteiten van bedrijven en verenigingen uit de sociale economie die zich bezighouden met het inzamelen, sorteren, hergebruiken, recyclen en nuttig toepassen van afval (...).

Brupartners stelt bovendien vast dat men bij de toevoeging van deze paragraaf stelt dat deze uitsluitend van toepassing is in het kader van de organisatie van het gescheiden beheer van textiel. Hij vestigt er evenwel de aandacht op dat :

- de wijziging, zoals deze momenteel wordt geformuleerd, van toepassing zou kunnen zijn op alle afvalstoffen en niet enkel op textielafval;
- de formulering van deze paragraaf de Europese eisen te buiten gaat.

Ook al erkent **Brupartners** het belang van de sociale economie (meer bepaald in het kader van het beheer van textielafval), toch vraagt hij om erover te waken dat er een wettelijk kader wordt opgesteld dat de activiteiten van economische actoren – profit en non-profit – die actief zijn in de sector van hergebruik, recycling en verwerking van hulpbronnen/afval, mogelijk maakt.

Brupartners vraagt bovendien dat de wijziging van de afvalstoffenordonnantie explicieter zou zijn wat betreft het feit dat deze paragraaf specifiek op textielafval betrekking heeft.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Einde van de afval- en bijproductstatus

Brupartners verwelkomt de wil om meer antwoorden te bieden op de problematiek van het einde van de afval- en bijproductstatus. Hij vindt het immers noodzakelijk om de situatie in dit verband te verbeteren.

Brupartners meent dat het goed zou zijn om de instelling van procedures te overwegen die een automatische erkenning mogelijk zouden maken, of op zijn minst vanuit administratief oogpunt, van statussen die in andere gewesten, op Belgisch of Europees vlak zijn verkregen.

Brupartners vestigt tenslotte de aandacht op de situatie van de ondernemingen die – conform de wetgeving “producten” die op hen betrekking hebben – “producten” vervaardigen uit grondstoffen waaraan de status van “afval” is toebedeeld. Hij is van oordeel dat deze ondernemingen niet onder een nieuwe administratieve procedure betreffende het einde van de afvalstatus mogen ressorteren. Immers, afval houdt op afval te zijn in de loop van het productieproces (bijvoorbeeld : bier gebrouwen uit broodresten).

2.2 Belasting op afvalverbranding

Brupartners neemt akte van het feit dat het bedrag van de belasting op de verbranding van afval op € 13,00 per ton wordt gebracht opdat het beter in lijn zou liggen met de bedragen die van kracht zijn in de beide andere gewesten (NVDR : € 13,25/ton in het Vlaamse gewest en € 12,00/ton in het Waalse gewest).

Brupartners herinnert eraan dat hij de toepassing van het beginsel “de vervuiler betaalt” verdedigt dat door deze belasting wordt bekrachtigd. Hij is namelijk de mening toegedaan dat dit beginsel van aard is om de preventie en – desgevallend – het herstel van de schade voor het leefmilieu van fysieke en rechtspersonen te verzekeren.

Teneinde de situatie van de ondernemingen, die op het grondgebied van de verschillende gewesten van het land gevestigd zijn, te vereenvoudigen, stelt **Brupartners** voor om het bedrag van deze belasting volledig af te stemmen op het hoogste bedrag dat in een ander gewest wordt gehanteerd (d.i. momenteel het bedrag van het Vlaamse gewest). Aldus zullen de ondernemingen zich van deze belasting niet in twee onderdelen moeten kwijten (het bedrag van de Brusselse belasting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het verschil in een ander gewest). **Brupartners** stelt bovendien voor om voor het bedrag van deze belasting hetzelfde indexeringsmechanisme te weerhouden, zodat het bedrag van de Brusselse belasting na enkele jaren niet opnieuw zou verschillen.

2.3 Gescheiden inzameling van bioafval

Brupartners neemt er akte van dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wenst vooruit te lopen op de Europese vereiste inzake gescheiden inzamelingen van bioafval (NVDR : de Europese Unie vraagt aan al zijn Lidstaten om deze inzameling ten laatste tegen 31 december 2023 in te voeren). Ook al vindt hij dit positief, toch wenst hij dat de datum van inwerkingtreding van de verplichting tot de selectie van biologisch afval snel wordt verduidelijkt.

Brupartners neemt er bovendien akte van dat de vestiging van een biomethanisatiecentrale in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om er bioafval te verwerken actueel blijft. Hij is van oordeel dat de oprichting ervan opportuun zou zijn, vermits de verplichte selectie van bioafval in 2021 van kracht wordt.

Brupartners herinnert bovendien aan zijn advies van 21 februari 2019 betreffende de studie over de vestiging van een biomethanisatie-eenheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ([A-2019-012-ESR](#)). Hij wijst er eveneens op dat hij verschillende beschouwingen heeft geformuleerd wat betreft het project van een biomethanisatie-eenheid (over de impact op de mobiliteit, de vestiging en de omvang van de installatie, de noodzaak om over te gaan tot een onderzoek van de kosten en baten van dit project, of nog, over de bezorgdheden en de mogelijke hinder) in zijn advies van 5 juli 2018 betreffende het ontwerp van het hulpbronnen- en afvalbeheerplan ([A-2018-048-ESR](#)).

Brupartners vindt het tenslotte noodzakelijk om de impact van de installatie van een biomethanisatiecentrale te meten wat betreft de groene certificaten die aan de verbrandingsoven worden afgeleverd. Vertrekkend van de vaststelling dat er vandaag groene certificaten worden afgeleverd aan de Brusselse verbrandingsoven, en zonder zich in dit advies bijgevolg over de gepastheid van deze beslissing uit te spreken, wenst **Brupartners** er niettemin op te wijzen dat een overdracht van de stroom van organisch afval naar een biomethanisatiecentrale logischerwijs tot een vermindering van de volumes aan organisch afval, die in Neder-over-Heembeek worden verbrand, zal leiden. Welnu, de aflevering van groene certificaten aan de verbrandingsoven wordt net bepaald door het feit dat er organisch afval wordt verbrand. Gelet op de aanzienlijke bedragen van deze groene certificaten, vindt **Brupartners** dat men aandachtig moet zijn voor deze mogelijke wijziging van het beheer van de stroom van organisch afval.

2.4 Inzameling van gevaarlijke afvalstoffen van de gezinnen

Brupartners stelt zich vragen bij de manier waarop de inzameling van de gevaarlijke afvalstoffen van de gezinnen zal worden georganiseerd. Hij meent dat het goed zou zijn om de modaliteiten voor deze inzamelingen op gedetailleerde wijze vast te leggen in het kader van de afvalstoffenordonnantie. Hierbij dient gewaakt over de toepasbaarheid van de bepalingen die zullen worden vastgelegd

(voorbeeld : zo mag men geen buitensporige administratieve verplichtingen opleggen voor het vervoer van dit afval indien de gezinnen worden verzocht om hun gevaarlijke afvalstoffen rechtstreeks bij de inzamelaars af te leveren).

*
* *