

---

# ADVIES

## Voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen

---

Aanvrager	Minister Alain Maron
Aanvraag ontvangen op	17 juli 2023
Aanvraag behandeld door	Commissie Leefmilieu
Advies aangenomen door de Plenaire vergadering op	18 oktober 2023

## Vooraf

Het voorontwerp van ordonnantie beoogt de wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen teneinde hierin de volgende bepalingen op te nemen:

- De opname van een verplichting voor supermarkten met een totale oppervlakte van 1000 m<sup>2</sup> of meer om onverkochte voedingswaren te schenken;
- De opname van een regeringsbevoegdheid om de verspreiding van reclame te verbieden, tenzij er vrijwillig een "reclame ja"-sticker op de brievenbussen is aangebracht;
- De opname van een regeringsbevoegdheid om bepaalde afvalverwerkingsinstallaties, die door hun terugwinningsactiviteiten afval terugbrengen tot de status van "product", vrij te stellen van milieuvergunningen (of milieuverklaringen).

## Advies

### 1. Algemene beschouwingen

#### 1.1 Het schenken van onverkochte voedingswaren

##### *Methodologie*

**Brupartners** verwelkomt de constructieve discussies en inspanningen om met alle belanghebbenden overleg te plegen in het kader van de opstelling van dit voorontwerp van ordonnantie.

##### *Doel*

**Brupartners** plaatst vraagtekens bij de doelstelling van de maatregel. Naar aanleiding van de presentatie die hij kreeg, is hij van mening dat het nagestreefde doel, eerder dan een maatregel gericht op het verminderen van voedselverspilling, het bieden van steun aan liefdadigheidsinstellingen is. Hoewel hij de cruciale rol die liefdadigheidsinstellingen spelen bij de ondersteuning van kansarmen erkent en toejuicht, is hij van mening dat een verplichting om onverkochte voedselwaren te schenken ter ondersteuning van deze doelstelling eerder in een andere ordonnantie zou moeten worden opgenomen dan in een tekst die gericht is op de beperking van afvalstoffen.

##### *Toepassingsgebied*

**Brupartners** merkt op dat de verplichting om onverkochte voedingswaren te schenken uitsluitend zal worden opgelegd aan detailhandelszaken in voedingsmiddelen met een totale oppervlakte van 1000 m<sup>2</sup> of meer. Deze drempel komt overeen met rubriek 90 van de lijst van ingedeelde inrichtingen en maakt het mogelijk om de betrokken handelszaken te kwantificeren en nauwkeurig te identificeren.

**Brupartners** noteert dat de betrokkenheid van grote spelers de wens weerspiegelt om geleidelijk vooruitgang te boeken door deze maatregel in eerste instantie te beperken tot spelers die kunnen voldoen aan de logistieke beperkingen die voortvloeien uit deze verplichting (met name de naleving van de koudeketen), en om een evenwicht te vinden tussen de leveringscapaciteit van supermarkten en die van verenigingen die de onverkochte goederen kunnen overnemen.

**Brupartners** benadrukt dat dit toepassingsgebied betekent dat deze verplichting om onverkochte voedingswaren af te staan zal worden doorgevoerd bij economische actoren waarbinnen een duidelijk kader bestaat inzake sociaal overleg om de veiligheid van de werknemers te garanderen

(ondernemingsraad, comité voor preventie en bescherming op het werk, preventieadviseur, enz.) Hij is ook van mening dat het positieve effect van dit overleg wat betreft de sensibilisering voor het probleem van de voedselverspilling niet te verwaarlozen is.

**Brupartners** wijst er echter op dat veel grote supermarkten van meer dan 1.000 m<sup>2</sup> reeds goed georganiseerd zijn op het gebied van voorraadbeheer en hun onverkochte voedingswaren al op dagelijkse basis afstaan<sup>1</sup>, of het nu is vanwege hun ontvankelijkheid voor het probleem of om puur economische redenen (alle onverkochte voedingswaren vormen een nettoverlies). Bovendien is de trend dalend (volgens de resultaten van het jaarlijkse onderzoek van COMEOS was in 2021 slechts 1,2% van de verkochte voedingsproducten onverkocht). Bijgevolg is het verbeteringspotentieel bij grote supermarkten van meer dan 1.000 m<sup>2</sup> mogelijk beperkt en zal een verplichting om onverkocht voedsel te doneren, hoewel ingevoerd in overleg met de sector, mogelijk niet het gewenste effect hebben.

**Brupartners** onderstreept dat de drempel van 1000 m<sup>2</sup> per definitie kleine detailhandelszaken uitsluit. Dit ondanks het feit dat dit soort bedrijven een aanzienlijk deel van het sociaaleconomische weefsel van Brussel vertegenwoordigt en dat er zeker nog ruimte is voor verbetering op het vlak van schenkingen. Hij is verheugd over de vele informele initiatieven die deze actoren reeds hebben genomen en benadrukt daarom het belang van het voortzetten van het beleid om kleine lokale detailhandelaars te sensibiliseren en te ondersteunen in de strijd tegen voedselverspilling. Daarnaast moedigt hij de invoering van maatregelen aan om detailhandelszaken met een oppervlakte van minder dan 1.000 m<sup>2</sup> hierbij te betrekken.

Ten slotte suggereert **Brupartners** dat ook de mogelijkheden in de strijd tegen voedselverspilling en voedseldonaties in de evenementensector (cateringbedrijven) en in de cafetaria's van grote bedrijven moeten worden bestudeerd.

#### *Belemmeringen voor het terugnemen van onverkochte voedingswaren*

Er lijken een aantal obstakels te bestaan voor het terugnemen van onverkochte voedingswaren en het optimaal benutten van deze stroom, zoals:

- de beperkte logistiek van liefdadigheidsorganisaties (termijnen van inzameling en herverdeling, geschikt transportmaterieel, enz.);
- de opleiding van het personeel van liefdadigheidsinstellingen en voedselbanken (wetgeving, koelketen, uiterste gebruiksdatum, minimale invriestijd, enz.);
- de wanverhouding tussen vraag en aanbod van donaties aan voedselbanken of liefdadigheidsinstellingen (gebrek aan belangstelling voor bepaalde producten (bijv. brood) of beperkte hoeveelheden);
- de starre schenkingsprocedures (inzameltijden, afstand tot het inzamelpunt, enz.).

Liefdadigheidsorganisaties nemen reeds initiatieven om sommige van deze moeilijkheden op te lossen. Zo biedt het LOCO-netwerk ("collaboratieve logistiek") een bevoorradings- en logistieke dienst aan voedselhulporganisaties aan die door een gebrek aan middelen moeilijkheden ondervinden om zich te bevoorraden en voor de herverdeling van onverkochte goederen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Volgens cijfers van COMEOS hebben de detailzaken in 2021 een totaal van 14.073 ton voedingsmiddelen weggeschonken, dit is meer dan het dubbele van 2017 (6.725 ton). Zo schenkt de voedingshandel jaarlijks ongeveer 28 miljoen maaltijden aan voedselbanken.

<sup>2</sup> <https://www.fdss.be/nl/voedselhulp/projecten/loco-netwerk/>

**Brupartners** stelt daarom voor om enerzijds bestaande initiatieven volledig te ondersteunen en anderzijds de behoeften van liefdadigheidsinstellingen te evalueren om hieraan tegemoet te komen en ervoor te zorgen dat deze in staat zijn om onverkochte goederen te verwerken (in termen van volume of type product). Tot slot wijst **Brupartners** erop dat goede doelen te vaak afhankelijk zijn van goodwill (acties van burgers, investeringen van vrijwilligers, enz.). Deze spelers moeten echter kunnen rekenen op de beschikbaarheid van meer structurele ondersteuning (financiering, logistiek, enz.), een rol die in de eerste plaats toekomt aan de overheid en niet aan de economische actoren.

#### *Hiërarchisering*

**Brupartners** neemt akte van de wil om onverkocht voedsel te laten doneren op basis van de volgende rangschikking:

1. Aan liefdadigheidsinstellingen;
2. Aan bedrijven en andere organisaties die geen liefdadigheidsorganisaties zijn maar die onverkochte voedselwaren aanbieden voor menselijke consumptie na deze te hebben verwerkt;
3. Aan bedrijven en andere organisaties die niet tot de eerste twee categorieën behoren.

**Brupartners** merkt op dat het mechanisme voor de uitvoering van deze bepaling op een later tijdstip zal moeten worden beslist en vraagt om te worden geraadpleegd in het kader van de goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten met betrekking tot deze verplichting om onverkochte voedselwaren te doneren. Daarnaast vestigt hij de aandacht op het belang om nauwkeurig te bepalen wie de bewijslast van de naleving van deze verplichting zal dragen.

#### *Vervaldatum*

**Brupartners** stelt zich vragen bij de mogelijke logistieke problemen (die met name de normale verkoop van bepaalde producten zouden kunnen verhinderen, bijvoorbeeld via "snelle verkoop") als gevolg van de verplichting om onverkochte producten 1 dag voor de houdbaarheidsdatum uit de rekken te verwijderen. Ook zet hij vraagtekens bij het vermogen van de liefdadigheidsinstellingen om deze donaties binnen redelijke hygiënische termijnen te beheren, te bewaren en te verdelen.

**Brupartners** neemt kennis van het voorstel om een lijst op te stellen van producten die niet onder deze verplichting zouden vallen (salades, kant-en-klaarmaaltijden, sushi, enz.), aangezien deze per definitie een bijzonder korte houdbaarheid hebben (soms minder dan 24 uur). Hij vindt het ook nodig om producten die niet interessant zijn voor liefdadigheidsinstellingen in een vroeg stadium op de lijst te zetten, om te voorkomen dat "donaties" als "afval" eindigen wanneer deze eenmaal bij deze organisaties zijn. Hij benadrukt dat deze lijst als onvolledig moet worden beschouwd en dat deze in de loop van de tijd kan evolueren.

#### *Snelle verkoop en samenwerkingsverbanden*

**Brupartners** vraagt zich af wat de gevolgen zijn van deze verplichting om onverkochte levensmiddelen af te staan voor de regelingen van "snelle verkoop" die door supermarkten worden georganiseerd om hun verse producten te verkopen en voor de samenwerkingsverbanden tussen consumenten en detailhandelaren om onverkochte goederen tegen een gereduceerde prijs aan te bieden (zoals "Too Good To Go").

**Brupartners** wijst erop dat veel consumenten, die niet op voedselhulp beroep doen maar wel financiële problemen hebben of in een precaire situatie verkeren, op deze regelingen rekenen om prijsverlagingen te genieten.

**Brupartners** plaatst ook vraagtekens bij het effect van de voorgestelde hiërarchisering (zie hierboven) op de duurzaamheid van de bedrijfsmodellen voor samenwerkingsverbanden tussen consumenten en detailhandelaren. Aangezien deze economische spelers er echter vooral op gericht zijn om consumenten in contact te brengen met kleine detailhandelaren (lokale supermarkten, bakkerijen, enz.), zal men vooral aandachtig moeten zijn indien deze verplichting om te doneren zou worden overwogen voor spelers die momenteel zijn uitgesloten van het toepassingsgebied (drempel van 1000m<sup>2</sup>).

## 1.2 « reclame ja »

De moeilijkheid bij elke maatregel die gericht is op het verbieden van de verspreiding van gratis informatieve pers en ongewenst reclamedrukwerk in brievenbussen lijkt de communicatie en de uitvoering op het terrein te zijn.

**Brupartners** is daarom van mening dat het gepast zou zijn, voordat er een andere maatregel wordt genomen, om een grootschalige bewustmakings- en informatiecampagne te organiseren teneinde ervoor te zorgen dat alleen personen, die reclame wensen te ontvangen, deze in hun brievenbus aantreffen. Bovendien, of de geldende voorziening nu "reclame neen" of "reclame ja" is, er moet voor worden gezorgd dat het ingevoerde systeem streng wordt gecontroleerd.

**De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties** benadrukken de volgende elementen waarmee rekening moet worden gehouden wanneer maatregelen worden overwogen die van invloed zijn op de verspreiding van gratis informatieve pers en reclamedrukwerk:

- Deze sector stelt momenteel 4.255 VTE tewerk in België. Dit zijn banen die niet kunnen worden gedelokaliseerd en gericht zijn op laaggeschoolde werknemers;
- De sector genereert 136 miljoen euro aan belastinginkomsten (voornamelijk omwille van de gemeentebelastingen);
- De bruto toegevoegde waarde van deze sector bedraagt 250 miljoen euro.
- Zelfstandigen (vooral "starters") hebben beperkte middelen voor reclame en kunnen potentiële klanten alleen via gedrukte reclame (die soms met eigen middelen huis-aan-huis wordt verspreid) aanmoedigen om lokaal te kopen.

Bovendien, hoewel moeilijker te kwantificeren, is de verspreiding van gratis informatieve pers en gedrukte reclame ook een effectieve manier om lokale verenigingen en handelszaken te promoten (wat gunstig zou kunnen zijn in termen van "papier/karton"-stromen, gezien de hoeveelheden verpakking die door e-commerce worden gegenereerd<sup>3</sup>).

De verspreiding van gratis informatieve pers en gedrukte reclame maakt het ook mogelijk om een publiek met een digitale kloof te bereiken. Digitale kanalen zoals banners op websites, sociale netwerken, e-mailcampagnes en applicaties worden vaak genoemd als mogelijk alternatief voor de

---

<sup>3</sup> Reclamemateriaal van plaatselijke handelaars maakt slechts een klein deel uit van de totale hoeveelheid ingezameld oud papier en karton. Hoewel de invoering van een 'reclame ja' een negatief effect heeft op de lokale economie, zou deze ook negatief zijn voor het milieu en het klimaat. Het gevolg zal waarschijnlijk een toename van online-winkelen zijn, wat meer afval zal opleveren door de kartonnen verpakkingen die nodig zijn voor de leveringen. Welnu, de milieu-impact van dit karton is groter dan de impact van gedrukte lokale reclame.

verspreiding van gratis informatieve pers en reclamedrukwerk. Welnu, niet alle burgers hebben gelijke toegang tot digitale instrumenten. Als ongeadresseerd reclamemateriaal zou verdwijnen, zou een aanzienlijk deel van de bevolking verstoken kunnen blijven van commerciële informatie (kortingen in lokale handelszaken, tijdelijke reclameacties, lancering van nieuwe plaatselijke KMO, enz.) Bovendien zijn de grote digitale bedrijven (Google, X, Facebook, enz.) in handen van buitenlandse bedrijven die door hun bedrijfsmodel weinig of geen contact hebben met Brusselaars die op zoek zijn naar lokale informatie. Bijgevolg zijn er voor veel lokale ondernemers geen alternatieven voor het verspreiden van gratis informatieve persberichten en gedrukte reclame om hun activiteiten te promoten (NVDR: de verspreiding van kortingsbonnen in lokale handelszaken kent een echt succes en biedt een bewezen commerciële meerwaarde voor de economische spelers én de klanten).

In het licht van deze elementen dringen **de representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties** erop aan dat de "reclame ja" hypothese het voorwerp zou uitmaken van een nauwkeurige analyse van de sociaaleconomische gevolgen van dit systeem. Bij wijze van voorbeeld wijzen zij erop dat drukwerk in het geval van een "reclame ja" systeem geadresseerde reclame wordt. In overeenstemming met het beginsel van gelijke behandeling zou deze dus niet langer onderworpen kunnen zijn aan gemeentebelastingen op ongeadresseerde reclame.

Het is ook essentieel dat de schade voor lokale commerciële activiteiten (winkels, supermarkten, doe-het-zelfzaken, enz.), zelfstandigen en voor de lokale grafische sector ingevolge een breed verbod op de verspreiding van gedrukte reclame aan een zorgvuldige en ernstige evaluatie wordt onderworpen. De hypothese "reclame ja" moet bijgevolg een vrijstelling voorzien voor de handelszaken en lokale economische activiteiten.

In de overtuiging dat het huidige "reclame neen" systeem doeltreffend is en voor zover de negatieve economische, sociale en milieueffecten het definitief uitsluiten van de "reclame ja" optie zouden kunnen rechtvaardigen, zijn **de representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties** van mening dat enkel het behoud van het "reclame neen" systeem moet worden overwogen (in combinatie met een toename van het aantal verspreide stickers via een betere toegankelijkheid, meer toezicht op de naleving van de bepaling "reclame neen", strengere controle en rapportage van de "reclame neen" bepaling en grotere inspanningen van de sector om het milieu te respecteren (bijv. gebruik van "FSC" of "PEFC" gecertificeerd papier, vermindering van het gebruik van plastic, enz.)).

**De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de social-profitsector** nemen kennis van de sociaaleconomische realiteit van de sector van de distributie van gratis informatieve pers en reclamedrukwerk. Zij vragen echter met aandrang dat een deel van de banen, die door deze sector worden gegenereerd, niet als kwaliteitsbanen mogen worden beschouwd (werktijden, arbeidsomstandigheden, lonen, enz.).

**De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve organisaties van de werkgevers van de social-profitsector** zijn van mening dat het verzoek om een nauwkeurige analyse van de sociaaleconomische gevolgen van de mogelijke effecten van de "reclame ja" regeling relevant is. Deze organisaties zijn echter van mening dat, als deze analyse de sociaaleconomische wenselijkheid van de "reclame ja" regeling zou bevestigen, deze laatste de voorkeur verdient vanwege de grotere eenvoud en duidelijkheid.

Ten slotte, wetende dat het mechanisme voor de uitvoering van deze bepaling mogelijk later moet worden beslist, met name om precies te bepalen wat als reclame moet worden beschouwd, vraagt

**Brupartners** om te worden geraadpleegd in het kader van de goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de "reclame ja" bepaling.

\*  
\*   \*  
\*