

---

# ADVIES

**Voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen**

---

Aanvrager	Minister Alain Maron
Aanvraag ontvangen op	05-12-22
Advies aangenomen door de Raad voor het Leefmilieu op	19-01-23

## Vooraf

Op 5 december 2022 heeft de Raad voor het Leefmilieu (hierna "de Raad") een adviesaanvraag ontvangen betreffende het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (hierna "UPV") voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

De wijzigingen die aan het ontwerp van interregionaal samenwerkingsakkoord betreffende het UPV-kader voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil werden aangebracht, hebben met name betrekking op :

- Nevenactiviteiten van een beheersorganisme;
- Gunning van opdrachten door het beheersorganisme;
- Regeling van de reserves en de provisies;
- Wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

## Advies

### 1. Algemene beschouwingen

#### 1.1 Interregionale dialoog

**De Raad** staat positief tegenover de dialoog tussen de Gewesten om tot een beheer van de UPV op interregionaal vlak te komen. Hij wijst erop dat de Richtlijn de aanzet heeft gegeven tot deze onderhandelingen. **De Raad** betreurt evenwel dat het ontwerp van samenwerkingsakkoord een bijkomend niveau vormt dat nieuwe organen, verslagen en procedures invoert zonder tot een ingrijpende harmonisering van de benadering van de Gewesten te komen.

#### 1.2 Definitie van « zwerfvuil »

**De Raad** vestigt de aandacht op het gebrek aan duidelijkheid wat betreft het begrip van zwerfvuil zoals dit in de tekst wordt aangewend. Het betrokken afval moet namelijk op duidelijke wijze worden omschreven. **De Raad** wenst er in dit verband aan te herinneren dat afval, dat in een openbare voorziening voor afvalinzameling wordt ingezameld, niet als "zwerfvuil" mag worden bestempeld zonder een duidelijke definitie van deze term.

#### 1.3 Advies van Leefmilieu Brussel

**De Raad** vraagt zich af in hoeverre het advies van Leefmilieu Brussel zal doorwegen in het kader van dit dossier, gezien de beheerovereenkomst het resultaat is van lange onderhandelingen tussen de verschillende Gewesten met het oog op de harmonisatie van het beheer van de UPV.

## 1.4 Belasting in geval van niet-verwezenlijking van de doelstellingen van het beheerorganisme

**De Raad** zou de systematische oplegging van een belasting bij de niet-verwezenlijking van de doelstellingen door een beheerorganisme aan voorwaarden onderwerpen. Zo'n situatie kan zich namelijk voordoen, ook al heeft deze laatste alles in het werk gesteld om deze doelstellingen te halen. Men moet aan het beheerorganisme de mogelijkheid bieden om de middelen, die zijn aangewend, te rechtvaardigen teneinde de vrijstelling van deze belasting bij niet-verwezenlijking van de doelstellingen te bekomen.

## 1.5 Impact op de burger en de ondernemingen en responsabilisering van alle actoren van de keten

**De Raad** betreurt dat de impact voor de burger en de ondernemingen niet werd berekend. **De Raad** vraagt zich namelijk af in welke mate de kosten door de ondernemingen zullen kunnen worden gedragen en – *in fine* – aan de burger zullen worden doorberekend door middel van een stijging van de prijzen van de producten. **De Raad** is van mening dat dit aspect een voorafgaande voorwaarde voor de aanneming van het ontwerp zou moeten vormen.

## 1.6 Evaluatie van het samenwerkingsakkoord

**De Raad** vindt het noodzakelijk om de uitvoering van het samenwerkingsakkoord, dat zal worden aangenomen, regelmatig aan een evaluatie te onderwerpen, waarbij rekening wordt gehouden met de opmerkingen die in dit advies worden geformuleerd.

## 2. Bijzondere beschouwingen

**De Raad** is van oordeel dat verschillende bijkomende bepalingen moeten worden verduidelijkt:

- Het toepassingsgebied van de uitvoeringssamenwerkingsakkoorden moet worden verduidelijkt. De voorgestelde tekst zou bij dit ontwerp van samenwerkingsakkoord moeten worden gevoegd;
- De collectieve aanpak is potentieel in het nadeel ten opzichte van de individuele plannen (welke definitie van financiële bijdrage, hoe meten of de inzamelingsdoelstellingen zijn behaald, ...);
- De verbintenissen van de autoriteiten, met name wat het toezicht op de verschillende marktactoren betreft, zijn onbestaande;
- De data voor rapportage moeten nog worden vastgesteld en de datum voor de begroting (1/11) moet worden herzien;
- De modaliteiten tot omkadering van de online marktplaatsen moeten ook hun verplichtingen voorzien om producten aan het einde van hun levensduur terug te sturen (en niet alleen wanneer deze producten op de markt worden gebracht en onder de UPV vallen);
- De inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord moet worden herzien en hierbij dient rekening te worden gehouden met de samenwerkingsakkoorden van uitvoering die moeten worden opgesteld in overleg met de beheerorganismen/producenten. Ook dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de sectoren die reeds over een systeem van UPV

beschikken en deze voor wie dit nog niet het geval is (met name vochtige doekjes voor huishoudelijk gebruik, kauwgom, meubelen en textiel, ...).

Wat betreft de regeling die van toepassing is op de beheerorganismen, is **de Raad** van oordeel dat het ontwerpakkoord nieuwe administratieve verplichtingen invoert, hun operationele en financiële autonomie beperkt en voor rechtsonzekerheid zorgt (bijkomende verplichtingen die unilateraal op elk ogenblik door het BPV-beslissingsorgaan worden bepaald, opschorting en intrekking van de erkenning omwille van om het even welke tekortkoming, bedrag van de reserves op arbitraire wijze bepaald, mogelijkheid om een tweede revisor aan te stellen om het werk van zijn confrater aan een evaluatie te onderwerpen, ...). **De Raad** vreest dat deze verschillende bepalingen van aard kunnen zijn om de werking van deze beheerorganismen te blokkeren.

### 3. Artikelsgewijze beschouwingen

#### *Art. 8*

**De Raad** herinnert eraan dat hij gehecht is aan de maatregelen inzake hergebruik en preventie. Hij meent in dit opzicht dat de beheerorganismen, die relevante projecten op het vlak van preventie ontwikkelen, net zoals andere actoren (privaat, publiek, verenigingen) een financiering moeten kunnen genieten teneinde de beheerorganismen, die op dit gebied blijf geven van proactiviteit, te stimuleren en aan te moedigen.

**De Raad** is evenwel van oordeel dat de bijkomende heffing voor de ondernemingen moeilijk aanvaardbaar is, en dan vooral in de huidige context van hoge inflatie waarin de huishoudens en ondernemingen worden geconfronteerd met de enorme uitdaging om andere kostenverhogingen te betalen. Deze heffing stemt overeen met een belasting die boven op de financiering van de verwezenlijking van de door de UPV opgelegde doelstellingen komt. **De Raad** vraagt om na te gaan of het beheer/interregionale samenwerking inzake de UPV op termijn niet eerder zou moeten leiden tot besparingen voor de Gewesten. Ten slotte kunnen de Gewesten beslissen over de bestemming van de geïnde bedragen, en dit betekent dat de op een afvalstroom geïnde heffing activiteiten kan financieren die hiermee geen enkel verband vertonen.

#### *Art. 9§4*

Welke procedure moet er voor het toewijzen van opdrachten worden gevolgd? Wie keurt het bestek goed en wie is ervoor verantwoordelijk? Voorts zou **de Raad** duidelijk willen weten wat er zal gebeuren met de ondernemingen van de sociale economie en de consumentenorganisaties die zullen worden geraadpleegd. Als dit niet bindend is, is het mogelijk dat dit enkel voor de vorm gebeurt.

#### *Art. 9§6*

**De Raad** is bezorgd over de gevolgen van de uitsluiting voor de beheerorganismen van de mogelijkheid om elke operationele activiteit uit te oefenen inzake industriële afvalstoffen. Deze maatregel is immers van aard om de opdrachten van deze instellingen *de facto* te beperken tot een zuivere verplichting tot rapportering en traceerbaarheid. Dit zou tot een drastische beperking en zelfs tot de afschaffing van hun inzamelingspunten kunnen leiden.

*Art. 9§7*

Deze paragraaf voorziet in de opschorting of intrekking van de erkenning bij niet-naleving van de in §1 tot §6 van hetzelfde artikel voorziene verplichtingen. Welnu, de bedoelde verplichtingen worden op een algemene en brede manier geformuleerd. **De Raad** stelt zich vragen bij de rechtsonzekerheid die deze bepaling voor de beheerorganismen zal meebrengen. Hun erkenning zou namelijk omwille van het even welke reden, hoe futiel ook, kunnen worden ingetrokken. **De Raad** stelt voor om te voorzien dat de procedure van intrekking of opschorting van de erkenning de ernstige redenen en de essentiële voorwaarden zou verduidelijken die zo'n maatregel rechtvaardigen, in de mate waarin het huidige mechanisme van milieuovereenkomsten (convenant of overeenkomst) ten gunste van een erkenningsmechanisme zou worden opgegeven.

*Art. 10§1*

Wat de inzamelingsdoelstellingen betreft, wordt in het ontwerp van ISA geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de stromen en met name met de verplichtingen van de Richtlijn betreffende elektrische afvalstoffen, die bepalen dat AEEA die door andere actoren dan de beheersorganismen wordt ingezameld, door de Lidstaten in rekening moeten worden gebracht. Dit betekent ook dat de producenten niet alleen verantwoordelijk zijn voor het behalen van de inzamelingsdoelstelling, maar dat dit een collectieve verantwoordelijkheid is ("alle actoren"). Het ontwerp van ISA verwijst bij de berekening van het behalen van de inzamelingsdoelstellingen geenszins naar rapportageplatformen (zoals BEWEEE) of individuele plannen.

*Art. 12§2*

*"Een afzonderlijk deel van de begroting zal bestaan uit de middelen die het beheersorganisme heeft voorzien voor preventie, alsmede voor het verwezenlijken van een hoogwaardige circulariteit (...) en voor het stimuleren van de circulaire economie. Deze middelen komen bovenop de bijdrage van het beheersorganisme aan het beleid van de Gewesten door de betaling van de bijdrage (...)"*.

Is het een kwestie van tweemaal aan dezelfde doelstellingen bij te dragen?

*Art. 18*

Ook al steunt **de Raad** de doelstelling van een beperking van de tonnage van het restafval (niet gesorteerd afval), toch is hij van mening dat dit afval niet met zwerfvuil mag worden gelijkgesteld, behalve in geval van een duidelijke definitie.

**De Raad** wijst bovendien op het gevaar voor rechtsonzekerheid: de Richtlijn "single-use-plastics" (SUP) preciseert dat de kosten, die ten laste van de producenten zullen worden gelegd, *"niet meer mogen bedragen dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en voor de betrokken actoren op transparante wijze worden vastgelegd. De kosten voor het opruimen van zwerfafval blijven beperkt tot kosten voor werkzaamheden door of namens overheidsinstanties. De berekeningsmethode wordt zodanig ontwikkeld dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval proportioneel kunnen worden vastgesteld."*

Welnu, de kosten, die in het ontwerp van samenwerkingsakkoord zijn opgenomen, stemmen niet met de in de SUP-Richtlijn vermelde voorwaarden overeen. Deze kosten zijn hoger en op niet-transparante wijze vastgelegd (gebrek aan duidelijkheid over de bedoelde afvalstoffen, met name het in aanmerking nemen van deze ingezameld op publieke plaatsen van bepaalde sluikstorten), en geen enkel element

laat toe om aan te tonen dat met het rendabel karakter van de bedoelde diensten rekening is gehouden.

**De Raad** vraagt daarom dat de kostenberekening naar beneden zou worden herzien, want:

- De cijfers betreffende zwerfvuil zijn gebaseerd op een onjuiste definitie en zijn bijgevolg overschat;
- De Richtlijn voorziet dat de strijd tegen zwerfvuil berust op een verantwoordelijkheid die door alle actoren van de keten wordt gedeeld: sociaaleconomische actoren, publieke actoren, burgers en overtreders (art. 8bis, 2°: verantwoordelijkheid van de bezitter van afvalstoffen).

Teneinde de ondernemingen, die reeds hard door de crisis worden getroffen, in de mogelijkheid te stellen om zich voor te bereiden op de nieuwe kosten van het voorgestelde systeem, stelt **de Raad** voor dat de betaling van een jaarlijks voorschot zou plaatsvinden tijdens het kalenderjaar dat volgt op het referentiejaar (betaling *a posteriori*), zoals in de buurlanden is voorzien. Concreet zou bijgevolg moeten worden voorzien dat het voor het jaar N verschuldigde bedrag tijdens het jaar N+1 wordt betaald. Op deze manier zullen de ondernemingen deze kosten van tevoren in hun budget kunnen voorzien.

\*

\*      \*