

ingediend op **37** (2021-2022) – Nr. 1
28 september 2021 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over e-waste management.
Beheer van de afvalstroom
van afgedankte elektrische
en elektronische apparatuur (AEEA)
in Vlaanderen



Rekenhof



E-Waste management

Beheer van de afvalstroom van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) in Vlaanderen



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, september 2021



Rekenhof

E-Waste management

Beheer van de afvalstroom van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) in Vlaanderen



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 1 september 2021
Vlaams Parlement, 37 (2021-2022) – Nr.1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen	6
Samenvatting	7
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksdomein	15
1.2 Onderzoeksaanpak	18
HOOFDSTUK 2	
Van Europees naar Vlaams beleidskader	21
2.1 Internationale verdragen en conventies	21
2.1.1 Verdrag van Basel	21
2.1.2 Duurzame ontwikkelingsdoelstellingen	21
2.2 Europa	22
2.2.1 Context	22
2.2.2 Preventie	23
2.2.3 Gescheiden inzameling	24
2.2.4 Behandeling	25
2.2.5 Rapportering en monitoring	26
2.2.6 Controle en handhaving	26
2.2.7 Verwachte evolutie: actieplan circulaire economie	26
2.3 Vlaanderen	27
2.3.1 Inleiding	27
2.3.2 Preventie	29
2.3.3 Gescheiden inzameling	29
2.3.4 Behandeling	29
2.3.5 Rapportering en monitoring	30
2.3.6 Toezicht en handhaving	30
2.3.7 Actualiteit	31
2.4 Conclusies	31
HOOFDSTUK 3	
Organisatie, doelstellingen en resultaten	33
3.1 Organisatorisch	33
3.1.1 Actoren	33
3.1.2 Processen en procedures	35

3.2	Doelstellingen en resultaten	36
3.2.1	Preventie (<i>Refuse, Reduce</i>)	38
3.2.2	Inzameling en verwerking	38
3.2.3	Hergebruik (<i>Reuse, repair, remanufacture, refurbish</i>)	44
3.2.4	Terugwinning van grondstoffen	46
3.2.5	Export	46
3.2.6	Sensibilisering	47
3.3	Conclusies	47
Hoofdstuk 4		
	Opvolging en handhaving	49
4.1	Monitoring en rapportering	49
4.2	Handhaving	51
4.2.1	Actoren	51
4.2.2	Organisatie van de controles	53
4.2.3	Procedures en resultaten	55
4.3	Conclusies	59
HOOFDSTUK 5		
	Algemene conclusies	61
HOOFDSTUK 6		
	Aanbevelingen	63
HOOFDSTUK 7		
	Antwoord van de administratie en de minister	65
Bijlage		
	Europese wetgeving inzake e-waste	67

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

AEEA	Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur
AHH	Afdeling Handhaving (departement Omgeving)
CSA	Cluster Sanctionering en Advisering (binnen de AHH)
EEA	Elektrische en Elektronische Apparatuur
EVOA	Europese Verordening 1013/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen
E-Waste	Elektrisch en elektronisch afval
MBO	Milieubeleidsovereenkomst
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOM	Out of market
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
POM	Put on market
SDG's	Sustainable Development Goals

E-waste is een van de snelst groeiende huishoudelijke afvalstromen, waarvan een onzorgvuldige behandeling een bedreiging vormt voor het milieu en de gezondheid van de mens. Het Rekenhof onderzocht of Vlaanderen de internationale regelgeving daarop correct in Vlaamse regelgeving heeft omgezet, of Vlaanderen op performante wijze e-waste verwerkt, of het zijn AEEA-beleid monitort en evalueert, en of het zijn recuperatiedoelstellingen haalt.

Van Europees naar Vlaams beleidskader

Uitgaande van het internationale *Verdrag van Bazel* (transport gevaarlijke stoffen, 1989) en de Agenda 2030 van de Verenigde Naties (duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, 2015), heeft Europa een milieu- en afvalstoffenbeleid opgebouwd, dat een hiërarchie voor afvalstoffenverwerking voorstaat, met achtereenvolgens een voorkeur voor preventie, hergebruik, recyclage voor andere toepassingen, nuttige toepassingen en verwijdering, gekoppeld aan producenten-, distributeurs- én consumentenverantwoordelijkheid. Het heeft de lidstaten gevraagd maatregelen te treffen voor een hoog niveau van gescheiden inzameling en een aangepaste behandeling van AEEA, een permanente monitoring met jaarlijkse rapporten, en mogelijkheden om inbreuken op de AEEA-regelgeving te sanctioneren en passende inspecties uit te voeren. In 2020 presenteerde de Europese Commissie haar nieuwe *Actieplan Circulaire Economie*, dat met nieuwe doelstellingen, harmonisaties en een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de totale afvalproductie aanzienlijk wil verminderen. De maatregelen richten zich daarbij op de volledige levenscyclus van producten.

De Vlaamse regelgeving voor afvalbeheer is opgenomen in het materialendecreet en het uitvoeringsbesluit VLAREMA. Deze regelgevende teksten vormen een goede Vlaamse omzetting van het Europese afvalstoffenbeleid. Het regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota *Omgeving* beklemtoonden het belang van een maximale circulaire economie, maar richtten zich niet specifiek op AEEA. Tot eind 2016 legde VLAREMA voor AEEA een inzameldoelstelling op van 11 kg per inwoner, terwijl Europa slechts 4 kg beoogde. Sinds 2017 volgt VLAREMA de Europese doelstelling van 45% (65% vanaf 2019) van de in de voorbije drie jaar op de markt gebrachte producten (*Put on market*). Milieubeleidsovereenkomsten met producenten en verdelers regelen de aanvaardingsplicht van AEEA. Ook op nationaal niveau werd een collectief inzamel- en verwerkingssysteem uitgewerkt, met de oprichting van de private vzw's Recupel (lampen en elektrotuistellen), Bebat (batterijen en accu's) en PV Cycle Belgium (zonnepanelen). Ook de doelstellingen voor nuttige toepassing, voorbereiding voor hergebruik en recyclage nam Vlaanderen over van Europa, maar voor hergebruik en recyclage stelde het de meer ambitieuze doelstelling van 70% van de ingezamelde hoeveelheden, tegenover een Europese doelstelling van 55%. Iedereen die afvalstoffen inzamelt, verhandelt, vervoert, verwerkt of verwijderd, moet voorts voor de OVAM een chronologisch afvalstoffenregister bijhouden. Sinds 2015 dienen alle actoren in de afvalverwerkingsketen voor AEEA de behandelde hoeveelheden te rapporteren in de rapporteringstool BeWeee of aan Recupel.

In België zijn er toezichts- en handavingsactoren op meer beleidsniveaus: de OVAM en het departement Omgeving op het Vlaamse niveau en de federale gerechtelijke politie, de centrale directie Dienst Leefmilieu en de douane op het federale niveau. Deze organisatie over verscheidene beleidsniveaus brengt een verhoogde complexiteit mee. Vlaanderen heeft het toezicht en de handhaving in verband met AEEA niet specifiek geregeld, maar opgenomen in de ruimere afvalwetgeving en in milieubeleidsovereenkomsten. In het algemeen staan de OVAM en de afdeling Handhaving (AHH) van het departement Omgeving in voor het toezicht op alle aspecten van de Vlaamse afvalstoffenwetgeving.

Organisatie, doelstellingen en resultaten

Inzameling en verwerking

Uit gegevens van de OVAM blijkt dat de inzamelcijfers voor professionele AEEA langs het systeem van erkende Recupel-recyclers laag blijven, ondanks verdere bekendmaking en promotie bij de betrokkenen. De OVAM verwacht dat een inzamelpercentage van 65% op korte termijn niet kan worden gehaald.

De inzameling van AEEA kampt bovendien met enkele specifieke problemen:

- *Freeriden*, EEA op de markt brengen zonder Recupel-bijdragen te betalen. Buitenlandse onlinebedrijven verkopen vaak rechtstreeks aan Belgische consumenten – sommige zijn niet aangesloten bij Recupel – en aanvaarden in de praktijk bij hun verkopen geen teruggave van AEEA. Dat ondermijnt het financieringssysteem van afvalverwerking en zorgt voor oneerlijke concurrentie ten aanzien van correct handelende bedrijven, doordat de *freeriders* lagere prijzen kunnen aanbieden door het niet in rekening brengen van de Recupel-bijdrage.
- Daar niet alle verkopen geregistreerd worden (bv. *freeriders*), is ook de totale, op de markt gezette hoeveelheid onbekend. Niet elke inzameling wordt gerapporteerd, zodat het totale tonnage niet gekend is. Het exacte inzamelpercentage kan dan ook niet bepaald worden.

Hergebruik

Hergebruik wordt maar beperkt in kaart gebracht: er zijn alleen gegevens beschikbaar van de kringwinkels; particulieren of private actoren, zoals rommelmarktverkopers of online verkoopsplatformen, hebben geen rapporteringsplicht. Het Steunpunt Circulaire Economie werkt momenteel aan een bredere meting van de hergebruikhoeveelheid in Vlaanderen. Het EEA-hergebruikpercentage ligt laag (in 2018 0,35 kg per inwoner), onder meer door onvoldoende aanvoer, een slechte aanvoerqualiteit en een tekort aan reparatiekennis.

Terugwinning van grondstoffen

De terugwinningsgraad van kostbare en zeldzame mineralen en grondstoffen uit AEEA is wereldwijd laag door de moeilijkheidsgraad ervan, terwijl de marktvraag ernaar nochtans hoog is. De beleidsnota Omgeving 2019-2024 en het relanceplan voor Vlaanderen willen daar in de toekomst op inzetten.

Export

Nagenoeg alle AEEA vormt gevaarlijk afval, dat een kennisgevingsdossier vereist. Gemelde AEEA-export bedroeg in 2016 3,04 kiloton van de massabalans (1,1% van de *Put on market*); niet-gemelde werd geraamd op 4,44 kiloton (1,7%). Momenteel bestaat er geen centrale registratie van de exportmeldingen en de uitvoer van AEEA wordt in de praktijk zelden aan de regionale autoriteiten gemeld doordat AEEA deels onder het mom van hergebruik (EEA) wordt geëxporteerd.

Sensibilisering

Recupel beoogt met een jaarlijks communicatieplan dat gebruik maakt van diverse kanalen en communicatiecampagnes, een duurzame gedragsverandering bij alle stakeholders. De OVAM keurt de sensibiliseringsinitiatieven vooraf goed.

Toezicht en handhaving

Hoewel beheersinstrumenten voor de stroom e-waste voorhanden zijn (zoals registratieverplichtingen en sanctioneringsmogelijkheden), vertoont de handhaving belangrijke pijnpunten:

- De handhavingsbevoegdheden zijn versnipperd over tal van diensten op verschillende bestuursniveaus, waarvan de samenwerking en coördinatie niet altijd duidelijk is.
- Veel afvalverwerkers, inzamelaars en afvalstoffenhandelaars of -makelaars hebben geen overeenkomst met een beheerorganisme gesloten en werken *onder de radar*.
- Er vinden nog onvoldoende controles op export van AEEA plaats, terwijl België veel internationale doorvoertrafiek kent.
- De AHH beschikt over te weinig personeel om doortastend en effectief te kunnen optreden.
- De mogelijkheid een container pas te melden als hij uit de haven vertrokken is, beperkt de inspectiemogelijkheden.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

E-waste of elektronisch afval bestaat uit alle elektrische en elektronische apparatuur (EEA) die een eigenaar afdankt zonder de intentie te hergebruiken, en die dus afvalstoffen vormen (afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of AEEA). De Europese¹ (en Vlaamse) regelgeving heeft onder dit containerbegrip een aantal categorieën vastgelegd.

Tabel 1 - Categorieën EEA

Categorieën	Toelichting
1 Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur	Koelkasten, diepvriezers, airconditioning, ...
2 Schermen, monitors en apparatuur met schermen die een oppervlakte hebben van meer dan 100 cm ²	Schermen, laptops, ...
3 Lampen	Lampen inclusief ledlampen
4 Grote apparatuur	Apparatuur met een buitenafmeting van meer dan 50 cm, waaronder: huishoudelijke apparaten; IT- en telecommunicatieapparatuur; lichtarmaturen; apparatuur voor het weergeven van geluid of beelden, muziekapparatuur; elektrisch en elektronisch gereedschap; speelgoed, ... Voorbeelden hiervan zijn wasmachines, vaatwasmachines, droogkasten, ...
5 Kleine apparatuur	Apparatuur met een buitenafmeting van minder dan 50 cm, waaronder: huishoudelijke apparaten; IT- en telecommunicatieapparatuur; lichtarmaturen; apparatuur voor het weergeven van geluid of beelden, muziekapparatuur; elektrisch en elektronisch gereedschap; speelgoed, ... Voorbeelden hiervan zijn broodroosters, grills, elektrische tandenborstels, camera's, ...
6 Kleine IT- en telecommunicatieapparatuur	GPS, smartphones, ...

Bron: Eigen tabel op basis van informatie in *Global E-waste Monitor 2017 – Quantities, Flows and Resources* (<https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Pages/Global-E-waste-Monitor-2017.aspx>)

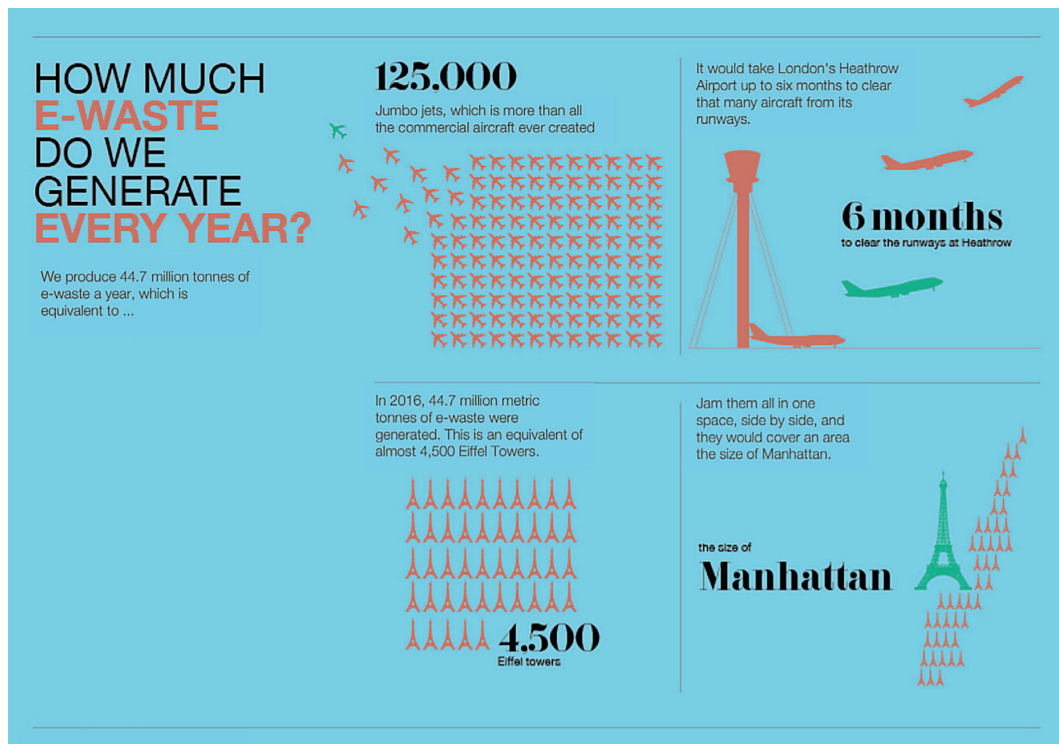
De regelgeving maakt een onderscheid tussen huishoudelijke en professionele EEA. Huishoudelijke EEA, bestemd voor gebruik in een normale huishoudelijke context of een gelijkaardig gebruik in bedrijven, wordt in Vlaanderen gratis ingezameld via kringwinkels, containerparken of winkels. Professionele EEA, die uitsluitend in een professionele omgeving

¹ Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

wordt gebruikt, wordt doorgaans ingezameld door actoren op de privémarkt (bv. SUEZ, Renewi, ...).

E-waste is een van de snelst groeiende huishoudelijke afvalstromen. In 2016 zou er wereldwijd ongeveer 44,7 miljoen ton AEEA zijn bijgekomen, wat overeenkomt met de massa van ongeveer 4.500 Eiffeltorens². Bovendien neemt deze hoeveelheid jaarlijks toe, tot naar schatting 120 miljoen ton in 2050 bij ongewijzigd beleid. Dat is enerzijds te wijten aan de toenemende populariteit van elektronische apparaten en ICT in de samenleving³. Anderzijds kort de vroegtijdige of ingebouwde⁴ veroudering van deze apparaten hun levensduur in en brengt de snelle technologische evolutie mee dat bruikbare toestellen niet meer voldoen aan de eisen van de consument en vroegtijdig afgedankt worden. Bij defecten overstijgen de herstellkosten bovendien snel de kostprijs van een nieuw toestel. Vanuit milieuoogpunt zou de levensduur van een product zo lang mogelijk moeten zijn⁵.

Figuur 1 - E-waste in cijfers



Bron: *A New Circular Vision for Electronics, PACE*

Ook bevat e-waste vaak chemische stoffen en materialen, zoals zware metalen en chloorverbindingen, waarvan een onzorgvuldige behandeling een bedreiging vormt voor het milieu en ernstige gezondheidsrisico's voor de mens meebrengt.

² Global E-waste Monitor 2017. Quantities, Flows and Resources (Global-E-waste-Monitor-2017).

³ Als rekening wordt gehouden met de voorraad elektrische en elektronische apparatuur in huishoudens, bedrijven en openbare ruimten, bezit een persoon in Europa gemiddeld 44 van dergelijke apparaten. (Bron: Eionet Report - ETC/WMGE 2020/3 - 18 juni 2020 - *Electronic products and obsolescence in a circular economy*).

⁴ Producten die bewust zijn ontworpen met een beperkte levensduur.

⁵ Een uitzondering daarop vormen energie- en grondstofverslindende producten, waarvan nieuwe modellen eco-efficiënter kunnen zijn. Het milieuvoordeel dat dan wordt behaald door het oude model meer te gebruiken, weegt niet op tegen de besparing van energie en hulpbronnen door gebruik van een nieuw model.

Verder zorgt de toenemende vraag naar elektrische en elektronische apparaten voor een toenemende vraag naar grondstoffen. De ontginning daarvan vindt vaak plaats in landen die beperkt reguleren, wat een negatieve impact kan hebben op het milieu en het leven van de lokale bevolking.

Door *bewaargedrag* van consumenten (ingegeven door een gebrek aan recyclagebewustzijn en de bezorgdheid over de beveiliging van gegevens) blijven bovendien massa's afgedankte gsm's en smartphones ergens in een lade of kast liggen, terwijl zij waardevolle recycleerbare metalen bevatten. Zo kan uit drie ton mobiele telefoons één kilogram zuiver goud worden geproduceerd. Dezelfde hoeveelheid goud, geproduceerd uit erts, levert 5.000 ton toxisch mijnbouwafval op. Dit bewaargedrag met gerichte communicatie voorkomen, kan bijdragen tot hergebruik of grondstoffenrecuperatie.

Wereldwijd zou maar 20% van de afgedankte EEA gerecupereerd en gerecycleerd worden. De laatst gekende percentages voor België zijn⁶:

- 48,4% van de op de markt gebrachte huishoudelijk EEA wordt apart ingezameld, maar dat biedt nog geen zekerheid over een correcte verwerking⁷.
- Een bijkomende 19,8% kan enkel gedocumenteerd worden, zonder dat de correcte recyclage kan worden nagegaan. Een aanzienlijk deel daarvan bevindt zich bij schroot-handelaars; een ander in de export van gebruikte EEA⁸.
- Tot slot zou 31,7% van het afval spoorloos zijn. Een deel daarvan kan natuurlijk ook nog aanwezig zijn bij de consumenten. Een deel van de professionele AEEA wordt ook teruggenomen door de producenten en brokers voor doorverkoop via hun Europese hoofdzetels. De Stroomopvolger van de OVAM (zie 3.1.1) voert momenteel een campagne om deze stromen in kaart te brengen en gerapporteerd te krijgen.

⁶ Bron: Deloitte. (A)EEA 2016 Massabalans en markstructuur in België. Finaal rapport. Opgedragen door Recupel. Uitgegeven januari 2018.

⁷ Zo kan huisafval correct worden ingezameld, maar uit recente persartikels blijkt dat huisafval ook illegaal kan worden gestort. Voor AEEA zijn dergelijke illegale praktijken dus evenmin uit te sluiten.

⁸ *E-waste scavenging* is een veel voorkomende praktijk. Zij bestaat in de ontmanteling van dit afval door extractie van de meest waardevolle onderdelen voor financieel gewin en het weggooien van de overige componenten op een onveilige en illegale manier. Export van e-waste gaat vaak naar Afrikaanse landen, die dikwijls niet over geschikte verwerkingsinstallaties beschikken.

Tabel 2 - AEEA massabalans België 2016

Gewicht in kiloton	GW	KV	OVE	TVM	LMP	PROF	Totaal	%
Op de markt gebracht (POM)	52,7	37,7	117,5	13,6	3,3	41,5	266,2	100,0%
Doel	34,3	24,5	76,4	8,8	2,1	27,0	173,0	65,0%
Geregistreerd	28,2	19,7	57,9	15,9	1,5	5,6	128,9	48,4%
Recupel	27,1	19,0	52,0	15,4	1,5	4,1	119,1	44,7%
Individuele plannen	0,0		0,3			1,4	1,7	0,6%
Complement BeWeee	0,3	0,1	4,2	0,1	0,0	0,0	4,7	1,8%
Afvalregisters	0,8	0,6	1,5	0,5	0,0	0,1	3,5	1,3%
Niet geregistreerd	24,5	18,0	59,6	-2,4	1,8	35,8	137,3	51,6%
Gedocumenteerd	15,1	3,9	21,9	4,2	0,0	7,6	52,8	19,8%
AEEA in schroot	14,5	1,2	4,8	0,0	0,0	3,6	24,1	9,1%
Export gebruikte EEA			13,5			3,7	17,3	6,5%
Export AEEA	0,5	2,7	0,8	3,3	0,0	0,2	7,5	2,8%
Gemeld export	0,5	0,8	0,1	1,4	0,0	0,2	3,0	1,1%
Niet gemeld export	0,0	1,8	0,7	1,9	0,0	0,0	4,4	1,7%
AEEA in huishoudelijk afval	0,2	0,0	2,8	0,9	0,0	0,0	3,9	1,5%
Niet gedocumenteerd	9,4	14,1	37,6	-6,6	1,8	28,3	84,5	31,7%

GW: Groot Wit - wasmachines, vaatwassers, droogkasten ...

KV: Koel en Vries – huishoudelijke koelkasten en diepvriezers

OVE (incl. IT): Overige - kleine IT-producten, consumentenelektronica, handgereedschap, speelgoed en andere kleine voorwerpen.

TVM: TV's en Monitoren

LMP: Lampen - alle gasontladingslampen en LED-lampen, met uitzondering van de armaturen.

PROF: Professionele apparaten - professionele en speciale apparatuur, waaronder grote IT-netwerkkapappatuur, grote medische apparatuur voor ziekenhuizen en grote professionele gereedschappen.

Bron: Deloitte executive summary, januari 2018

Het *Evaluatierapport 2018-2019 over de Milieubeleidsvereenkomst AEEA*⁹ biedt cijfers voor Vlaanderen. In 2018 werd ten opzichte van de huishoudelijke toestellen die dat jaar op de markt werden gebracht, 50,9% AEEA ingezameld; in 2019 was dat 50,1%.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de verschillende aspecten van de AEEA-problematiek: de afvalpreventie, de recuperatie en verwerking van afval, de monitoring en rapportering erover en het toezicht op de private actoren. De volgende onderzoeksvragen werden gehanteerd:

1. Heeft het beleidskader de internationale regelgeving correct omgezet en behandelt het de verschillende aspecten van de afvalstroom ?
2. Geschiedt de uitvoering van het beleid in Vlaanderen op een performante manier ?
3. Monitort en evalueert Vlaanderen zijn AEEA-beleid en haalt het de vooropgestelde doelstellingen?

De eerste onderzoeksvraag komt aan bod in hoofdstuk 2, de tweede en derde onderzoeksvragen worden besproken in hoofdstukken 3 en 4.

⁹ Milieubeleidsvereenkomst afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) – Evaluatierapport 2018-2019 (milieubeleidsvereenkomst - evaluatierapport)

Een analyse van beleids- en beheerdocumenten en van de regelgeving gaf inzicht in de doelstellingen en organisatie van het beleid voor e-waste. De cijfers en resultaten steunen op wetenschappelijke literatuur en adviezen van andere onderzoeksinstellingen. Ook gebruikte het Rekenhof cijfergegevens uit de evaluaties die de OVAM uitvoerde. Interviews met verantwoordelijken bij de OVAM en het departement Omgeving waren een aanvullende informatiebron.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 22 april 2020 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Omgeving, de secretaris-generaal van het departement Omgeving en de administrateur-generaal van de OVAM. Het onderzoek vond plaats van april 2020 tot februari 2021. De antwoorden van het Departement Omgeving van 11 juni 2021 en van de OVAM van 21 juni 2021 zijn verwerkt in het verslag. De minister antwoordde per e-mail dat haar reactie werd meegenomen in het antwoord van de OVAM. Vermits het antwoord van de OVAM niet toelaat te bepalen welke delen van de minister en welke van de OVAM uitgaan, werd het antwoord van de minister niet als afzonderlijke bijlage opgenomen in het verslag.

HOOFDSTUK 2

Van Europees naar Vlaams beleidskader

Het Rekenhof onderzocht hoe de Vlaamse overheid de Europese regelgeving voor afval, en voor AEEA in het bijzonder, heeft vertaald in Vlaamse wetgeving. Het stelde vast dat Vlaanderen de doelstellingen van de Europese Richtlijnen daarbij heeft overgenomen en op een aantal punten nog heeft aangescherpt. Vlaanderen heeft geen aparte, specifieke wetgeving voor AEEA opgesteld, maar het heeft alle wetgeving voor afvalbeheer samengebracht in één enkel decreet (het materialendecreet) en zijn uitvoeringsbesluit VLAREMA.

2.1 Internationale verdragen en conventies

2.1.1 Verdrag van Bazel

Op 22 maart 1989 werd het internationale *Verdrag van Bazel betreffende de controle op het grensoverschrijdende verkeer van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering daarvan* ondertekend, dat het groeiende verkeer van giftig of gevaarlijk afval van geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden, met een stijgend gevaar voor het milieu en de gezondheid van de bevolking, wil beheersen. De landen die het verdrag ratificeren, verbinden zich ertoe afvalstoffen op een milieuverantwoorde wijze te beheren en te verwijderen door:

- het internationale transport van afval te beperken en beheersen;
- het illegale afvalverkeer te voorkomen en te sanctioneren;
- afvalstoffen zo dicht mogelijk bij de plaats van ontstaan te verwerken en te verwijderen;
- te zorgen voor een milieuvriendelijk afvalbeheer;
- de productie van afval bij de bron te voorkomen of te beperken.

De EU ratificeerde het Verdrag van Bazel in 1993¹⁰ en zette de beginselen ervan om in EU-recht¹¹. Ook België heeft het verdrag geratificeerd¹².

2.1.2 Duurzame ontwikkelingsdoelstellingen

In 2015 heeft de algemene vergadering van de Verenigde Naties in haar Agenda 2030¹³ formeel zeventien duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) aangenomen, gekoppeld aan 169 subdoelstellingen. Het beheer van de EEA-afvalstroom houdt verband met diverse SDG's,

¹⁰ Besluit 93/98/EEG van de Raad.

¹¹ Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

¹² België keurde het verdrag goed bij wet van 6 augustus 1993.

¹³ De *Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling* is een samensmelting van twee mondiale agenda's; die van duurzame ontwikkeling en die van ontwikkelingssamenwerking.

zoals SDG 3 (goede gezondheid en welzijn), SDG 6 (schoon water en sanitair), SDG 13 (klimaat), SDG 14 (leven in het water) en SDG 15 (leven op het land). Gelet op de grote vraag naar grondstoffen voor de productie van elektrische en elektronische apparatuur is er ook een nauw verband met de SDG-indicatoren voor de materiaalvoetafdruk van SDG 8 en SDG 12 (indicatoren 8.4.1 en 12.2.1¹⁴) en de indicatoren voor het huishoudelijk materiaalverbruik (indicatoren 8.4.2 en 12.2.2¹⁵). Verder is e-waste opgenomen in het werkplan voor de ontwikkeling van sub-indicatoren voor SDG-indicator 12.5.1¹⁶. De e-waste-beheersing kadert ook in de verdere uitbouw van de indicatoren 11.6.1¹⁷ (gemeentelijk afval) en 12.4.2¹⁸ (gevaarlijk afval)¹⁹.

Figuur 2 - 17 SDG's



Bron: Rekenhof (logo's uit www.sdgs.be)

2.2 Europa

Bijlage 1 biedt een overzicht van de Europese wetgeving inzake e-waste.

2.2.1 Context

De Europese Unie heeft haar beleid voor AEEA ingebed in haar milieubeleid en haar afvalstoffenbeleid. Het Europees milieubeleid kenmerkt zich door een aantal beginselen, zoals: het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler

¹⁴ Material footprint, material footprint per capita and material footprint per GDP.

¹⁵ Domestic material consumption, domestic material consumption per capita and domestic material consumption per GDP.

¹⁶ By 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse - National recycling rate, tons of material recycled.

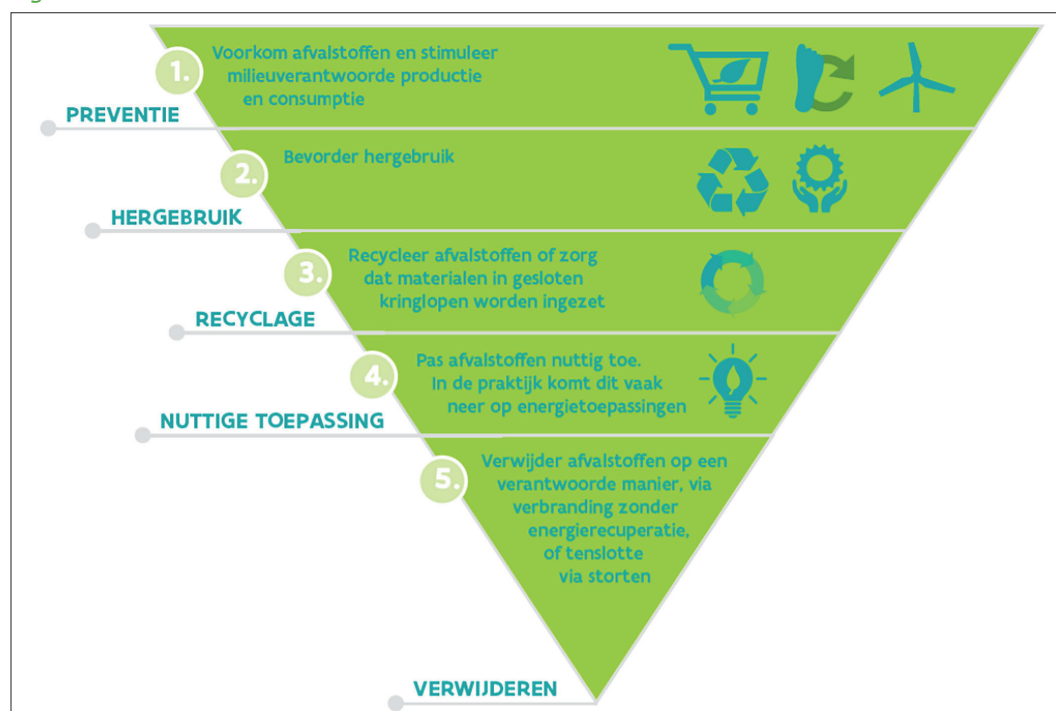
¹⁷ Proportion of municipal solid waste collected and managed in controlled facilities out of total municipal waste generated, by cities.

¹⁸ Hazardous waste generated per capita and proportion of hazardous waste treated, by type of treatment.

¹⁹ Er wordt verslag uitgebracht van de verdere uitbouw van deze indicatoren in het betrokken [UNHABITAT-rapport](#).

betaalt²⁰. Europa hanteert bij de opstelling van wetgeving en initiatieven voor afvalstoffen een hiërarchie²¹.

Figuur 3 - Afvalhiërarchie



Bron: Rapport Huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval 2016, OVAM

De Europese Richtlijn 2012/19/EU²² betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur hanteert dezelfde afvalhiërarchie, en zet dus in de eerste plaats in op de preventie van afval. De verdere acties beogen de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen en bij te dragen tot de terugwinning van waardevolle secundaire grondstoffen (hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing). De onderstaande alinea's gaan dieper in op de voorschriften in de verschillende afvalstroomfasen, de monitoring ervan, de rapportering erover en de controle op en handhaving van de voorschriften.

2.2.2 Preventie

Het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid (zie ook 2.2.3) draagt ertoe bij dat producenten aangespoord worden om producten zo te ontwerpen en te produceren, dat de afvalproductie beperkt wordt en hulpbronnen efficiënt gebruikt worden (ecodesign, *design-for-recycling*, levensduurverlenging). Dat kan bijvoorbeeld door de levensduur van een product te verlengen of de mogelijkheid te bieden het product te repareren of te hergebruiken.

²⁰ Het voorzorgsbeginsel betekent dat aanwijzingen voor mogelijke milieurisico's ontstaan om ze als probleem aan te pakken, ook als er nog geen wetenschappelijke consensus over bestaat. Bij preventief handelen ligt de focus op het voorkomen van milieuschade in plaats van op het herstellen ervan. Het beginsel *de vervuiler betaalt* bepaalt dat de veroorzaker de kosten van een eventuele verontreiniging moet dragen.

²¹ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

²² Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

Bij dit streven naar een optimaal hergebruik en een optimale nuttige toepassing moet de hele levenscyclus van het product in aanmerking worden genomen²³.

Europa heeft dit ecologisch productontwerp vormgegeven in twee richtlijnen²⁴. De lidstaten moeten er ook op toezien dat fabrikanten apparaten zo ontwerpen dat verbruikte batterijen en accu's gemakkelijk kunnen worden verwijderd. Ook moeten zij de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen als lood, kwik en cadmium vermijden.

2.2.3 Gescheiden inzameling

Lidstaten dienen passende maatregelen te nemen om een hoog niveau van gescheiden inzameling van AEEA te bereiken. Zij moeten daarbij bijzondere aandacht besteden aan koel- en vriesapparatuur, aangezien hun ozonafbrekende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen een sterk nadelig effect op het milieu hebben. Sinds 2019 legt de Europese regelgeving een jaarlijks minimum-inzamelingspercentage op van 65% van de gemiddelde gewichtshoeveelheid EEA die de voorgaande drie jaren in de lidstaat in de handel is gebracht, of 85% van de hoeveelheid AEEA die op het grondgebied van die lidstaat is gegenereerd²⁵.

Vanuit het beginsel van de *producentenverantwoordelijkheid*, dat elke *producent* verantwoordelijk maakt voor de financiering van het afvalbeheer van zijn eigen producten, houdt de gescheiden inzameling in de eerste plaats verplichtingen in voor de producenten. De lidstaten dienen de producenten aan te sporen om de volledige verantwoordelijkheid voor de inzameling van AEEA op te nemen en in te staan voor de financiering ervan. De producent moet kunnen kiezen of hij individueel of via collectieve financieringssystemen aan die verplichtingen voldoet. Alle producenten die op de markt opereren op het tijdstip waarop de kosten ontstaan, dienen proportioneel in deze collectieve systemen bij te dragen.

Ook de *consument* moet actief bijdragen aan de gescheiden inzameling en moet worden aangemoedigd AEEA in te leveren:

- In grotere detailhandelszaken²⁶ of in de onmiddellijke nabijheid daarvan, moet de mogelijkheid geboden worden aan eindgebruikers om hun kleine AEEA²⁷ gratis in te leveren, zonder de verplichting EEA van een vergelijkbaar type te kopen²⁸.
- Ook moeten openbare inzamelpunten ingericht worden waar particuliere huishoudens hun afval kosteloos moeten kunnen inleveren.

²³ Bij producten die veel energie verbruiken, moet wel steeds de afweging worden gemaakt tussen het herstel van het oude toestel en de aankoop van een nieuw en energie-efficiënter toestel.

²⁴ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie-gerelateerde producten (*Eco-Design Directive*) en Richtlijn 2011/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur. Zie ook de Verordening 2019/2021 van de Commissie van 1 oktober 2019 tot vaststelling van eisen inzake ecologisch ontwerp voor elektronische beeldschermen overeenkomstig Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad (zie bijlage 1).

²⁵ Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

²⁶ Met een verkoopoppervlak voor EEA van ten minste 400 m².

²⁷ Zonder buitenafmetingen van meer dan 25 cm.

²⁸ Tenzij een onderzoek uitwijst dat alternatieve, bestaande inzamelingsregelingen waarschijnlijk minstens even doeltreffend zijn.

- Ten slotte dragen ook *distributeurs* verantwoordelijkheid. Zij moeten er bij de levering van een nieuw product voor instaan dat een gelijke hoeveelheid apparatuur van een gelijkwaardig type en met dezelfde functies als de geleverde apparatuur zonder kosten bij hen kan worden ingeleverd.

2.2.4 Behandeling

Om de verspreiding van verontreinigende stoffen in het gerecycleerde materiaal of in de afvalstroom tegen te gaan, is een specifieke behandeling voor het ingezamelde AEEA nodig. Volgens het milieu- en afvalstoffenbeleid van de Europese Unie moet de behandeling van AEEA erop gericht zijn het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen, grondstoffen te bewaren en waardevolle hulpbronnen die zich in EEA bevinden, te recyclen. De afvalhiërarchie geeft voorrang aan de voorbereiding voor hergebruik. Als die geen optie is, dient achtereenvolgens te worden gestreefd naar recyclage en gebruik voor andere toepassingen.

Europa legt sinds 15 augustus 2018 de onderstaande minimale streefcijfers²⁹ ³⁰ op voor de verschillende categorieën AEEA.

Tabel 3 - Verwerkingsstreefpercentages per AEEA-categorie

Categorie	Voorbereiding voor hergebruik en recycling	Nuttige toepassing ³¹
Categorie 1 (warmte- of koude-uitwisselende apparatuur)	80%	85%
Categorie 2 (schermen, monitors)	70%	80%
Categorie 3 (lampen)	80%	-
Categorie 4 (grote apparatuur)	80%	85%
Categorie 5 (kleine apparatuur)	55%	75%
Categorie 6 (kleine IT- en telecomapparatuur)	55%	75%

Batterijen en accu's moeten als een minimaal verwerkingsvereiste uit de ingezamelde AEEA gehaald worden. Na hun verwijdering worden de vereisten van Richtlijn 2006/66/EG van toepassing: ze dienen bepaalde inzamelings- en recyclagedoelstellingen te behalen.

Hoewel Richtlijn 2011/65/EU de aanwezigheid van een aantal chemische stoffen in EEA beperkt, bevat AEEA vaak (gevaarlijke) chemische verbindingen en onderdelen, waarvoor

²⁹ De verwerkingshandelingen mogen onder bepaalde voorwaarden ook buiten de betrokken lidstaat of de Unie plaatsvinden. AEEA die buiten de Unie is uitgevoerd, wordt bij de narekening of de streefcijfers bereikt zijn, slechts meegeteld als de uitvoerder in overeenstemming met Verordeningen (EG) nr. 1013/2006 en (EG) nr. 1418/2007 kan aantonen dat de verwerking plaatsvond in omstandigheden die gelijkwaardig zijn aan de voorschriften van deze richtlijn.

³⁰ Percentage behandelde AEEA ten opzichte van ingezamelde AEEA.

³¹ *Voorbereiding voor hergebruik* houdt in dat het hergebruikscentrum potentieel herbruikbare EEA zal nakijken, schoonmaken, uitgebreid testen en, indien nodig, repareren. Onder *nuttige toepassing* wordt verstaan: recyclage, hergebruik, terugwinning, en andere handelingen die gericht zijn op het verkrijgen van secundaire grondstoffen. De Europese Verordening 1013/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) definieert dertien handelingen voor nuttige toepassing (recovery) (bron: Bijlage II Handelingen van nuttige toepassing bij de Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen).

specifieke afvalstromen bestaan³². Dit onderzoek gaat niet dieper in op de behandeling van deze stoffen en onderdelen nadat ze op een correcte wijze zijn afgezonderd³³ uit de AEEA.

2.2.5 Rapportering en monitoring

De Europese Commissie vraagt elke lidstaat op jaarbasis de hoeveelheden en categorieën EEA te monitoren die:

- in de handel werden gebracht;
- werden ingezameld, voorbereid voor hergebruik, gerecycleerd en nuttig toegepast;
- na een gescheiden inzameling werden uitgevoerd.

Voor ingezamelde AEEA moet op zijn minst informatie worden verstrekt over:

- wat werd ontvangen door inzamelings-³⁴ en verwerkingsinrichtingen³⁵;
- wat werd ontvangen door distributeurs;
- wat gescheiden werd ingezameld door producenten of derden die in hun naam handelen.

In het kader van deze monitoring dient de lidstaat een register bij te houden van alle EEA-producenten, inclusief zij die leveren met verkoop op afstand. De producenten dienen zelf registers bij te houden van de AEEA-bewegingen in de inzamelings- en verwerkingsinrichtingen.

2.2.6 Controle en handhaving

De lidstaten dienen regels vast te stellen voor de sanctionering van inbreuken op de regelgeving inzake AEEA. Ze moeten ook passende inspecties uitvoeren, die minstens betrekking hebben op: de informatie die is gemeld in het kader van de registratie van producenten³⁶; de overbrenging, en in het bijzonder de uitvoer van AEEA naar bestemmingen buiten de Europese Unie³⁷; en de handelingen³⁸ die plaatsvinden in verwerkingsinstallaties.

2.2.7 Verwachte evolutie: actieplan circulaire economie

Op 11 maart 2020 presenteerde de Europese Commissie haar nieuwe *Actieplan Circulaire Economie*³⁹. Dat plan bevat 35 acties en is een van de pijlers van de Europese *Green Deal*. Het richt zich op een vermindering van de milieu- en klimaatimpact van onze producten en eco-

³² Deze stoffen en onderdelen zijn bijvoorbeeld kwikhoudende onderdelen, batterijen, printplaten en lcd-schermen.

³³ Zo moeten de volgende onderdelen van gescheiden ingezamelde AEEA als volgt worden behandeld: (1) beeldbuizen: de fluorescerende laag moet worden afgezonderd; (2) apparatuur die gassen bevat welke de ozonlaag aantasten of een aardopwarmingspotentieel hebben van meer dan 15 GWP, zoals in isolatieschuim en koelcircuits: deze gassen moeten adequaat worden verwijderd en behandeld. Gassen die de ozonlaag aantasten, worden behandeld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1005/2009; (3) gasontladingslampen: het kwik wordt afgezonderd.

³⁴ Elke inrichting die afvalstoffen van derden aanvaardt of waarvan de activiteit afvalstoffen voortbrengt, en die tijdelijk op de exploitatiesite opslaat voor ze naar een inrichting voor afvalverwerking worden vervoerd (bron: leefmilieu.brussels).

³⁵ Elke inrichting die afval voorbereidt met het oog op hergebruik, die afval valoriseert, verwerkt, recycleert of verwijdert (bron: leefmilieu.brussels).

³⁶ Artikel 16 van de Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

³⁷ In overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1013/2006 en Verordening (EG) nr. 1418/2007.

³⁸ Zoals de selectieve behandeling van materialen en onderdelen van AEEA, de afzondering van stoffen, mengsels en onderdelen uit gescheiden ingezamelde AEEA en de verdere behandeling van specifieke onderdelen.

³⁹ ec.europa.eu/circular-economy.

nomische activiteiten. De maatregelen richten zich op de volledige levenscyclus van producten. Zij willen onder meer verspilling tegengaan en gebruikte hulpbronnen zo lang mogelijk in de EU-economie houden. Het plan geeft extra aandacht aan de sectoren die de meeste hulpbronnen verbruiken en die een hoog potentieel voor circulariteit hebben. Zo kondigde het specifiek voor elektronica en ICT een initiatief voor herbruikbare elektronica aan om een langere levensduur van producten te bevorderen en de inzameling en verwerking van e-waste te verbeteren.

De nieuwe doelstellingen, harmonisaties en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid willen de totale afvalproductie aanzienlijk verminderen. Het vertrouwen in secundaire (gerecycleerde) grondstoffen zal worden vergroot en er zal een goed functionerende EU-markt voor deze materialen worden gecreëerd. De Europese Commissie neemt ook maatregelen om ervoor te zorgen dat de EU haar afvalproblemen niet naar derde landen exporteert.

Op 10 november 2020 heeft de Commissie de eerste mijlpaal⁴⁰ van het actieplan goedgekeurd: een voorstel voor een verordening om de EU-wetgeving inzake batterijen te moderniseren. Het doel is dat batterijen die in de EU op de markt worden gebracht, gedurende hun hele levenscyclus duurzaam, circulair, goed presterend en veilig zijn, dat zij worden ingezameld, hergebruikt en gerecycleerd en dat zij een echte bron van waardevolle grondstoffen worden.

2.3 Vlaanderen

2.3.1 Inleiding

De Vlaamse regelgeving voor afvalbeheer is opgenomen in het materialendecreet⁴¹ en het uitvoeringsbesluit VLAREMA⁴². Het materialendecreet past de Europese kaderrichtlijn (EG) 2008/98 toe op het beheer van afvalstoffen in Vlaanderen. Een van de basisprincipes ervan is een prioriteitsvolgorde voor de omgang met afvalstoffen, overeenkomstig de afvalhiërarchie van de Europese kaderrichtlijn. Het VLAREMA zette in 2014 de Europese Richtlijn 2012/19/EU (AEEA) om in Vlaamse regelgeving. Ook de Richtlijn 2006/66/EG (batterijen en accu's – al omgezet in 2009) werd daarin geïntegreerd. Het VLAREMA bevat bovendien meer gedetailleerde voorschriften voor specifieke afvalstoffen, grondstoffen, gescheiden inzameling, vervoer, de registerplicht en een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Het Rekenhof stelde vast dat de beleidsdocumenten van de Vlaamse Regering weliswaar handelen over het afvalbeleid in zijn geheel, maar tegelijk weinig specifiek zijn wat AEEA betreft. Zij hebben wel doelstellingen bepaald, en registratie- en rapporteringsverplichtingen uitgewerkt, maar het ontbreekt aan concrete initiatieven om die doelstellingen te bereiken. Het VLAREMA heeft wel in maatregelen en instrumenten voorzien, zoals de oprichting van een collectief systeem (vzw Recupel), de instelling van een financieringsplicht via de milieu-bijdrage, en communicatie-acties, maar de aansluiting bij Recupel (een privé-initiatief) is niet verplicht.

⁴⁰ ec.europa.eu/circular-economy/implementation-tracking-table.

⁴¹ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

⁴² Besluit van 17 februari 2012 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

Het recentste regeerakkoord⁴³ beklemtoont samen met de beleidsnota Omgeving⁴⁴ het belang van een maximale circulaire economie. Circulaire economie zit ook als thema verweven in beleidsmaatregelen van verschillende beleidsdomeinen, zoals Omgeving, Landbouw en Economie.

Voor het afvalbeheer legt het regeerakkoord de volgende klemtonen:

- de ontwikkeling van *product-dienst-modellen*⁴⁵ ondersteunen;
- hergebruik en herstel van producten bevorderen via het slimmer ontwerpen⁴⁶ van producten;
- naar een gefaseerde afbouw van afvalverbranding gaan;
- de strijd tegen zwerfvuil opvoeren;
- recyclebaar afval nog beter selectief inzamelen en maximaal recyclen in eigen land⁴⁷.

Het regeerakkoord stelt verder dat diverse relevante beleidsdomeinen de middelen zullen bundelen.

Het regeerakkoord⁴⁸ zet ook in op een geïntegreerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid, dat prioriteit zal geven aan de opsporing van onvergunde activiteiten en inbreuken met de grootste milieugevolgen, gebaseerd op een risicoanalyse. Hiertoe richt het zich op samenwerking met andere handhavingsactoren, zoals de natuurinspectie, omgevingsambtenaren, politie, bos- en veldwachters, GAS-ambtenaren en het openbaar ministerie. Een verdere digitalisering van het handhavingsbeleid impliceert de ontwikkeling van een omgevingshandhavingsmonitor, die informatie en data tussen de actoren deelt. Een recent decreet⁴⁹ streeft naar een betere coördinatie en de inhoudelijke invulling van het milieuhandhavingsbeleid, maar ook daarin zal AEEA, en meer in het algemeen afval, maar één van de aspecten zijn in het ruimer geheel van milieu en ruimtelijke ordening. Een ander recent decreet⁵⁰ verplicht ook in preventieprogramma's⁵¹ maatregelen op te nemen met als doelstelling *producten te hergebruiken en systemen in te voeren die reparatie- en hergebruikactiviteiten stimuleren, namelijk voor elektrische en elektronische apparatuur*. Aan de maatregelen zouden kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren, streefcijfers of doelstellingen moeten worden verbonden, aan de hand waarvan de voortgang en het effect van de maatregelen en hun bijdrage tot de doelstelling

⁴³ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, blz. 146, 152 en 161.

⁴⁴ Beleidsnota Omgeving 2019-2024, Stuk 135 (2019-2024), Nr. 1, 8 november 2019, blz. 42-43.

⁴⁵ Een product-dienstcombinatie (of *product as a service*) is een bedrijfsmodel gebaseerd op de verkoop van het gebruik en de functionaliteit van een product, waarbij het product zelf eigendom blijft van de verkooporganisatie.

⁴⁶ Ecodesign, bijvoorbeeld een nieuwe generatie zonnepanelen zo ontwerpen dat de ontmanteling herbruikbare primaire materialen oplevert.

⁴⁷ Bovendien wil Vlaanderen investeren in sorteer- en recyclagecapaciteit die ook stromen uit omliggende regio's kan aantrekken.

⁴⁸ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, blz. 166 e.v.

⁴⁹ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving, goedgekeurd op 24 februari 2021.

⁵⁰ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, goedgekeurd op 26 februari 2021.

⁵¹ Artikel 17 van het Materialendecreet bepaalt dat de OVAM zo'n programma voor een bepaalde afval- of materialenstroom kan uitwerken. Een preventieprogramma heeft als doel de ecologische impact van een bepaalde afval- of materialenstroom zo laag mogelijk te houden. Hierbij spelen alle mogelijke facetten mee, van ontwerp tot einde leven.

kunnen worden geëvalueerd. De implementatie ervan kan invulling geven aan de klemtoon op hergebruik en herstel van producten.

Voor een aantal andere aangekondigde initiatieven zijn nog maar weinig stappen gezet. Zo is de aandacht voor circulaire economie (voorlopig) niet specifiek gericht op EEA.

2.3.2 Preventie

Productnormen, dat zijn de voorschriften waaraan producten moeten voldoen bij het op de markt brengen ervan, zijn een bevoegdheid van de federale overheid, maar de maatregelen die het materialendecreet heeft opgenomen (zie 2.2.2 en 2.2.3) in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ter uitvoering van de Europese regelgeving, kunnen een stimulans voor producenten vormen om producten zo te ontwerpen dat de afvalproductie vermindert of het afval nuttig kan worden toegepast. Producten maximaal hergebruiken blijft de eerste stap.

2.3.3 Gescheiden inzameling

Tot eind 2016 legde VLAREMA voor AEEA een inzameldoelstelling op van 11 kg per inwoner, terwijl Europa slechts 4 kg per inwoner oplegde. Sinds 2017 volgt VLAREMA de Europese doelstelling van 45% (65% vanaf 2019).

Vanuit het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid regelen de milieubeleidsovereenkomsten⁵² tussen de Vlaamse overheid en de producenten en invoerders de aanvaardingsplicht van AEEA. Momenteel is de derde milieubeleidsovereenkomst van 13 november 2015 van kracht. Omdat producenten en invoerders meestal in de drie gewesten actief zijn, werd ook op nationaal niveau een collectief inzamel- en verwerkingssysteem uitgewerkt, via de oprichting van de vzw's *Recupel* (lampen en elektrotostellen), *Bebat* (batterijen en accu's) en *PV Cycle Belgium* (zonnepanelen).

Maatregelen waardoor de consument AEEA kan inleveren in detailhandelszaken en openbare verzamelpunten, werden overgenomen uit de Europese regelgeving (zie 2.2.3).

2.3.4 Behandeling

Ook de doelstellingen voor nuttige toepassing, voorbereiding voor hergebruik en recyclage werden overgenomen van de Europese doelstellingen, maar voor de categorieën 5 en 6 van AEEA bepaalde Vlaanderen voor hergebruik en recyclage de doelstelling op 70%, wat ambitieuzer is dan de Europese doelstelling van 55%⁵³.

⁵² Een milieubeleidsovereenkomst is een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest enerzijds, en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen anderzijds, met als doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen, of een doelmatig milieubeheer te bevorderen. Een milieubeleidsovereenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch in minder strenge zin ervan afwijken (decreet van 16 november 2012 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel VI - *Milieubeleidsovereenkomsten*).

⁵³ Resultaten komen aan bod in hoofdstuk 3 van dit verslag.

Tabel 4 - Vlaamse hergebruik- en recyclagedoelstellingen per AEEA-categorie

Categorie	Vorbereiding voor hergebruik en recyclage	Nuttige toepassing
Categorie 1 (warmte- of koude-uitwisselende apparatuur)	80%	85%
Categorie 2 (schermen, monitors)	70%	80%
Categorie 3 (lampen)	80%	-
Categorie 4 (grote apparatuur)	80%	85%
Categorie 5 (kleine apparatuur)	70%	75%
Categorie 6 (kleine IT- en telecomapparatuur)	70%	75%

Naargelang de aard van het materiaal waaruit het AEEA bestaat, legt Vlaanderen nog bijkomende doelstellingen op:

Tabel 5 - Bijkomende hergebruik- en recyclagedoelstellingen per materiaalcategorie

Materiaal	Vorbereiding voor hergebruik en recyclage	Nuttige toepassing
Ferro-metaal	95%	-
Non-ferrometaal	95%	-
Kunststoffen	50%	80%

2.3.5 Rapportering en monitoring

Iedereen die afvalstoffen inzamelt, handelt, vervoert, verwerkt of verwijdt, moet voor de OVAM een chronologisch afvalstoffenregister bijhouden, met informatie over - onder meer - de hoeveelheid en de aard van het afval, de eventuele bestemming ervan en de manier waarop het behandeld is. Sinds 2015 dienen alle actoren in de afvalverwerkingsketen voor AEEA de behandelde hoeveelheden van het voorgaande jaar te rapporteren. In ons land is daarvoor de rapporteringstool BeWeee ontwikkeld, die registreert hoeveel AEEA er op de markt komt, hoeveel er wordt ingezameld en hoeveel er wordt verwerkt en waar⁵⁴. Bedrijven die aangesloten zijn bij Recupel⁵⁵ en hun volumes aan Recupel rapporteren, vallen niet onder de BeWeee-verplichting. Recupel regelt voor die bedrijven de administratieve afhandeling⁵⁶ en brengt ook jaarlijks verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsvereenkomst.

2.3.6 Toezicht en handhaving

Zoals toegelicht in punt 2.2.6, laat Europa het aan de lidstaten over om regels vast te stellen voor de sanctionering van inbreuken op de AEEA-regelgeving en om daarop passende inspecties uit te voeren. Europa biedt de lidstaten dus veel vrijheid bij de organisatie van hun toezicht en handhaving. In ons land bevinden de betrokken actoren zich op de verschillende beleidsniveaus. Op het Vlaamse niveau zijn de belangrijkste actoren de OVAM en het departement

⁵⁴ Bron jaarverslag.recupel.be.

⁵⁵ Om de verplichtingen van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid na te komen, verenigen bedrijven zich in collectieve beheerorganismen, zoals Recupel. Elk bedrijf (producent of invoerder) dat onder de aanvaardingsplicht valt, kan zich aansluiten bij een of meer sectororganisaties van Recupel.

⁵⁶ Als bedrijven maar een deel via Recupel rapporteren, moeten zij het saldo doorgeven op het BeWeee-platform (jaarverslag.recupel.be).

tement Omgeving. Op het federale niveau zijn dat de federale gerechtelijke politie, de centrale directie Dienst Leefmilieu⁵⁷ en de douane.

Wel schrijft de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen⁵⁸ voor dat per lidstaat slechts één autoriteit bevoegd mag zijn voor de doorvoer van afval. Bij de zesde staatshervorming hebben de drie gewesten daarvoor de Interregionale Verpakkingscommissie (IVCIE) opgericht, die bevoegd is voor de verwerking van kennisgevingen en transportmeldingen van afval uit het buitenland dat België niet als eindbestemming heeft. Voor de eigenlijke controle op en handhaving van afvaldoorvoer zijn wel de verschillende gewesten bevoegd. Ook de bevoegdheid voor import en export van afvalstoffen ligt bij de gewesten. In de havens voert ook de (federale) douane controles uit.

Terwijl Europa specifieke bepalingen heeft voor toezicht en handhaving in verband met AEEA, heeft Vlaanderen dergelijke bepalingen opgenomen in de ruimere afvalwetgeving⁵⁹. Daarnaast kan een milieubeleidsvereenkomst ook bepalingen bevatten over toezicht en handhaving.

Voor AEEA zijn in Vlaanderen het departement Omgeving en de OVAM⁶⁰ de bevoegde instanties. In het algemeen staat de milieu-inspectie in de afdeling Handhaving (AHH) van het departement Omgeving in voor het toezicht op alle aspecten van de Vlaamse afvalstoffenwetgeving.

2.3.7 Actualiteit

In het kader van *NextGenerationEU* - een tijdelijk herstelinstrument van 750 miljard euro om de onmiddellijke economische en sociale schade als gevolg van de pandemie van het coronavirus te helpen herstellen - vormt de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) het belangrijkste instrument. Van de 337,9 miljard euro subsidies gaat 5,925 miljard euro naar België. Daarvan krijgt Vlaanderen 2,255 miljard euro ter cofinanciering⁶¹ van het relanceplan *Vlaamse Veerkracht*⁶². Duurzaamheid vormt een van de rode draden in het plan, dat is vertaald in concrete acties en programma's. De bevordering en versterking van de circulaire economie, met daaraan gekoppeld de verdere uitbouw van Vlaanderen tot *recyclage hub*, is daarbij een speerpunt.

2.4 Conclusies

De afvalhiërarchie en het levenscyclus-denken, opgenomen in Richtlijn 2008/98/EG, zijn in het Vlaamse materialendecreet duidelijk herkenbaar. Ook de Europese bepalingen over uitgebreide producentverantwoordelijkheid en alle aspecten die daaruit voortvloeien, zijn omgezet in Vlaamse wetgeving. Daarbij heeft Vlaanderen de doelstellingen van de Europese

⁵⁷ Deze dienst werd recent ondergebracht in de nieuwe eenheid FUPHEC (Federal Unit Public Health & Environmental Crime).

⁵⁸ Artikel 53 van Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

⁵⁹ Milieuhandavingsbesluit (12 december 2008 - besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

⁶⁰ Daarnaast werd de OVAM ook bevoegd gemaakt voor - onder meer - het verloop van de afvalstromen die onder de toepassing vallen van een aanvaardingsplicht, het vastleggen van afvalpreventie- en recyclagedoelstellingen en het rapporteren over de geproduceerde, ingezamelde en verwerkte afvalstoffen in het kader van de beleidsevaluatie.

⁶¹ Het totale budget van het Vlaamse relanceplan wordt geraamd op 4,3 miljard euro.

⁶² Dit plan is een onderdeel van het Belgische plan dat moet zijn ingediend bij de Europese Commissie tegen april 2021.

Richtlijnen overgenomen en op een aantal punten nog aangescherpt. Het beleid van de Vlaamse Regering geeft echter beperkt aandacht aan de specifieke AEEA-problematiek en vermeldt weinig concrete initiatieven om de doelstellingen te bereiken. Aandacht daaraan wordt vooral geschonken op het niveau van de uitvoerende organisaties (OVAM, Vlaanderen Circulair).

Dat verschillende beleidsniveaus bevoegd zijn voor het beleid, houdt risico's in voor de afstemming ervan.

HOOFDSTUK 3

Organisatie, doelstellingen en resultaten

Het Rekenhof onderzocht of Vlaanderen zijn AEEA-beleid op een performante manier uitvoert en of het de vooropgestelde doelstellingen haalt. Het analyseerde achtereenvolgens de organisatiestructuur en processen (3.1) en de doelstellingen en resultaten (3.2).

3.1 Organisatorisch

Het Rekenhof stelde vast dat op het Vlaams beleidsniveau tal van actoren bij de inzameling en behandeling van AEEA betrokken zijn, onder wie ook private vzw's. Hun bevoegdheden zijn doorgaans goed omschreven.

3.1.1 Actoren

OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij)

De OVAM is bevoegd voor het afval- en materialenbeleid in Vlaanderen. Op Europees niveau speelt de OVAM een adviserende rol en is zij vertegenwoordigd in de expertgroep voor AEEA, die tweemaal per jaar overlegt⁶³. De OVAM stelt dat de goede relatie van het team internationaal beheer met de Europese Commissie de gelegenheid biedt ideeën (geen officiële standpunten, maar wel bijvoorbeeld het delen van *good practices*) rechtstreeks en proactief op dat niveau te introduceren. De OVAM is ook lid van IMPEL (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*)⁶⁴, een informeel netwerk van Europese milieu instanties dat ijvert voor een betere toepassing van de milieuwetgeving van de Europese Unie, onder meer door bewustmaking, de ontwikkeling van expertise en de uitwisseling van informatie en ervaringen. Voor de dagelijkse werking is er samenwerking met andere gewestelijke overheden en administraties. Op het federale niveau beoogt de samenwerking te wegen op bijvoorbeeld productnormen (en zo ook te wegen op het Europese niveau).

De OVAM is waarnemer op de vergaderingen van de raden van bestuur van Recupel, PV Cycle en Bebat.

⁶³ Voor de *Herziening Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen*, alsook voor de herziening van de batterijenrichtlijn, coördineert de OVAM het Belgische standpunt. Dat doet zij via het *Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid* (CCIM), opgericht in 1995 ter uitvoering van een samenwerkingsakkoord over het internationale milieubeleid tussen de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Langs het CCIM kan België in de internationale instellingen en organisaties gecoördineerde milieustandpunten innemen.

⁶⁴ www.impel.eu.

Eind 2019 werd het team Terreincontrole van de OVAM uitgebreid met een *stroomopvolger* AEEA, die de materiaalketen van (A)EEA beter in kaart moet brengen. Dat omvat zowel wat op de markt wordt gebracht, als wat wordt ingezameld en verwerkt. De klemtoon ligt bij de identificatie en vermindering van illegale verwerkingskanalen en *free riders*⁶⁵. Recupel financiert de stroomopvolger⁶⁶. Belangrijk is dat de stroomopvolger in de eerste plaats sensibiliserend optreedt en zelf niet kan handhaven. Flagrante inbreuken volgt het team Terreincontrole wel op. Er is ook een stroomopvolger voor batterijen, gefinancierd door Bebat.

vzw Recupel

Al wie een elektr(on)isch apparaat op de Belgische markt brengt, is bij wet verplicht ook de inzameling en de verwerking van de afgedankte toestellen op zich te nemen. Het is naar aanleiding van die aanvaardingsplicht dat producenten en invoerders een inzamel- en verwerkingssysteem hebben opgezet. Recupel organiseert in België de inzameling en verwerking van afgedankte elektro-apparaten en lampen en werkt daartoe nauw samen met, onder meer, handelaars, gemeenten, kringloopcentra, regionale overheden, *recyclers* en intercommunales.

Milieubijdragen financieren het Recupel-systeem. Zij volstaan doorgaans niet om alle kosten te dekken en worden thans aangevuld door de opgebouwde reserves voor producten die in het verleden op de markt werden gebracht. Als deze reserves opgebruikt zijn, zullen de bijdragen aangepast (verhoogd) worden.

Aansluiten bij Recupel is echter niet verplicht. Wie niet aansluit is wel verplicht langs een andere weg de inzameling en verwerking te organiseren en daarvoor een individueel afvalbeheersplan af te sluiten met de OVAM.

Bebat

De vzw Bebat is een beheersorganisme, dat op collectieve wijze de aanvaardingsplicht waarneemt voor de aangesloten deelnemers. Bebat heeft tot doel alle gebruikte batterijen en accu's (draagbaar, industrieel en auto) in te zamelen en te recyclen om ze opnieuw een nuttige toepassing te geven. Bebat wordt gefinancierd door de inning van een forfaitaire bijdrage en een milieu- of administratieve bijdrage per op de markt gebrachte draagbare, industriële of *automotive* batterij of accu. Net zoals bij Recupel, moeten niet aangesloten bedrijven in een eigen systeem voorzien (een individueel afvalbeheersplan afsluiten met de OVAM).

PVCYCLE

De vzw PV CYCLE BELGIUM is het beheersorganisme dat de industrie heeft opgericht om de aanvaardingsplicht van zonnepanelen te organiseren en uit te voeren in naam van al zijn leden. De vzw financiert de recyclage met de inning van een recyclagebijdrage, die geldt voor

⁶⁵ *Free riders* zijn bedrijven die niet zijn aangesloten bij een afvalbeheersorganisme, en dus geen bijdrage innen voor de verwerking van AEEA. Daardoor kunnen zij een competitief voordeel hebben en worden de inzamel- en verwerkingskosten doorgeschoven naar andere partijen.

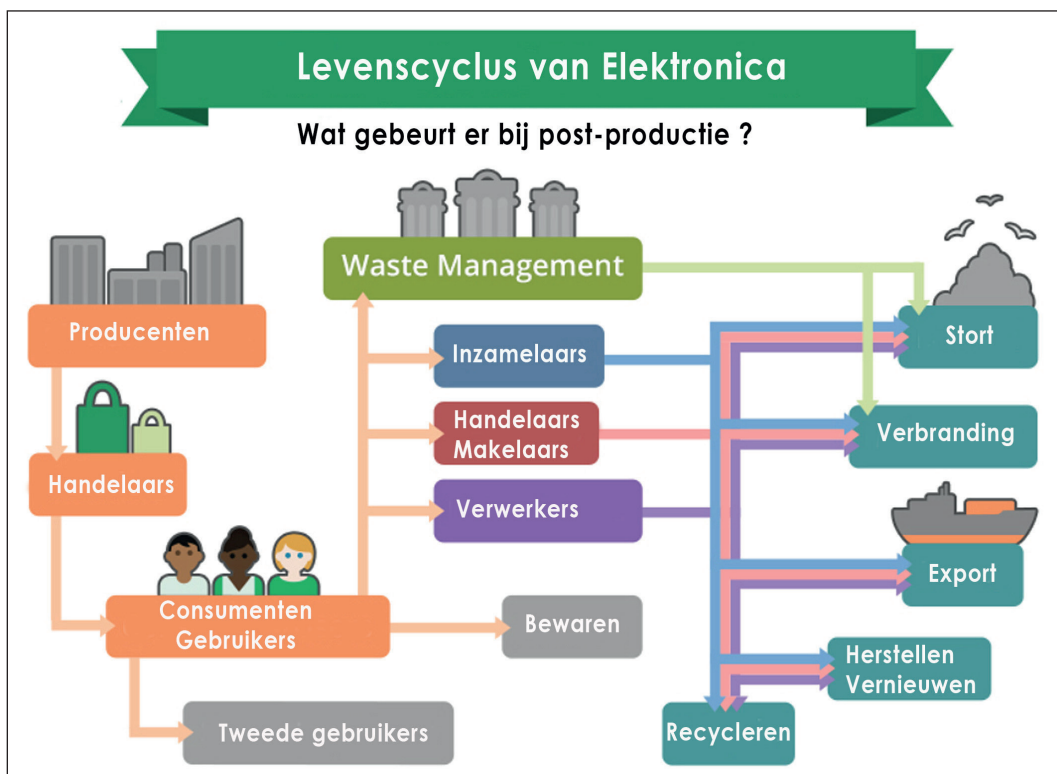
⁶⁶ Daarvoor sloot de OVAM in 2020 met Recupel een overeenkomst inzake de financiering van het project *monitoren van materiaalstromen van elektrisch en elektronische apparatuur in de circulaire economie*. Deze overeenkomst is aangegaan voor een (verlengbare) periode van 1 januari 2020 tot 31 mei 2021 (einde van de lopende milieubeleidsovereenkomst betreffende de aanvaardingsplicht van AEEA).

alle nieuwe panelen⁶⁷. Hier geldt evenmin een aansluitingsplicht, maar dient wel altijd in een gelijkwaardig systeem te worden voorzien (een individueel afvalbeheersplan afsluiten met de OVAM).

3.1.2 Processen en procedures

De onderstaande figuur geeft de levenscyclus van elektrische en elektronische apparaten weer. Hij gaat gepaard met een aantal vrij complexe processen en procedures.

Figuur 4 - Schematische voorstelling van de levenscyclus van EEA



Bron: website e-stewards for consumers, eigen vertaling Rekenhof

Acceptatie en inzameling

Afvalstoffen mogen alleen afgegeven worden aan een geregistreerde⁶⁸ inzamelaar, handelaar, makelaar (*broker*) of vergunde verwerker. Elk vervoer van afvalstoffen moet vergezeld zijn van een identificatieformulier⁶⁹. De afvalstoffenproducent die zelf regelingen treft voor zijn afvalstoffen, of de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar is verantwoordelijk voor de opmaak en inhoud van dat formulier. Op deze regel bestaan een aantal uitzonderingen, onder meer voor de particulier die zijn afvalstoffen naar inzamelpunten brengt en voor het kringloop- of hergebruikcentrum dat ingezamelde AEEA na een visuele voorselectie op herbruikbaarheid, naar een EEA-hergebruikcentrum brengt voor de voorbereiding tot hergebruik.

⁶⁷ Sinds 1 juli 2017 is het bedrag van de bijdrage 2 euro per paneel. De aanvaardingsplicht of kosteloze inzameling geldt niet alleen voor de nieuwe zonnepanelen, maar ook voor bestaande installaties.

⁶⁸ De OVAM doet de registratie. Daarvoor moet aan voorwaarden inzake kwaliteitsborgingssysteem en keuring ervan door een onafhankelijke keuringsinstelling, zijn voldaan.

⁶⁹ www.ovam.be/identificatieformulier-afvalstoffen.

Iedere afgifte van bedrijfsafvalstoffen aan een vergunde verwerker of een geregistreerde inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar vergt een afgiftebewijs, dat de gegevens bevat van de afgegeven afvalstoffen en de beoogde bestemming. Een identificatieformulier voldoet als afgiftebewijs. Er zijn geen uitzonderingen op de aflevering van een afgiftebewijs.

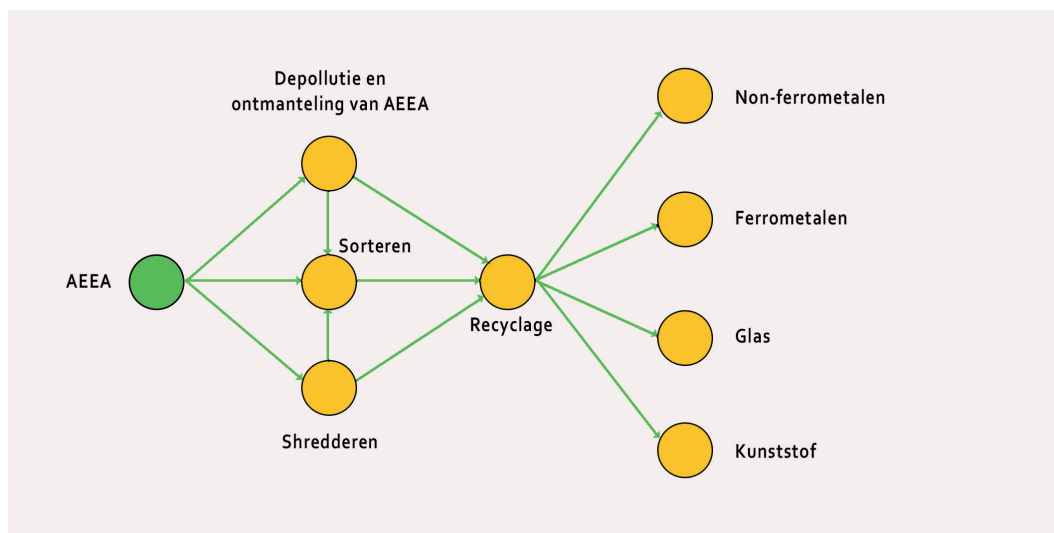
De provincie (voor klasse 1-bedrijven, meest hinderlijke activiteit) of de gemeente (voor klasse 2-bedrijven, minder hinderlijke activiteit, zoals de inzameling van afval) verleent omgevingsvergunningen voor afvaloperatoren. De OVAM verleent daarbij advies.

Behandeling

Het AEEA-behandelingsproces verloopt in drie fasen:

- pre-demontage en sortering van het afval en de onderdelen ervan;
- recyclage van AEEA om waardevolle materialen terug te winnen;
- productie van energie door verbranding van brandbaar afval.

Figuur 5 - Schema van de behandeling van AEEA

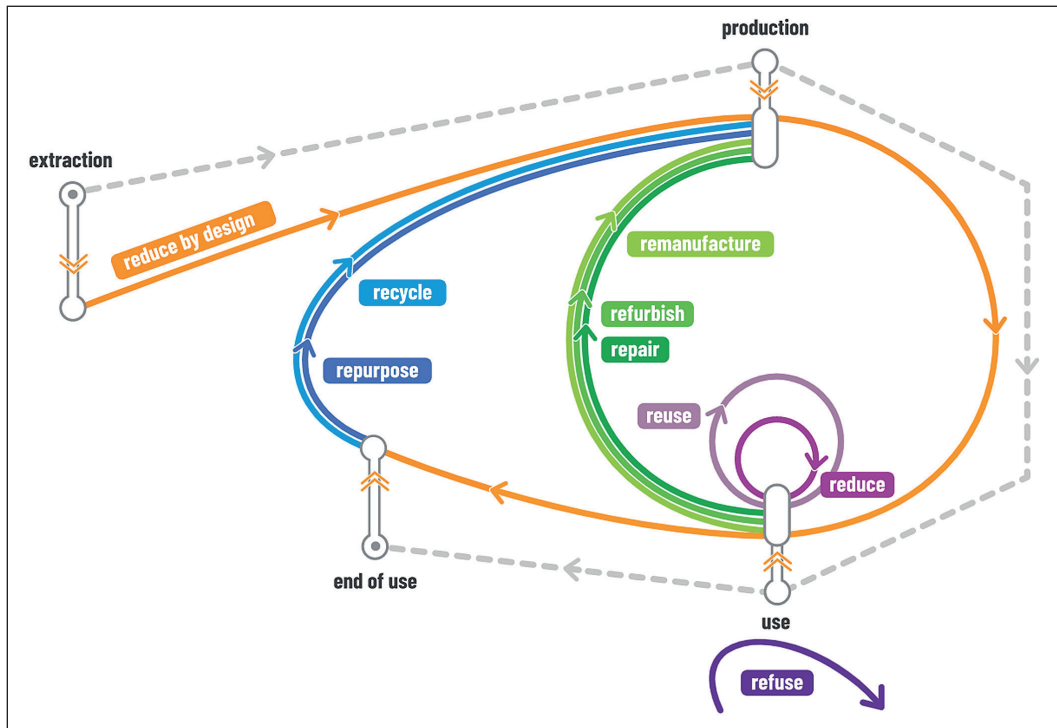


Bron: <https://afss.emis.vito.be/afvalstroom/afgedankte-elektrische-en-elektronische-apparatuur-aeaa> , bewerkt door Rekenhof

3.2 Doelstellingen en resultaten

Het beheer van de e-afvalstroom moet worden ingepast in de transitie van een lineaire naar een circulaire economie. Het circulair model van het UNEP (*United Nations Environment Programme*) visualiseert de stappen die de materiaalkringloop sluiten. Het staat haaks op de *take-make-waste*-benadering van de lineaire economie.

Figuur 6 - Circulair model van het UNEP



Bron: <https://buildingcircularity.org/>

Deze zogenaamde 9 R-strategie is gericht op:

- Het slimmer produceren en gebruiken van producten door:
 1. *Refuse*: producten overbodig maken door ze te weigeren of een circulair alternatief aan te bieden
 2. *Reduce*: grondstof- en materiaalgebruik minimaliseren
- Het verlengen van de levensduur van producten en onderdelen door:
 - 3 *Reuse*: producten maximaal hergebruiken in hun geheel, in dezelfde functie, door een andere gebruiker
 - 4 *Repair*: het originele product repareren
 - 5 *Refurbish*: een bestaand product opnieuw opbouwen met hergebruikte, gerepareerde en nieuwe onderdelen
 - 6 *Remanufacture*: productonderdelen opknappen en hergebruiken in de productie van nieuwe producten
 - 7 *Repurpose*: producten of onderdelen herbestemmen voor een ander functioneel product
- Het nuttig toepassen van materialen door:
 - 8 *Recycle*: grondstoffen verwerken tot dezelfde of mindere kwaliteit
 - 9 *Recover*: grondstoffen verbranden met energierugwinning

3.2.1 Preventie (Refuse, Reduce)

Samen met het Steunpunt Circulaire Economie⁷⁰ en in opdracht van Vlaanderen Circulair bouwt de OVAM aan een indicatorenset (de Circulaire Economie Monitor - CE Monitor), om te meten hoeveel vooruitgang in de transitie van een lineaire naar een circulaire economie is geboekt. In de CE monitor worden in de eerste plaats bestaande gegevens en indicatoren van de verschillende beleidsdomeinen samengebracht, aanvullend worden ook nieuwe indicatoren ontwikkeld op basis van beschikbare gegevens.

De CE monitor zal vanaf november 2021 gebruikt worden en zal voortdurend geüpdatet worden. Het eerste hoofdstuk van die indicatorenset, de rol van het afval- en materialenbeleid, is inmiddels gepubliceerd⁷¹.

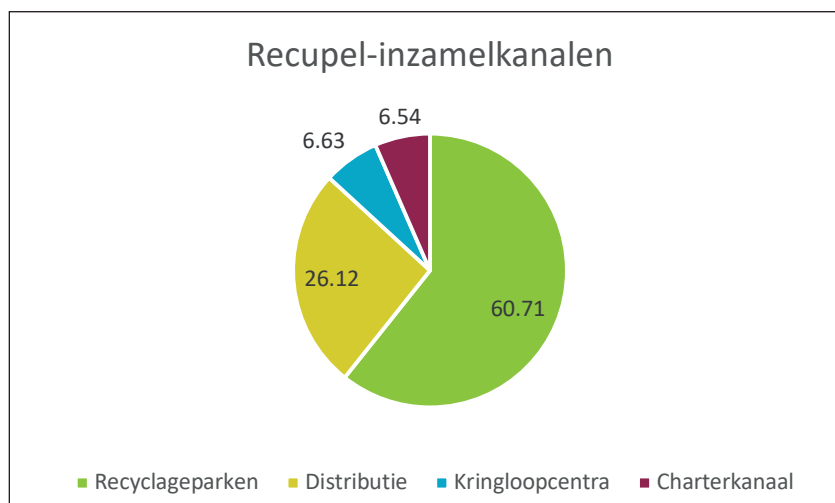
3.2.2 Inzameling en verwerking

AEEA

Inzamelnetwork

De onderstaande grafiek toont de inzameling door Recupel van het AEEA langs vier ophaalkanalen. De percentages steunen op de inzameling 2019.

Figuur 7 - Recupel-inzamelkanalen 2019



Bron: antwoord Recupel op vragenlijst auditteam

⁷⁰ circulaire-economiemonitor-Vlaanderen.

⁷¹ www.ovam.be/Naar een Circulaire Economie monitor voor Vlaanderen - Eerste invulling door de OVAM. De volgende relevante indicatoren zijn opgenomen:

- Elektrische en elektronische apparatuur: op de markt gebracht, inzamel- en recyclagepercentages
- Batterijen: op de markt gebracht, inzamel- en recyclagepercentage
- Hergebruik door kringloopcentra

Het distributiekanaal betreft de handelaars van elektro met terugnameplicht, het charterkanaal⁷² betreft de inzamelaars die een overeenkomst hebben met Recupel voor de afgifte van hun ingezamelde AEEA, het kanaal van de recyclageparken betreft de parken die intercommunales in de drie gewesten uitbaten en het kringloopcentrakanaal betreft de AEEA die de kringloopcentra niet meer herstellen voor tweedehands verkoop. Het distributiekanaal kan een overeenkomst afsluiten met Recupel, waardoor de handelaars onder bepaalde voorwaarden een vergoeding voor de ingezamelde AEEA kunnen ontvangen. De ophaalpunten van alle kanalen ontvangen een vergoeding van Recupel als zij de ingezamelde AEEA klaarmaken voor ophaling in bulk (grote hoeveelheden in één keer).

Recupel heeft in 2019 ook de digitale marktplaats *Smartloop* gelanceerd, waar bedrijven - en in de eerste plaats KMO's - hun AEEA kunnen aanbieden. Erkende ophalers kunnen dan in contact treden met deze aanbieders om de AEEA op te halen (tegen een af te spreken vergoeding⁷³).

Inzamelaars moeten zich registreren bij de OVAM. Recupel stelde vast dat niet elke actor die AEEA inzamelde, geregistreerd was en rapporteerde, wat aanleiding gaf tot problemen inzake controle en handhaving door de bevoegde overheden.

Transport en verwerking

De handelaar in het distributiekanaal⁷⁴ vraagt langs Recupel transport aan voor de afvoer van AEEA per type recipiënt⁷⁵. De transporteur, aangesteld door Recupel, haalt de AEEA op en rapporteert de ingezamelde hoeveelheden. Recupel voert de ingezamelde volumes volgens het type AEEA en vastgestelde quota af naar verwerkers waarmee het een overeenkomst heeft afgesloten. Ook daarbij worden de hoeveelheden en gewichten conform de vastgelegde procedures opgenomen en gerapporteerd.

De site van afvalverwerkers moet vergund zijn voor de activiteiten die erop uitgevoerd worden. De verwerkers met wie Recupel samenwerkt, moeten de Europese controlenormen respecteren en hun volledig verwerkingsproces aan Recupel rapporteren. Een externe expert in AEEA-verwerking controleert het gerapporteerde verwerkingsproces tweejaarlijks ter plaatse.

Er zijn ook verwerkers die niet met Recupel samenwerken. Het is niet duidelijk of deze verwerkers ook de Europese verwerkingsnormen, die ingebed zijn in de Vlaamse milieuwetgeving, respecteren⁷⁶.

⁷² Het Recupel-charter is gebaseerd op een samenwerkingsovereenkomst met de operatoren (erkende overbrengers van gevaarlijk afval of vergunde verwerkers van AEEA). Die engageren zich om duurzaam en efficiënt te werk te gaan in overeenstemming met de afvalstoffenwetgeving. Met het Recupelcharter zet Recupel diegene die zich van afval ontdoen ertoe aan om met een door haar aanvaarde operator samen te werken voor de ophaling en de verwerking van het afgedankte toestel.

⁷³ Dit kan zowel een betaling door het bedrijf zijn voor de inzameling en verwerking, als een betaling door de ophaler als de AEEA een bepaalde waarde vertegenwoordigen.

⁷⁴ Voor het charterkanaal is dit geregeld in de charterovereenkomst.

⁷⁵ Recupel stelt gratis aan de ophaalpunten de nodige recipiënten ter beschikking om de AEEA in te zamelen en tijdelijk bij te houden tot een afhaling wordt aangevraagd. Deze recipiënten zijn: 38m³-containers, houten boxpallets, lampenrecipiënten, rookmeldervaten, recyclepuntmodules.

⁷⁶ Bron: antwoord Recupel op vragenlijst auditteam.

Doelstellingen en resultaten

Sinds 1 januari 2016 worden de inzameldoelstellingen uitgedrukt als een percentage⁷⁷ berekend op grond van het totale gewicht van de AEEA die in de loop van een jaar is ingezameld, tegenover de jaarlijkse gemiddelde gewichtshoeveelheid EEA die de voorgaande drie jaren in de handel is gebracht (POM - *Put On Market*)⁷⁸. De doelstelling voor Vlaanderen was, in lijn met de Europese Richtlijn, vastgelegd op 45%. Sinds 1 januari 2019 is dat verhoogd tot een inzamelpercentage van 65%.

Voor de verwijdering uit de markt (OOM) is er de inzameling van huishoudelijk AEEA door Recupel. Dat vindt plaats in recyclageparken, kringloopcentra en winkelpunten. Daarvan is de hoeveelheid per gewest gekend. De Recupel-charteristen (erkende *Recupel recyclers*)⁷⁹ en de inzamelaars die in BeWeee rapporteren halen in heel België AEEA op en rapporteren het Belgisch totaal hetzij aan Recupel, hetzij aan BeWeee. Een verdeling ervan over de gewesten kan alleen maar door een inschatting te maken op grond van het aantal inwoners⁸⁰.

Tabel 6 - Resultaten inzameling huishoudelijk en professioneel AEEA

2012	11,81 kg/inwoner
2013	12,08 kg/inwoner
2014	11,09 kg/inwoner
2015	11,09 kg/inwoner
2016	46,0%
2017	47,8%
2018	49,4%
2019	51,2% (voorlopig cijfer – BeWeee cijfers nog niet definitief)

Bron: milieubeleidsvereenkomst evaluatie

Uit gegevens van de OVAM blijkt dat de inzamelcijfers voor professionele AEEA langs het systeem van *erkende Recupel-recyclers* laag blijven, ondanks verdere bekendmaking en promotie bij de betrokkenen.

De OVAM verwacht dat een inzamelpercentage van 65% op korte termijn niet kan worden gehaald. Voor een hoger inzamelpercentage is volgens de OVAM een beter inzicht vereist in de actoren die correct inzamelen en verwerken, maar nog niet rapporteren. Bovendien moet ook worden ingezet op een betere selectieve inzameling, de vermindering van de hoeveelheid AEEA die in schroot en restafval belandt, en meer controles op de uitvoer van AEEA.

De cijfers over de op de markt gebrachte hoeveelheden (POM) hebben betrekking op België (op het moment van productie of invoer is vaak nog niet geweten in welk gewest het product

⁷⁷ Er bestaan immers sterke verschillen tussen verschillende lidstaten voor de hoeveelheden EEA die op de markt worden gebracht. In armere lidstaten worden er minder EEA op de markt gebracht dan in rijkere lidstaten en zijn er minder EEA in omloop. Bij een absolute inzameldoelstelling in kg hebben armere lidstaten bijgevolg meer moeite om hun doelstellingen te halen dan de rijkere lidstaten.

⁷⁸ Totaal gewicht ingezamelde AEEA jaar / (op de markt gebracht EEA [(x-1) + (x-2) + (x-3)] / 3) × 100 = inzamelingspercentage AEEA voor het jaar x.

⁷⁹ Dit betreft zowel huishoudelijk als professioneel AEEA.

⁸⁰ De jaarrapporten van Recupel vermelden jaarlijks op basis van welke inwonersaantallen de gegevens verdeeld werden. Zo meldde het jaarrapport van 2019 de volgende aantallen (cijfers N.I.S. op 1 januari 2020): Vlaanderen: 6 514 011 inwoners; Brussel: 1 280 542 inwoners; Wallonië: 3 633 795 inwoners.

op de markt zal komen). De gerapporteerde *Put On Market* (POM) voor België is hoog in vergelijking met andere Europese landen⁸¹.

Recupel en Bebat helpen om *freeriden* aan te pakken, o.m. door het inzetten van een stroomopvolger en via gerichte campagnes. Het niet ontvangen van Recupel-bijdragen voor op de markt gebrachte EEA ondermijnt immers het financieringssysteem van afvalverwerking. Producenten en invoerders die geen Recupel-bijdragen aanrekenen kunnen producten ook aanbieden tegen een lagere prijs, wat een ongelijk speelveld creëert. De meeste *freeriders* zijn kleinere bedrijven of buitenlandse online bedrijven die rechtstreeks aan Belgische consumenten verkopen. Alle significante Belgische bedrijven zitten in het Recupel-Bebat-systeem.

Internethandel

Een pijnpunt bij de inzameling vormen buitenlandse online bedrijven die rechtstreeks verkopen aan Belgische consumenten en die niet aangesloten zijn bij Recupel of geen goedgekeurd individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan hebben. De wetgeving maakt geen onderscheid tussen fysieke verkoop in een winkel of online verkoop. Bijgevolg moeten ook deze verkopers voldoen aan de aanvaardingsplicht. In de praktijk zijn er echter weinig consumenten die bij de levering van hun online bestelling een oud toestel meegeven aan de transporteur.

Sommige spelers zijn wel aangesloten bij Recupel. Andere beroepen zich op het feit dat zij voor een deel van hun gamma een marktplaats zijn en dus alleen verkoop faciliteren. Een oplossing zou erin kunnen bestaan, naar het voorbeeld van Frankrijk⁸², een marktplaats gelijk te stellen aan een producent, met dezelfde verantwoordelijkheden. Voor een buitenlandse aanbieder is het ook heel omslachtig voor elke lidstaat afzonderlijk te voldoen aan de lokale wetgeving en werkwijzen (bv. taalbarrières, gebrekkige kennis van toepasselijke wetgeving...). Harmonisering op Europees niveau kan daaraan tegemoetkomen. Volgens de OVAM zal een volgende VLAREMA-wijziging stappen zetten om de online marktplaatsen meer verantwoordelijkheid te geven.

Batterijen⁸³ en accu's⁸⁴

Batterijen en accu's worden weliswaar niet meegerekend in de wereldwijde stroom e-waste, maar vormen een belangrijke fractie bij de verwerking van AEEA. De Europese en Vlaamse regelgeving definieert drie categorieën batterijen: draagbare, industriële en autobatterijen. Voor afgedankte batterijen en accu's is de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing, ingevuld met de aanvaardingsplicht. Zij is van toepassing sinds 1 juni 1998.

Inzameling

Bebat rapporteert aan de gewesten draagbare, industriële en *automotive* batterijen die op de Belgische markt zijn gebracht. Het rapporteert ook de batterijen die in België worden ingezameld en verwerkt, dus uit de markt worden verwijderd. De hoeveelheid op de markt gebrachte

⁸¹ ec.europa.eu/eurostat; landen hebben er baat bij het gerapporteerde op de markt gebrachte (POM) te onderschatten (waardoor de inzamelpercentages overschat worden).

⁸² LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

⁸³ Bron: Naar een circulaire economie monitor voor Vlaanderen: een eerste invulling door de OVAM, 5 juni 2020.

⁸⁴ Een accu is een herlaadbare batterij.

batterijen is alleen gekend voor België, niet voor Vlaanderen⁸⁵. Een verdeling kan alleen steunen op het inwonersaantal. Sinds 2010 geven de declaraties aan of een batterij draagbaar of industrieel is. Voor de jaren voordien is deze opdeling ingeschat op grond van de verhouding in 2010.

De totale hoeveelheid uit de markt genomen batterijen is wel gekend voor Vlaanderen⁸⁶. Bebat maakt een inschatting van de hoeveelheid ingezamelde draagbare batterijen door de aftrek van ingezamelde industriële batterijen (zoals batterijen van elektrische fietsen) en autobatterijen, en aan de hand van verdeelsleutels⁸⁷ per verwerkingscategorie.

Het *inzamelpercentage* is het percentage dat voortvloeit uit de deling van het gewicht van de ingezamelde afgedankte batterijen en accu's door het gemiddelde gewicht van batterijen en accu's die de producenten verkopen. Deze cijfers zijn er voor heel België, de cijfers voor Vlaanderen zijn louter indicatief.

Bij de omzetting van de Europese Richtlijn (2006/66/EU) naar de inzameldoelstelling, heeft het Vlaams Gewest de inzameldoelstelling (alleen voor draagbare batterijen) vastgelegd op 45%, conform de EU-Richtlijn.

Resultaten

Het effectieve inzamelpercentage van draagbare batterijen ligt hoger dan de 45%-doelstelling die Europa en Vlaanderen stelden. De inschatting van het inzamelpercentage voor Vlaanderen kende een stijgende trend. Een uitzonderlijk jaar was 2016, met een bijzonder succesvolle inzamelactie in de Vlaamse scholen. Met een inzamelpercentage van 67,2% in 2019 behoort België tot de Europese koplopers.

Er zijn batterijen die niet in het Bebat-systeem terechtkomen. Voor draagbare batterijen is de voornaamste reden daarvoor de export van tweedehandsproducten die (al dan niet gebruikte) batterijen bevatten, zoals mobiele telefoons, computers en andere persoonlijke, elektronische toestellen. Huisvuilanalyses tonen aan dat 10 tot 12% van de batterijen nog in het huisvuil terecht komen.

Tabel 7 - Inzamelpercentage van draagbare batterijen

	België	Vlaanderen ⁸⁸
2019	67,2%	75,7% (indicatief)
2018	61,6%	
2017	60,6%	
2016	70,7%	
2015	55,5%	

Bron: Bebat-jaarverslagen

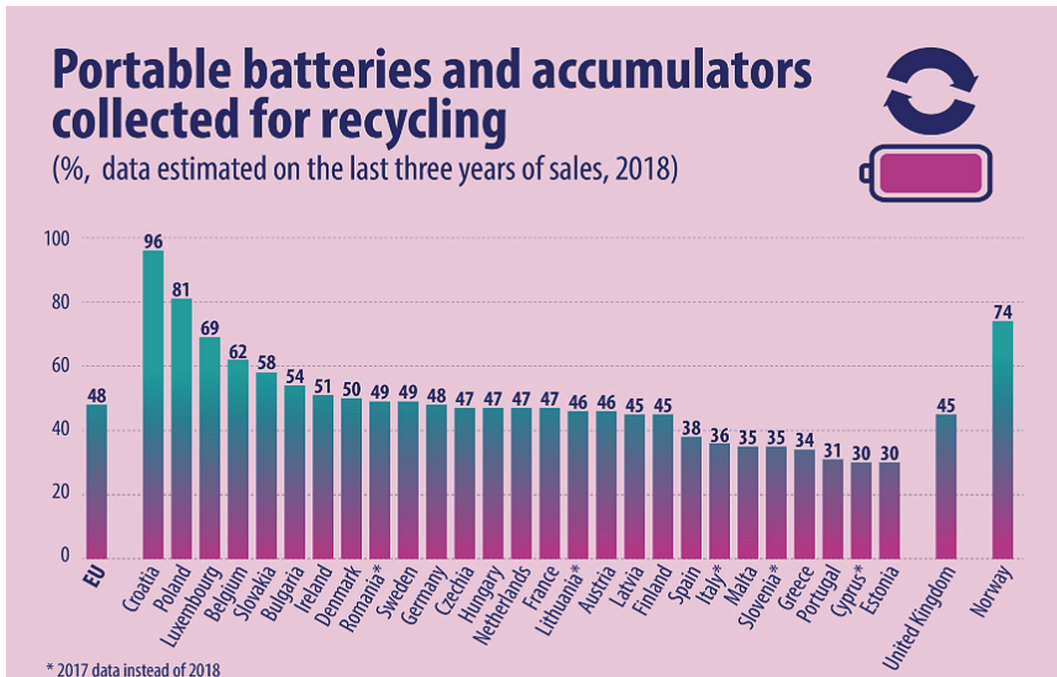
⁸⁵ Enkel voor de autostartbatterijen kan men gegevens per gewest afleiden, aan de hand van de cijfers betreffende het wagenpark.

⁸⁶ Alleen voor het wagenpark geldt het omgekeerde: de rapportering door de ontmantelcentra zijn de totalen voor België, en worden opgesplitst pro rata van het aantal inwoners.

⁸⁷ Details staan in de Bebat-jaarverslagen (bebat-cijfers).

⁸⁸ Enkel voor 2019 is een indicatief Vlaams cijfer beschikbaar.

Figuur 8 - Recyclagepercentages 2018 in Europa



Bron: ec.europa.eu/eurostat

Verwerking en materiaalrecuperatie (Recycle)

De minimale recyclagedoelstellingen gelden voor draagbare, industriële en autobatterijen: 65% voor loodbatterijen, 75% voor nikkel-cadmiumbatterijen en 50% voor andere afgedankte batterijen. De verwerkers van de batterijen in het binnen- en buitenland moeten de gewesten de in- en output van materialen bezorgen voor de berekening van de recyclagepercentages⁸⁹.

Cijfers voor België geven aan dat de loodbatterijen die naar een recyclagebedrijf gestuurd worden, in 2018 resulteerden in een (materiaal)recyclage van 82,6%. Voor nikkel-cadmiumbatterijen was dat 78,3% en voor andere batterijen 53,2%. Een aantal onderdelen en materialen gingen immers doorheen het proces verloren of kregen een andere bestemming (verbranding, storten...).

Afzonderlijke gegevens voor Vlaanderen zijn niet beschikbaar. Deze recyclagepercentages zijn volgens de gegevens op de Eurostatwebsite goed in vergelijking met andere Europese lidstaten. Aangezien informatie voor een groot aantal lidstaten ontbreekt, is er geen officieel Europees gemiddelde beschikbaar.

Zonnepanelen

Vlaanderen sloot in 2016 een milieubeheersovereenkomst met PV Cycle af. Het aantal op de markt gebrachte zonnepanelen (POM) voor 2019 omvat alleen de gegevens die de Vlaamse producenten en installateurs rapporteren. Voor de verwijdering uit de markt (OOM) werkt

⁸⁹ Dat recyclagepercentage of recyclagerendement is het percentage dat wordt verkregen door de massa van de outputfracties die bij de recyclage geproduceerd worden, te delen door de massa van de afgedankte batterijen en accu's in de inputfracties.

PV Cycle met een inzamelnetwerk verspreid over België. Op grond van de rapporteringen van deze inzamelpunten aan PV Cycle, kan een verdeling per gewest gemaakt worden. In 2019 kwam 81% van het ingezamelde tonnage uit Vlaanderen.

Het groeiende gebruik van zonnepanelen en het daaruit voortvloeiende e-afval vormt een belangrijke uitdaging voor het milieu. Gelet op de gemiddelde levensduur van zonnepanelen van ongeveer twintig jaar is er momenteel nog weinig afval. Dat heeft uiteraard een negatieve impact op het inzamelpercentage.

Tabel 8 - Inzamelpercentages zonnepanelen (cijfers voor Vlaanderen)

2019	0,93%
2018	0,98%
2017	1,0%
2016	3,3%

Bron: OVAM. Evaluatierapporten Milieubeleidsvereenkomst afgedankte zonnepanelen.

3.2.3 Hergebruik (Reuse, repair, remanufacture, refurbish)

Hergebruik is een volgende belangrijke fase in een circulaire economie. Onder hergebruik wordt verstaan: elke handeling waarbij voorwerpen of componenten van voorwerpen die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. Hergebruik vereist soms eerst de herstelling, controle of opfrissing van een product. Veel hergebruik vindt al plaats voordat een product in de afvalstroom terechtkomt, bijvoorbeeld langs tweedehands- en weggeefplatformen of rommelmarkten. In deze audit kwam echter alleen hergebruik na inzameling (al dan niet langs gekende kanalen) aan bod.

Het recyclage- en hergebruikspercentage en het percentage nuttige toepassing worden berekend door het gewicht van het AEEA dat nuttig toegepast, gerecycleerd of hergebruikt werd, te delen door het gewicht van alle gescheiden ingezamelde AEEA⁹⁰. Hergebruik wordt echter maar beperkt in kaart gebracht: er zijn alleen gegevens beschikbaar van de kringwinkels; particulieren of private actoren, zoals rommelmarktverkopers of online verkoopsplatformen, hebben geen rapporteringsplicht.

De OVAM ondersteunt kringloopcentra, producenten en andere spelers⁹¹ die inzetten op levensduurverlenging, onderhoud, herstel (*repair*), *remanufacturing*, *refurbishment*, enz., om hun activiteiten uit te breiden en te vernieuwen. De OVAM erkent en subsidieert de kringloopcentra en volgt de jaarlijkse resultaten van alle centra op. Andere initiatieven en organisaties met hergebruikactiviteiten erkent of registreert de OVAM niet, zodat daarvan geen resultaten beschikbaar zijn. Het Steunpunt Circulaire Economie werkt momenteel aan een bredere meting van de hergebruikhoeveelheid in Vlaanderen. Volgens de OVAM zal Recupel

⁹⁰ Bron: Naar een circulaire economie monitor voor Vlaanderen: een eerste invulling door de OVAM - publicatiedatum 5 juni 2020.

⁹¹ Bv. het netwerk van Repaircafés onder de [vzw Repair&Share](#) (activiteiten en concepten over herstel en delen van kennis over herstel en levensduurverlenging van diverse producten); voor specifieke productgroepen, zoals elektrische en elektronische apparaten, zijn er organisaties die o.a. vormingen en opleidingen organiseren rond herstel ([VOLTA](#)). De ondersteuning door de OVAM heeft betrekking op het delen van expertise, kennis, onderzoek en beleidsinformatie en het faciliteren van contacten en samenwerkingen met andere stakeholders.

een gelijkaardige studie uitvoeren om het totale hergebruik beter in kaart te brengen, specifiek voor AEEA.

Verder stelt het *Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval*⁹² een doelstelling voorop van 7 kg effectief hergebruik per inwoner tegen 2022, met een hergebruikpercentage (verhouding tussen hergebruikt en ingezameld) van minimaal 50%.

Burgers en bedrijven kunnen goederen naar het kringloopcentrum brengen of gratis laten ophalen. Het gaat daarbij niet om afvalinzameling, maar om een *selectieve inzameling* van potentieel herbruikbare goederen. Om de hergebruikdoelstellingen te halen, hebben een aantal gemeenten de inzamelwijze uitgebreid met *integrale inzameling*: zij zamelen goederen in zonder voorafgaande selectie op hergebruik, zoals textielinzameling met containers of huis-aan-huis, of AEEA-inzameling met containers. Die laatste zijn wel afvalinzamelingen.

De onderstaande tabel geeft voor de kringloopwinkels de hergebruikpercentages weer per productgroep, tegenover de inzamelings- en omzetgegevens. Daaruit blijkt dat hergebruik van EEA niet tot de kerndoelstellingen van kringloopwinkels behoort. In de nieuwe aanvaardingsplichtconvenant werd met Recupel de doelstelling vastgelegd dat kringloopwinkels 50% meer gewicht AEEA in hergebruik dienden te brengen dan in de periode 2017-2019. Het lage EEA-hergebruikpercentage (0,35 kg per inwoner) is onder andere te wijten aan onvoldoende aanvoer, een slechte aanvoer kwaliteit, het ontbreken van onderdelen en een tekort aan gekwalificeerd personeel. Het aanbod bestaat vooral uit AEEA dat afkomstig is van particulieren en dat minder kwaliteitsvol is dan AEEA van bedrijven, waarvan de restwaarde vaak langs andere kanalen wordt gerecupereerd. Het algemeen hergebruikpercentage (de verhouding tussen hergebruikte en ingezamelde hoeveelheden van alle soorten goederen) bedroeg in 2018 44%. Het hergebruik dat de kringloopsector bereikte, steeg daardoor in 2018 tot 5,4 kg per inwoner (waarvan 0,35 kg AEEA per inwoner).

Tabel 9 - hergebruik door kringloopwinkels in Vlaanderen (cijfers 2018)

	instroom		hergebruik		% hergebruik
	ton	%	ton	%	
Meubelen	23.098	28%	14.562	41%	63%
Huisraad	24.192	30%	14.345	41%	59%
Textiel	14.844	18%	3.763	11%	25%
AEEA	17.721	22%	2.316	7%	13%
Overige	1.307	2%	454	1%	35%
Totaal	81.162	-	35.440	-	44%
Totaal, excl. textiel	66.318	-	31.677	-	48%
Totaal, excl. AEEA	63.441	-	33.124	-	52%
Totaal, excl. textiel & AEEA	48.597	-	29.361	-	60%

Bron: Naar een circulaire economie monitor voor Vlaanderen: een eerste invulling door de OVAM - 5 juni 2020

⁹² Op 16 september 2016 keurde de Vlaamse Regering dit plan goed. Het vertaalt het Vlaamse afval- en materialenbeleid van de komende jaren naar concrete acties op het terrein en zet in op afvalpreventie, hergebruik van materialen en materiaalkringlopen. De doelstelling is zo weinig mogelijk restafval van gezinnen en bedrijven te verbranden of te storten. Vlaanderen pakt met dit plan ook het zwerfvuil aan.

3.2.4 Terugwinning van grondstoffen

Mineraal kapitaal is eindig. Daarom is de terugwinning van kostbare en zeldzame mineralen en grondstoffen uit AEEA – *urban mining* – essentieel in een circulaire economie⁹³. De zogenaamde *secundaire primaire materialen* worden gewonnen bij de ontmanteling van AEEA, in tegenstelling tot de primaire grondstoffen, die vooral uit de mijnbouw komen. Metalen zijn echter moeilijk uit AEEA extraheerbaar. De totale terugwinningsgraad van kobalt bedraagt wereldwijd bijvoorbeeld maar 30%, hoewel de bestaande technologie 95% zou kunnen recyclen. Daartegenover is de vraag naar die metalen voor laptops, smartphones en batterijen voor elektrische auto's hoog. Gerecycleerde metalen zijn ook twee tot tien keer efficiënter dan metalen die uit erts worden gesmolten. Bovendien produceert de ontginning van afgedankte elektronica 80% minder CO₂-uitstoot per eenheid goud in vergelijking met de ontginning uit de grond⁹⁴.

Zowel de beleidsnota Omgeving 2019-2024⁹⁵ van de Vlaamse Regering als het relanceplan voor Vlaanderen *Vlaamse Veerkracht*⁹⁶ vermeldde de ambitie van Vlaanderen een circulaire hub te maken. Voor AEEA zal de aandacht onder meer gaan naar de onontgonnen schat aan oude (kleinere) elektrotuistellen die in kasten of op zolder verkommeren en vol zeldzame aardmetalen zitten, zoals goud, zilver, koper, nikkel of palladium, die nodig zijn om nieuwe producten mee te maken. De concentratie ervan is tot vijftig keer hoger in e-waste dan in mijnertsen. Om de inzameling ervan tot een succes te maken, is blijvende sensibilisering van consumenten nodig (zie ook 3.2.6).

3.2.5 Export

Nagenoeg alle AEEA vormt gevaarlijk afval, dat een kennisgevingsdossier vereist. De goedgekeurde kennisgevingen zijn opgenomen in een database, die online openbaar is. Transporten in het kader van een goedgekeurde kennisgeving moeten drie dagen op voorhand schriftelijk gemeld worden. De aankomst bij de verwerker geschiedt met een namelding en tot slot is er nog een melding van verwerking.

Een bijlage VII-document⁹⁷ moet grensoverschrijdende transporten vergezellen die geen goedgekeurd kennisgevingsdossier vereisen. Een centrale registratie van deze documenten ontbreekt momenteel. Tweedehandsapparatuur valt onder de vereisten van de bijlagen bij het ministerieel hergebruikbesluit van 2017⁹⁸. Zo moet worden gegarandeerd dat de apparatuur echt kan worden hergebruikt. Voor producten die als hergebruik geëxporteerd worden,

⁹³ De Europese Commissie presenteerde op 3 september 2020 een *Actieplan inzake kritieke grondstoffen*, een *Lijst van kritieke grondstoffen voor 2020* en een *Prognoseonderzoek* naar kritieke grondstoffen voor strategische technologieën en sectoren vanuit het perspectief van 2030 en van 2050. Het actieplan gaat in op de huidige en toekomstige uitdagingen en stelt maatregelen voor om Europa minder afhankelijk te maken van derde landen, de aanvoer uit zowel primaire als secundaire bronnen te diversifiëren, de hulpbronnenefficiëntie en circulariteit te verbeteren en verantwoorde inkoop wereldwijd te bevorderen.

⁹⁴ Zie ook CeWaste-project: <https://cewaste.eu>.

⁹⁵ Blz. 18 en 40 e.v.

⁹⁶ Blz. 21.

⁹⁷ Bijlage VII van de Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) [www.ovam.be/Bijlage VII](http://www.ovam.be/Bijlage_VII)

⁹⁸ Ministerieel besluit houdende vaststelling van nadere regels voor de voorbereiding voor het hergebruik van gebruikte EEA, de hergebruikscriteria voor tweedehandse EEA en de voorwaarden die vervuld moeten zijn bij het grensoverschrijdend overbrengen van tweedehandse EEA, 23 juni 2017.

is geen kennisgeving vereist. Het probleem zit hem echter vooral in afval dat onder het mom van tweedehands geëxporteerd wordt.

De gemelde export vanuit België betreft AEEA die legaal wordt geëxporteerd volgens de afvaltransportverordening. Hij werd in 2016 geraamd op 3,04 kiloton van de massabalans (1,14% van de POM). De niet gemelde illegale AEEA-export werd geraamd op 4,44 kiloton (1,67% van de *Put on Market*)⁹⁹. Vooral schermen werden geëxporteerd (3,29 kiloton). Momenteel bestaat er geen centrale registratie van de bestaande exportmeldingen die kan worden gebruikt in de AEEA-rapportering. Bovendien wordt de uitvoer van AEEA in de praktijk zelden aan de regionale autoriteiten gemeld.

3.2.6 Sensibilisering

Recupel beoogt met een jaarlijks communicatieplan dat gebruik maakt van diverse kanalen¹⁰⁰ en communicatiecampagnes¹⁰¹ een duurzame gedragsverandering bij alle stakeholders: consumenten, bedrijven en organisaties, producenten, distributeurs, transporteurs, verwerkingscentra, actoren van de circulaire economie, het onderwijsveld, overheden en administraties, en de media. De OVAM keurt de sensibiliseringsinitiatieven vooraf goed. Zij gaat onder andere na of de boodschappen aan een ruim publiek passen bij haar doelstellingen. Surveys meten het effect van mediacampagnes¹⁰² en de raad van bestuur van Recupel, waarop de OVAM als waarnemer aanwezig is, bespreekt de verslagen over de sensibiliseringscampagnes.

In het algemeen verschoof de focus van de sensibilisering van de vraag waar correct kan worden afgedankt, naar de vraag waarom correct afdanken zo belangrijk¹⁰³ is. Zo focuste de vermiste-koelkastencampagne zich op het belang van een legale verwerking van koelkasten en de grote milieuschade die een verkeerde of illegale bestemming veroorzaakt.

3.3 Conclusies

Uit gegevens van de OVAM blijkt dat de inzamelcijfers voor professionele AEEA langs het systeem van erkende Recupel-recyclers laag blijven en dat de inzameldoelstelling van 65% op korte termijn niet haalbaar is. In de fase van de inzameling belemmert bijvoorbeeld het bewaargedrag van consumenten het sluiten van de circulaire EEA-kringloop. Bovendien ondermijnt het *freeriden* door buitenlandse onlinebedrijven het financieringssysteem van de afvalverwerking. Voor Vlaanderen kunnen de inzamelcijfers van huishoudelijk AEEA alleen worden bepaald door inschatting of extrapolatie.

⁹⁹ (W)EEE 2016 Mass balance and market structure in Belgium. Final report Deloitte, commissioned by Recupel, Issued February 23rd 2018, blz. 45-46.

¹⁰⁰ De website van Recupel, Recupel-huisjes en containers op recyclageparken, sociale mediakanalen en een persplatform, workshops over circulaire economie voor scholen uit het middelbaar onderwijs, informatiemateriaal voor de distributiesector om klanten in de winkel te informeren over de terugnameplicht, het *hier recycleren we goed*-label.

¹⁰¹ Soms gaat het daarbij om de inzameling van een specifiek apparaat, zoals een mobiele telefoon, een koelkast of een lamp(armatuur).

¹⁰² In 2019 voerde Recupel een onderzoek uit naar de consumentenkennis en het consumentengedrag op het vlak van AEEA-recyclage. Het peilde ook naar zijn imago. Recupel gebruikt deze resultaten om een lange-termijncommunicatiestrategie uit te werken. Het wil dit onderzoek om de drie à vijf jaar herhalen. Tussentijds evalueert het sinds 2020 in een *brand tracker* zijn inspanningen op het vlak van digitale communicatie. De inzichten uit dit terugkerend consumentenonderzoek gebruikt het om zijn digitale strategie bij te sturen.

¹⁰³ Bv *Campagne Generatie R*, die zich richt op het doorgeven, laten opknappen, herstellen of recyclen van elektrisch tuin- en werkgereedschap.

Het effectieve Belgische inzamelpercentage van draagbare batterijen die sinds 1998 onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de aanvaardingsplicht vallen, ligt hoog (in 2019 op 67,2%). België haalt ook de recyclagedoelstellingen voor batterijen. Voor zonnepanelen is er momenteel nog weinig afval, gelet op de gemiddelde levensduur ervan (ongeveer twintig jaar).

Hergebruik wordt maar beperkt in kaart gebracht bij gebrek aan een rapporteringsplicht voor particulieren of private actoren. Het EEA-hergebruikpercentage binnen de kringloopcentra ligt laag (0,35 kg per inwoner in 2018 - een specifieke doelstelling is niet bepaald), onder meer door onvoldoende aanvoer, een slechte aanvoer kwaliteit en een tekort aan reparatiekennis.

De geraamde hoeveelheid niet gemelde AEEA-export (4,44 kiloton) overtrof in 2016 de gemelde (3,044 kiloton). Het gaat hierbij maar om een fractie van de massabalans. AEEA-exportmeldingen (Bijlage VII) worden niet centraal geregistreerd en zelden aan de regionale autoriteiten gemeld.

Recupel zet met een jaarlijks communicatieplan en in communicatiecampagnes in op een duurzame gedragsverandering bij alle stakeholders.

HOOFDSTUK 4

Opvolging en handhaving

4.1 Monitoring en rapportering

De milieubeleidsovereenkomsten worden om de vijf jaar vernieuwd, waarbij ze dan ook telkens worden geëvalueerd en bijgestuurd. Tweejaarlijks rapporteert de OVAM over de lopende milieubeleidsovereenkomst aan het parlement. Het meest recente rapport handelt over de periode 2018-2019¹⁰⁴.

Rapporteringstools

Actoren die in opdracht van Recupel inzamelen of die met Recupel een charterovereenkomst hebben gesloten, moeten in de REP-tool voldoen aan hun rapporteringsverplichtingen. De actoren die buiten Recupel werken¹⁰⁵, hebben sinds 2015 een rapporteringsplicht. Daarvoor is in 2014 de nationale rapporteringstool BeWeee opgericht (www.beweee.be). Recupel financiert deze tool, maar aanvankelijk beheerde de OVAM hem. Aangezien de gerapporteerde cijfers nationale gegevens zijn, is in 2018 besloten dat een apart organisme, de vzw BeWeee, vanaf 2019 het beheer van deze tool overneemt. Behalve Recupel¹⁰⁶, zetelen ook andere vertegenwoordigers van de rapporteringsplichtigen in de raad van bestuur.

Bedrijven die een contract hebben met Recupel én hun volumes aan Recupel rapporteren in de REP-tool, vallen niet onder de BeWeee-verplichting. Recupel regelt voor hen de administratieve afhandeling. Als bedrijven maar een deel langs Recupel rapporteren, moeten ze het resterende saldo jaarlijks doorgeven via het BeWeee-platform.

¹⁰⁴ Milieubeleidsovereenkomst afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Evaluatierapport 2018-2019, 10 september 2020.

¹⁰⁵ Bijvoorbeeld omdat inzameling en eigen verwerking van AEEA (zoals wasmachines) lonend is en steun van Recupel dus niet nodig is. Richtlijn 2012/19/EU bepaalt dat hun resultaten meetellen voor de inzameldoelstelling.

¹⁰⁶ Recupel heeft geen toegang tot de individuele gegevens van de actoren die buiten Recupel werken en rapporteren in BeWeee (black box-systeem).

Recupel declareert de jaarlijkse resultaten uit de REP-tool (zowel over het op de markt brengen (POM) als over de verwijdering uit de markt (OOM))¹⁰⁷ aan de vzw BeWeee. Het consolideert daarvoor de totale data van alle operatoren en rapporteert ze samen met de inzamelresultaten, die het automatisch genereert uit het logistieke systeem, en de declaraties in het jaarrapport (zowel op gewestelijk als op Belgisch niveau). Dit rapport bevat alle gegevens waarover Recupel conform de Europese Richtlijn 2012/19/EU moet rapporteren (o.a. doelstellingen inzake nuttige toepassing, hergebruik, recyclage van AEEA alsook van materialen).

Vaststellingen

Het evaluatierapport 2018-2019 heeft melding gemaakt van ontbrekende gegevens over professionele apparaten (hergebruik, verwerking van sommige categorieën). Dat komt meestal doordat deze toestellen een grote waarde hebben en dus meer worden hersteld. Bovendien wordt dergelijke EEA ook meer doorverkocht of zelfs gedoneerd.

Conform het VLAREMA moeten rapporteringsplichtige bedrijven hun gerapporteerde cijfers laten valideren door een onafhankelijke keuringsinstelling, geaccrediteerd volgens ISO 17020.

Erkende keuringsinstellingen en externe controleurs doen dat voor de Recupel-cijfers. Voor de gegevens van de andere actoren, die langs de recentere rapporteringstool BeWeee rapporteren, is het merendeel van de cijfers echter nog niet gecertificeerd. Recupel verwacht dat dit in de toekomst stapsgewijze zal verbeteren.

Momenteel wordt 90% van de AEEA-stroom gerapporteerd langs de REP-tool en 10% langs BeWeee. In de REP-tool kan ver in de keten worden teruggegaan om de finale verwerking van afval na te gaan. De BeWeee-tool gaat minder ver in detail en registreert alleen de gegevens die de EU minimaal vereist. Er is bovendien weinig controle op wat in BeWeee wordt ingevuld. Zo kan Recupel ijzerhandelaars waarmee het geen charter-ophalingsovereenkomst heeft, niet opvolgen. Zij moeten hun AEEA-volumes rapporteren in BeWeee en zouden door de regionale instanties opgevolgd en gecontroleerd moeten worden. Er kon niet aangetoond worden dat er controles op aangepaste schaal plaatsvinden.

Een heikel punt blijven ook de tweedehandsmarkt en de donaties, die niet worden beschouwd als afval en waarvoor dus geen rapporteringsplicht bestaat.

¹⁰⁷ Bron: antwoord van Recupel op de vragenlijst van het auditteam.

Inzameling OOM (out of market) door de leden aangesloten bij Recupel (jaarlijks):

- Volumerapportering van de leden over de ingezamelde AEEA.
- Gerapporteerd in het WEEE Report via webapplicatie (<https://reporting.recupel.be>).

Inzameling en verwerking van charter-contractanten:

- Volumerapportering van de charterophalers in verband met het ingezamelde volume AEEA (jaarlijks) en van de charter-verwerkers in verband met het verwerkt volume (maandelijks) en de verwerkingsresultaten (jaarlijks).
- Volume: registratie via webapplicatie (<https://reporting.recupel.be>).
- Verwerkingsproces: registratie in WF-RepTool (<https://www.recupel-weee.be/reptool/>)

Verwerking van verwerkers van huishoudelijke AEEA (eigen inzameling):

- Rapportering van depollutie van gevaarlijk afval (maandelijks).
- Rapportering van verwerkingsresultaten van de ingezamelde fracties huishoudelijk AEEA (jaarlijks).
- Registratie van depollutie en verwerkingsproces in WF-RepTool (<https://www.recupel-weee.be/reptool/>).

4.2 Handhaving

Controle en handhaving zijn cruciale schakels in het beheer van de e-waste-stroom. Afval volgt immers altijd de goedkoopste weg. Er zijn aspecten van afvalverwerking die winstgevend zijn, wat aanleiding geeft tot misdrijven.

Het Rekenhof stelde vast dat tal van instanties op diverse bestuursniveaus bij de handhaving zijn betrokken. Door hun veelheid aan taken, kunnen niet alle instanties prioriteit geven aan de controle op het transport van AEEA. Er vinden dan ook relatief weinig controles plaats, en dan nog hoofdzakelijk in respons op klachten.

4.2.1 Actoren

OVAM

De OVAM beschikt over een team dat terreincontroles uitvoert. De bevoegdheden van dat team beperken zich tot wat het VLAREMA bepaalt, dus tot het verloop van de afvalstromen die onder de toepassing van de aanvaardingsplicht vallen. Op het moment van de audit telde het team zeven leden (6,75 VTE) en twee stroomopvolgers, een voor AEEA en een voor afgedankte batterijen. De terreincontroles richten zich niet alleen op AEEA, maar ook op andere afvalstromen¹⁰⁸. Het team Terreincontrole heeft ook andere taken, zoals beleid evalueren en ontwikkelen, andere handhavers ondersteunen, lokale handhavers opleiden en reageren op klachten.

Voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen op de oranje en rode lijsten¹⁰⁹ vergt Europa de invulling van een kennisgevingsdossier. De OVAM moet die dossiers goedkeuren en de gegevens over de individuele transporten bij de betrokken autoriteiten melden. Transporten van afvalstoffen op de groene lijst moeten vergezeld gaan van een document met vooraf door de houder van het afval ondertekende gegevens.

Afdeling Handhaving

De *afdeling Handhaving (AHH)* van het departement *Omgeving* moet toezicht houden op de import en export van afval, bedrijven van klasse 1 en milieumisdrijven. Volgens de OVAM verloopt de samenwerking met de AHH goed.

Politie en openbaar ministerie

De samenwerking met *politie en openbaar ministerie* varieert naargelang de diverse korpsen en parketten. Zij bepalen zelf hun prioriteiten. De aanpak van overtredingen op de afvalwetgeving is volgens de OVAM en de AHH niet overal een prioriteit. Bovendien is de informatie-

¹⁰⁸ Behalve AEEA, inclusief batterijen en zonnepanelen, betreft het ook voertuigen, banden, afvalolie en grondverzet.

¹⁰⁹ Bijlage IV van Verordening 1013/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA): Lijst van afvalstoffen waarvoor de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming geldt (*oranje* lijst van afvalstoffen). Deze bijlage bestaat uit twee delen: deel I zijn de afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage II en bijlage VII (A-lijst) van het Verdrag van Bazel. Deel II bevat enkele OESO-codes. De Verordening bevat ook een bijlage V, met afvalstoffen waarvoor een uitvoerverbod naar niet-OESO-landen geldt (*rode* lijst).

doorstroming vanuit de parketten doorgaans beperkt, zodat de AHH weinig zicht heeft op de vervolging van gemelde misdrijven en dan ook moeilijk kan evalueren of de sancties wel degelijk ontradend werken.

Douane, Scheepvaartpolitie en Havenkapiteindiensten

In het havengebied is er samenwerking met de *diensten van de Douane, de Scheepvaartpolitie en de Havenkapiteindiensten*. Er is gedeeltelijk structureel overleg (o.a. voor de aanpassing van de risicoprofielen). Daarbuiten vindt ook ad hoc overleg plaats (bv. over probleemstromen). Volgens de AHH verloopt de samenwerking goed, maar het Rekenhof stelde vast dat er nog verbeterpunten zijn (zie verder bij 4.2.3 – export).

Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

Tot voor kort ondersteunde de *Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM)* de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in de handhaving van de milieuwetgeving en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening¹¹⁰. De VHRM was sinds 2009 een netwerk voor en van handhavers van alle bestuursniveaus¹¹¹. De raad gaf vorm aan de handhaving in het Vlaams Gewest en bood ondersteuning bij de implementering en uitvoering ervan.

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024¹¹² en de beleidsnota Omgeving 2019-2024 hebben echter bepaald dat de VHRM wordt afgeschaft en dat zijn opdrachten zullen overgaan naar het departement Omgeving en een - nog op te richten - Omgevingsraad, die de adviesfunctie inzake handhavingsbeleid zal overnemen. Het decreet¹¹³ dat daarvoor de basis vormt, is op 24 februari 2021 goedgekeurd.

Midden juli 2020 verviel de aanstelling van de leden, vertegenwoordigers en plaatsvervangers van de VHRM, zodat geen plenaire vergaderingen of werkgroepen meer konden plaatsvinden, noch handhavingsinitiatieven in het Vlaams Gewest konden starten.

De concrete impact van de opheffing van de VHRM voor de werking van de AHH is nog niet duidelijk, doordat de verdeling van de VHRM-taken in het departement Omgeving nog niet is afgerond. Bovendien is dit mede afhankelijk van de finale invulling van het nieuw op te richten forum Omgevingshandhaving. Het in opmaak zijnde omgevingshandhavingsprogramma beoogt met dit forum de samenwerking en communicatie tussen alle handhavingsactoren en de transparantie van het handhavingsbeleid te bevorderen. Het staat wel vast dat de opheffing van de VHRM zal resulteren in een bijkomende werklast voor de AHH.

¹¹⁰ Door, onder meer, systematisch overleg te organiseren met alle overheden die bevoegd zijn voor de handhaving van de milieuwetgeving en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement te adviseren over deze handhaving; als motor te fungeren voor de afsluiting van handhavingsprotocollen tussen de betrokken actoren; de opmaak van het vijfjaarlijkse milieuhandhavingsprogramma en van het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening te coördineren; en de jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten en handhavingsrapporten ruimtelijke ordening op te maken.

¹¹¹ Vertegenwoordigers van de administratie, de provincies en gemeenten, het college van procureurs-generaal, en de federale en lokale politie.

¹¹² Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 167.

¹¹³ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving.

4.2.2 Organisatie van de controles

Opwaartse en neerwaartse controles door de OVAM

De OVAM stelt de jaarlijkse planning¹¹⁴ van de controles op in samenspraak met de dossierhouders, de beleidsmedewerkers en de externe stakeholders (waaronder Recupel en Bebat).

De *opwaartse* controles zijn gericht op de producenten (inclusief invoerders), tussenhandelaars en eindverkopers die producten op de Vlaamse markt brengen die onder de producentenverantwoordelijkheid vallen. Het voornaamste doel van deze opwaartse controles is de opsporing van *freeriders*.

In de periode 2016-2017 werden er in totaal 115 opwaartse controles uitgevoerd, en dit vooral in 2017, aangezien in 2016 de prioriteit bij andere afvalstromen lag. In 2016 vonden 16 opwaartse controles plaats bij verkoopruimten met een oppervlakte groter dan 400 m² ¹¹⁵, in 62% van de gecontroleerde winkels zijn overtredingen vastgesteld. In 2017 vonden 99 opwaartse controles plaats, waarvan een groot aantal op afstand. Bij 68% van de gecontroleerde bedrijven zijn overtredingen vastgesteld.

In de periode 2018-2019 vonden in totaal 154 opwaartse controles plaats, waarvan 82 in 2018 en 72 in 2019. De meeste controles volgden op tips van Recupel of Bebat over bedrijven die mogelijks moesten aansluiten als invoerder. Het grootste deel van deze controles vond op afstand plaats. De OVAM schreef onder meer buitenlandse internetshops aan dat zij voor rechtstreekse verkopen aan particulieren dienden aan te sluiten bij Recupel of Bebat of dat zij daarvoor een vertegenwoordiger moesten aanduiden. De sector gaf deze controles als prioritaair aan omdat internetverkoop alsmaar belangrijker wordt en niet aangesloten bedrijven de markt verstoren.

Neerwaartse controles richten zich op de volledige inzamel- en verwerkingsketen van de afvalstoffen waarop de producentenverantwoordelijkheid van toepassing is. Als de OVAM vaststellingen doet die buiten haar toezichtsbevoegdheden vallen, werkt zij systematisch samen met de bevoegde instanties¹¹⁶.

In 2016 werden geen neerwaartse controles uitgevoerd, in 2017 waren er 16. Bij de controles werden vooral schroothandelaars bezocht om de illegale opslag en verwerking van AEEA na te gaan. In 56% van de gevallen werden overtredingen vastgesteld. Het ging onder meer om de verwerking van AEEA tussen het gewone schroot, foutieve opslag en onvoldoende registratie.

In de periode 2018-2019 vonden in totaal 81 neerwaartse controles plaats (38 in 2017 en 43 in 2018). Tegenover de jaren voordien kregen deze controles opnieuw meer prioriteit. De OVAM bezocht vooral schroothandelaars, om de illegale opslag en verwerking van AEEA na te gaan. In 60% van de gevallen stelde zij overtredingen vast, zoals de verwerking van AEEA tussen

¹¹⁴ Het Handhavingsprogramma 2021 en de fiches met handhavingsvoorstellen bevatten details daarover.

¹¹⁵ Winkels met meer dan 400 m² verkoopruimte aan EEA (elektrische en elektronische apparatuur) zijn verplicht om heel kleine afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA < 25 cm) gratis terug te nemen, zelfs al doet de klant geen nieuwe aankoop. Een aantal vestigingen van verschillende elektroketens zijn bezocht om dit na te kijken.

¹¹⁶ Voor Klasse 1 bedrijven en voor export is dit de AHH. Voor de andere bedrijven zijn dat de lokale toezichthouders (gemeentelijke ambtenaren, politie).

het gewone schroot, foutieve opslag en onvoldoende registratie en rapportering. Er zijn grote verschillen naargelang de gecontroleerde schroot Handels. Sommige bedrijven proberen de aanwezigheid van AEEA in het schroot zo veel mogelijk te vermijden en sorteren dat er zoveel mogelijk uit. Andere zien weinig toe op het geleverde schroot en mengen relatief veel AEEA met hun opgeslagen schroot. Dan bestaat het gevaar dat de AEEA verwerkt wordt als ander schroot en geen specifieke verwerking en depollutie ondergaat, of dat daarover niet gerapporteerd wordt.

Het is niet duidelijk of de hoge graad van vastgestelde inbreuken het gevolg is van gerichte controles of van een beperkte naleving van de regelgeving en procedures in de betrokken sectoren.

Ketentoezicht

De afvoer en verwerking van afvalstoffen is een proces in verschillende stappen. Er kunnen meer verwerkers bij betrokken zijn, alsook actoren die de overdracht tussen de verwerkers bewerkstelligen (vervoerders, overslagbedrijven, inzamelaars) of faciliteren (handelaars, makelaars). De AHH noemt het geïntegreerde toezicht op de verschillende stappen in een afvalstroom *ketentoezicht*.

Bij integraal ketentoezicht vormen de verschillende controles (bijvoorbeeld op transporten, registers of verwerkingsinstallaties) geen doel op zich, maar zijn ze slechts een middel om het algemene doel te bereiken, met name garantie verschaffen over de afvoer van afvalstoffen naar de wettelijk toegelaten eindbestemming. Toezicht op de deeltrajecten houdt ook gemengde teams van handhavingsactoren in, doordat verschillende handhavers toezicht houden op eenzelfde deel van het traject (zoals politie en gewestelijke handhavers), of doordat een deel van de keten zich niet in het Vlaams Gewest bevindt.

De AHH focust met ketentoezicht op twee belangrijke schakels:

- Bij wegcontroles op afvaltransport worden transportdocumenten en ladingen gecontroleerd in samenwerking met de wegpolytie en de Vlaamse Wegeninspectie¹¹⁷. In de zeehavens van Antwerpen en Zeebrugge participeren ook milieutoezichthouders, die een klemtoon leggen op de export van afvalstoffen naar niet-OESO-landen.
- Bij controles bij verwerkers van afvalstoffen heeft de AHH aandacht voor de traceerbaarheid van afvalstoffen en volgt ze afvalstofstromen stroomop- of stroomafwaarts, ook bij inzamelaars, handelaars en makelaars.

Een belangrijk aspect van het ketentoezicht is de samenwerking met andere instanties. Afvalstromen beperken zich immers zelden tot het Vlaams grondgebied. De belangrijkste partners in België zijn politie, douane, de OVAM, havenkapiteinsdiensten, inspectiediensten van de andere gewesten en het openbaar ministerie. Politie en douane voeren controles uit binnen hun eigen, specifieke bevoegdheden. Sinds 1994 bestaat een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de drie Gewesten voor de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Dit akkoord werd in 2009 en 2011 geac-

¹¹⁷ De vroegere Wegeninspectie van het Agentschap Wegen en Verkeer maakt sinds januari 2021 onderdeel uit van de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL).

tualiseerd. In het kader van de extraterritoriale bevoegdheid vinden ook dossieroverdrachten plaats¹¹⁸ met Brussels Leefmilieu en de Service Public de Wallonie (SPW).

Voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking vergaderen de betrokken actoren vier keer per jaar. De doorstroming van informatie en de samenwerking tussen deze actoren is immers van groot belang.

Volgens de AHH verloopt de coöperatie met de douane en de scheepvaartpolitie constructief, transparant, aanvullend en wederkerig. Er is een vlotte informatie-uitwisseling en op regelmatige basis vindt overleg plaats, dat structureel is, onder meer voor de aanpassing van de risicoprofielen, of ad hoc, bijvoorbeeld over probleemstromen.

Nationaal is de AHH actief in de samenwerkingsprojecten in de haven van Antwerpen en op internationaal vlak werkt ze samen met de inspectiediensten van de omliggende landen (veelal bilateraal), in Europa (via de cluster *Transfrontier Shipment of Waste* (TFS) van het *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* (IMPEL)¹¹⁹) of met de landen waarin de uiteindelijke verwerking van het Europese afval plaatsvindt.

4.2.3 Procedures en resultaten

EVOA-controleplan

Volgens de Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) dienen de lidstaten vanaf 2017 plannen op te stellen voor de EVOA-controles, gebaseerd op risicobeoordelingen van specifieke afvalstromen en bronnen van illegale overbrengingen. België heeft voor elk gewest een EVOA-controleplan opgemaakt. Het Vlaamse EVOA-controleplan vat zowel grensoverschrijdende als binnenlandse overbrengingen. De AHH voert controles uit op grond van haar jaarlijkse omgevingshandhavingsplan, waarvan het EVOA-controleplan een geïntegreerd deel is. De afdeling kiest haar handhavingscampagnes in het kader van het ketentoezicht zo dat ze zoveel mogelijk risicovolle aspecten van deze afvalstromen controleert. Hoewel de controles steunen op risicoanalyses, is het inzetbare personeelskader niet afgestemd met de resultaten ervan, zodat niet alle controles kunnen worden uitgevoerd. Op grond van deze risicobeoordeling kende de AHH aan een aantal grensoverschrijdende afvalstromen, waaronder die van AEEA, een hoge prioriteit toe.

Handhavingsacties zijn reactief als ze plaatsvinden op grond van klachten. Deze procedure vindt zelden plaats: jaarlijks doen zich maar enkele klachten voor en de reactieve handhaving vertegenwoordigt nog geen 1% van alle acties.

¹¹⁸ Aangezien de afdeling Handhaving als Vlaamse inspectiedienst geen bevoegdheid heeft in de andere gewesten, draagt zij dossiers die ontstaan uit de vaststellingen over afvalstoffen afkomstig uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of het Waals gewest voor verdere afhandeling over aan de bevoegde diensten in die gewesten, met behalve de vermoedelijke aard van de inbreuk, alle beschikbare, relevante gegevens (foto's van containers en hun inhoud, transport- en douane-documenten,...). Dat geschiedt per mail, aan specifieke contactpersonen van Brussel Leefmilieu en de SPW. Problemen worden ook een viertal keer per jaar besproken op de CoWSR (Commissie *Waste Shipment Regulation*, bestaande uit de drie gewesten, de AHH, de OVAM, de federale gerechtelijke politie, het departement Justitie en de douane).

¹¹⁹ Zie www.impel.eu.

De acties naar aanleiding van meldingen door andere handhavingsinstanties, zoals de havenkapiteindienst, *Port State Control*¹²⁰ of de scheepvaartpolitie Antwerpen (SPNA) worden beschouwd als proactieve handhavingsacties.

Handhaving vindt op twee niveaus plaats:

- De cluster Sanctionering en Advisering (CSA) van de AHH kan maatregelen nemen die proportioneel zijn met de aard van de inbreuk: een verslag van vaststelling, een aanmaning, een pv of een *take back request*, of een administratieve geldboete van maximaal 2 miljoen euro. De AHH kan de OVAM op basis van het proces-verbaal ook formeel verzoecken tot de intrekking van de registratie als inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of makelaar (IHM). De procedure start met een voornemen tot schorsing, waarbij de IHM de kans krijgt zich te verweren of in regel te stellen. Na de evaluatie van het verweer kan de OVAM de registratie schorsen¹²¹. Een geschorst bedrijf mag de activiteiten niet meer uitvoeren en evenmin nog regelingen treffen voor afvalstoffentransport.
- De AHH kan haar vaststellingen in een proces-verbaal overleggen aan het parket, dat de milieumisdrijven strafrechtelijk kan vervolgen. De AHH overlegt structureel met de parketten en er bestaan afspraken, onder andere over de bepaling van prioriteiten.

De CSA beschikt over een algemeen overzicht van het aantal dossiers die hij doorgestuurd krijgt en de boetes die hij daaraan koppelt. Hij beschikt niet over een overzicht op het niveau van de individuele pv's.

Het parket bezorgt processen-verbaal voor administratieve geldboetes meestal aan de CSA. Deze bestuurlijke beboetingsentiteit werkt goed, maar zware dossiers over bijvoorbeeld ben-devorming of netwerken die zich louter op de illegale export van AEEA toespitsen of op het faciliteren van laadplaatsen en containers, en dossiers over inbreuken op verschillende regelgevingen waarvoor de CSA niet bevoegd is, worden zodoende niet onderzocht. Volgens de AHH gaan de parketten immers zelden over tot vervolging in AEEA-dossiers en er is geen verdere informatiedoorstroming vanuit de parketten over criminele dossiers.

De *Federal Unit Public Health & Environmental Crime* (FUPHEC) van de federale gerechtelijke politie, opgericht midden 2020, staat in voor de opvolging van georganiseerde en complexe criminaliteit in het domein Leefmilieu. Er is jaarlijks overleg tussen de AHH en de FUPHEC, en de eenheid is ook aanwezig op de driemaandelijke CoWSR-vergaderingen¹²² met de gewesten. Parketten kunnen langs deze partner informatie meedelen, maar deden dat tot op heden niet over AEEA.

¹²⁰ De Havenstaatcontrole, beter bekend in de maritieme sector als Port State Control, is de bevoegde uitvoerende dienst van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer belast met het uitvoeren van onaangekondigde inspecties aan boord van vreemde schepen die de Belgische zeehavens aandoen. Het gaat hier dus om inspecties aan boord van zeeschepen die niet de Belgische vlag voeren. De belangrijkste doelstelling van de Port State Control is het drastisch verminderen van de ondermaatse of *substandard* schepen in de wateren onder de rechtsbevoegdheid van de havenstaat en zij steunt daarbij op het soevereiniteitsprincipe, in overeenstemming met het Internationale Zeerecht.

¹²¹ Sinds 2012 werden 511 voornemens tot schorsing verstuurd, die geleid hebben tot 233 effectieve schorsingen. De reden voor schorsing zijn vaak tekortkomingen in het kwaliteitsborgingssysteem voor gevaarlijke afvalstoffen, of het ontbreken van een keuring hiervan. Van de 233 effectieve schorsingen zijn er ongeveer 80 die ook geregistreerd waren voor het inzamelen, handelen of makelen in AEEA.

¹²² Commissie Waste Shipment Regulation.

De evaluatie van het strafrechtelijk sanctioneringsbeleid betreft alle milieuhandhavingstaken en handelt niet specifiek over AEEA. Bijgevolg staat deze evaluatie niet toe te oordelen of dat beleid voor AEEA ontradend werkt.

Export

Export van AEEA vindt plaats om twee redenen: om te voldoen aan de vraag naar goedkope elektronica in de importerende landen of omdat het goedkoper is AEEA te exporteren dan om het zelf te verwerken volgens de strengere veiligheidsnormen. De export van AEEA bestaat in twee stromen:

- De export van zuiver AEEA, afkomstig van professionele inzamelaars, inzamelpunten, enz. uit binnen- en buitenland. Het gaat om de grote volumes in containers. De betrokken actoren zijn professioneel actief op de markt en beschikken meestal over de nodige kennis van zaken om de afvalstoffen aan te geven. Bij de aangiftes is het duidelijk dat het om afvalstoffen gaat, wat de selectie voor controle sterk vereenvoudigt.
- De export van AEEA als onderdeel van tweedehandsgoederen, meestal afkomstig van particulieren in binnen- en buitenland. Deze afvalstoffen kunnen zich in tweedehandstvoertuigen of in containers met huishoudelijke goederen bevinden. De aangiftes vermelden alleen de tweedehands- of huishoudelijke goederen, wat de controleselectie bemoeilijkt. Bij ontstentenis van een aanmelding als afvalstoffen, heeft de AHH daarvan geen totaalbeeld, evenmin als de douane. Het merendeel van de overtredingen die in de haven werden vastgesteld, zijn toe te wijzen aan export die op deze manier plaatsvond.

De AEEA-Richtlijn legt ook rapportering over de export van AEEA op. Aangezien AEEA doorgaans als gevaarlijk afval beschouwd wordt, kan de export alleen plaatsvinden met een goedgekeurd kennisgevingsdossier (EVOA-Verordening). De kennisgevers zijn dus gekend en worden jaarlijks aangeschreven om ook te rapporteren in BeWeee. Het gebrek aan registratie situeert zich dus niet bij de afvaltransporten.

De centrale vraag is: wanneer moet een transport van gebruikt EEA beschouwd worden als afvaltransport? Transporten van tweedehandspullen die volledig functioneel zijn en zonder bijkomende tussenstap (voorbereiding) in aanmerking komen voor rechtstreeks hergebruik, waarvan het transport vergezeld gaat van documenten die dat aantonen, en die deugdelijk verpakt zijn, worden niet beschouwd als afvalstoffentransporten en worden dus niet gemeld aan de OVAM, die ook niet bevoegd is voor het wegverkeer van goederen. De controle op wegtransporten is een bevoegdheid van de AHH. Uiteraard kan dat leiden tot misbruik. De OVAM pleit dan ook voor een doorgedreven gegevensuitwisseling tussen de AHH en de douanediensten, zodat de AHH zicht krijgt op de export van tweedehands elektrische en elektronische apparaten.

Uit informatie van de AHH blijkt dat haar ketenteam *haveninspecteurs* met de beschikbare middelen en het beperkt personeelsbestand (3,98 VTE in 2020 voor het hele takenpakket) maar 1 à 2% van de totale export van tijdig en correct aangemelde containers met afval (alle soorten afval, geen beperking tot AEEA) kan controleren. Het team *haveninspecteurs* voert

enerzijds actief controles uit op de diverse Ro-Ro-terminals¹²³ op grond van een visuele selectie. Anderzijds worden na meldingen van externe partners, zoals de douane en de Antwerpse scheepvaartpolitie, dossiers opgestart of overgenomen, of wordt bijstand verleend. De risico-gebaseerde controleselectie steunt op douaneaangiftes en risicoprofielen die de douane opstelde met input van de AHH, en op nazicht ter plaatse van de scheepsboekingslijsten, die concretere informatie bevatten¹²⁴. Door de digitalisering¹²⁵ zijn die lijsten echter niet altijd fysiek beschikbaar voor controle door de AHH, wat de taak van de inspecteurs op het terrein bemoeilijkt. Een gebrek aan harmonisatie van de regelgeving waaraan douane- en havenkapiteindiensten onderworpen zijn bemoeilijkt ook fel de gegevensverzameling voor de inspectie van scheepsladingen.

Een kritische factor die de AHH aangeeft, betreft de namelding van containers, vooral in de Antwerpse haven. Deze praktijk bestaat in het aan boord zetten van containers zonder het voorafgaand vervullen van douaneformaliteiten, en dit om commerciële redenen. Jaarlijks kunnen zo enkele tienduizenden containers niet meer fysiek gecontroleerd worden doordat zij al verscheept zijn. Alleen een beperkte documentcontrole is dan nog mogelijk, want de douane kent deze containers evenmin. Als nagemelde containers zich buiten de EU bevinden, kunnen ze alleen nog met de *goodwill* van het land van bestemming en op basis van gedegen aanwijzingen fysiek gecheckt worden.

Bij containercontroles maakt de AHH ook gebruik van de vaste scanmogelijkheden van de douane. Bij voertuigcontroles laat de AHH de douane geselecteerde voertuigen twee- tot drie-maal per jaar mobiel scannen voor zij die doet uitladen voor visuele controle.

Bij een administratieve of fysieke verificatie vraagt de AHH altijd testcertificaten¹²⁶ op. Die zijn onderworpen aan vormvereisten¹²⁷. De toestellen kunnen – zelfs als ze voorzien zijn van testcertificaten – bij twijfel of recidive, of als de certificaten onvolledig zijn, steekproefsgewijze onderworpen worden aan een tweede inspectie van hun functionaliteit (visuele inspectie van ontbrekende onderdelen of beschadigde toestellen, controle van de vereiste voorzorgsmaatregelen om schade tijdens het transport te verhinderen).

Alleen van de gecontroleerde hoeveelheden heeft de AHH een duidelijk beeld: 15 tot 20% van deze gecontroleerde transporten komt vanuit België, het merendeel betreft doorvoer uit andere EU-landen langs onze havens.

¹²³ Roll-on/Roll-off. Horizontale goederenbehandeling waarbij rollend materieel (vrachtwagens, bouw- en landbouw-materieel en personenwagens) op eigen kracht aan en van boord van een schip worden gereden door middel van een hellend vlak dat het niveauverschil tussen de kaai en het schip overbrugt.

¹²⁴ Er zijn evenwel geen specifieke codes voor afval alleen.

¹²⁵ De *paperless* douane impliceert dat de bijlage VII-documenten niet meer fysiek op de kaai worden afgegeven, waardoor er minder zicht is op de afvaltrafiek (bron: verslag Werkgroep Afvalfraude Antwerpen d.d. 21 november 2019). De digitalisering van documenten bestaat momenteel in de omzetting van een papieren document in een pdf. Op deze pdf's is echter geen data-analyse mogelijk, waardoor de digitalisering contraproductief werkt. Voordien werden papieren documenten over afvaltransporten fysiek ter beschikking gehouden. Nu zijn de pdf's meestal als bijlage in aanmeldingsprogramma's of boekingslijsten opgenomen, zonder mogelijkheid te selecteren op inhoud of afval. Slechts na opening van de pdf blijkt wat de inhoud is.

¹²⁶ Bijlage VI richtlijn (A)EEA.

¹²⁷ Merk, type, serienummer, autonummer, gekoppeld aan de individuele toestellen, in overeenstemming met de Richtlijn 2012/19 - geïmplementeerd in VLAREMA 5.2.5.11.

Jaarlijks wordt voorzien dat ongeveer 250 units¹²⁸, mogelijks met (A)EEA geladen, gecontroleerd worden, waarvan ongeveer de helft volledig uitgeladen moet worden voor een visuele controle en toesteltesten. Het uitladen en het testen vinden om veiligheidsredenen op een externe locatie plaats. Het is onduidelijk wat de precieze resultaten van de controles zijn en hoe groot hun ontradend effect is.

Er bestaan ad hoc-contacten met buitenlandse havens om vergunningen van bedrijven te checken (zo maakt Maleisië lijsten van vergunde bedrijven op), maar het gaat altijd om momentopnames en dergelijke contacten zijn ook tijdrovend. Eigenlijk moet dit probleem op EU-niveau worden aangepakt en is een EU-regeling nodig om up-to-date lijsten te verkrijgen. Via IMPEL¹²⁹ zijn wel al lijsten vrij raadpleegbaar.

Hoewel de EU de export van defecte AEEA (gevaarlijk afval) naar niet-OESO-landen uitdrukkelijk verbiedt¹³⁰, blijkt uit diverse studies¹³¹ dat dit een aanzienlijk probleem vormt. Precieze cijfers ontbreken evenwel.

4.3 Conclusies

Er is in voldoende opvolgings- en rapporteringsinstrumenten voorzien, maar het evaluatierapport 2018-2019 van de OVAM heeft melding gemaakt van ontbrekende gegevens over professionele apparaten en alleen de Recupel-cijfers zijn gecertificeerd. Momenteel wordt 90% van de AEEA-stroom gerapporteerd langs de REP-tool en 10% langs BeWeee. De BeWeee-tool is minder gedetailleerd en zijn invulling wordt minder gecontroleerd. Een heikel punt voor de monitoring zijn de tweedehandsmarkt en donaties, die niet worden beschouwd als afval en waarvoor dus geen rapporteringsplicht bestaat.

Hoewel het beleidsinstrumentarium voor het beheer van de *e-waste*-stroom voorhanden is in de vorm van registratieverplichtingen en -systemen, zijn het toezicht op en de handhaving van de maatregelen gebrekkig. Dat heeft een aantal oorzaken:

- De handhavingsbevoegdheden zijn versnipperd over verscheidene diensten op verschillende bestuursniveaus, wat de samenwerking en coördinatie bemoeilijkt.
- Veel afvalverwerkers, inzamelaars en afvalstoffenhandelaars of -makelaars hebben geen overeenkomst met een beheersorganisme gesloten.
- Er vinden nog onvoldoende controles op export van AEEA (hergebruik en afval) plaats en de huidige pakkans is laag, terwijl België als klein land te maken krijgt met veel internationale trafiek, onder meer langs een belangrijke doorvoerhaven.
- Het ketenteam haveninspecteurs van de AHH beschikt over weinig personeel om doortastend en effectief te kunnen optreden.
- De mogelijkheid een container na te melden, beperkt de inspectiemogelijkheden.

¹²⁸ Ter vergelijking: in 2019 werden alleen in de Antwerpse haven 11,1 miljoen containers behandeld.

¹²⁹ Zie voetnoot 65.

¹³⁰ [ec.europa.eu - guidelines](https://ec.europa.eu/eu-guidelines).

¹³¹ *Holes in the Circular Economy. WEEE Leakage from Europe. A Report of the e-Trash Transparency Project*. Basel Action Network (januari 2019). [WEEE_Leakage_from_Europe.pdf](#). The Global E-waste Monitor 2017, blz. 45.

Bij gebrek aan voldoende informatiedoorstroming vanuit de parketten, kan de AHH (en het Rekenhof) moeilijk inschatten welke misdrijven vervolgd worden en of sancties ontradend werken. Het team Terreincontrole van de OVAM volgt vastgestelde overtredingen wel op.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Agenda setting en commitment

Vlaanderen heeft de Europese wetgeving weliswaar tijdig en soms ambitieuzer dan vereist omgezet, maar haalt sommige doelstellingen niet. Gelet op de omvang van deze afvalstroom, de gevolgen voor het milieu en de mogelijke illegale praktijken worden de nodige uitvoerings- en handhavingsmiddelen onvoldoende ingezet.

Beleidsinstrumenten

Er zijn momenteel weinig of geen exacte Vlaamse cijfers die het AEEA-beleid en de AEEA-doelstellingen kunnen ondersteunen. Conclusies voor Vlaanderen volgen doorgaans uit ramingen, de toepassing van kunstmatige verdeelsleutels en extrapolaties. Een uniek en performant datacollectie-instrument met analysemogelijkheden ontbreekt vooralsnog.

Procedures

De procedures om AEEA te behandelen zijn complex en vragen van de betrokken actoren vaak grote inspanningen. Bovendien verhoogt de toewijzing van het beheer van de AEEA-afvalstroom aan de verschillende bestuursniveaus via verschillende wetgevingen en procedures die complexiteit. Zo bepaalt het Europees niveau een groot deel van het beleid en heeft dat alleen België als aanspreekpartner, niet de Gewesten. Voorts is het Belgische federale niveau verantwoordelijk voor de vaststelling van productnormen en dus de samenstelling van het latere afval, terwijl de afvalverwerking een regionale bevoegdheid is. Ten slotte laten de overheden de inzameling en monitoring van en de rapportering over AEEA over aan de private Belgische vzw's Recupel, Bebat en PV Cycle. Deze gesplitste bevoegdheden sluiten niet altijd aan bij de realiteit, en rapportering is niet altijd consistent of volledig. De afvalproblematiek, en zeker het afvaltransport, is vaak grensoverschrijdend, met bijhorende logge procedure- en registratie-eisen.

Internethandel

De huidige wetgeving maakt geen onderscheid tussen fysieke verkoop in een winkel of online verkoop, onlineverkopers moeten dus ook voldoen aan de aanvaardingsplicht van AEEA. Dat zou ook ondubbelzinnig moeten gelden voor bedrijven die zich beroepen op een marktplaats-profiel en voor een gedeelte van hun gamma alleen verkoop *faciliteren*. Dat vereist een aangepaste regulering, idealiter op Europees niveau.

Toezicht en handhaving

Een coherente, risico-gebaseerde en slagkrachtige handhaving vormt de sluitsteen van het AEEA-beleid. Er vinden evenwel te weinig controles plaats en de handhaving is voor verbetering vatbaar, ondanks diverse handhavingssystemen, zoals registratieverplichtingen. De handhaving is vooralsnog ontoereikend om een incorrecte verwerking van AEEA te ontmoedigen. Bij controles blijkt immers meer dan de helft van de gecontroleerde bedrijven niet in orde te zijn. Het is niet duidelijk of de hoge graad van vastgestelde inbreuken het gevolg is van gerichte controles of van een beperkte naleving van de regelgeving en procedures in de betrokken sectoren. Veel actoren zijn betrokken bij de handhaving van de AEEA-regelgeving, zoals de afdeling Handhaving, het parket, de wegpolitie, de douane en de havenpolitie, maar de coördinatie van hun activiteiten kan worden geoptimaliseerd. Bovendien zijn er indicaties dat er onvoldoende mensen beschikbaar zijn in de strijd tegen overtredingen op de afvalwetgeving. Bij actoren met meer taken, dreigt de controle op overtredingen van de afvalwetgeving daarenboven van ondergeschikt belang te worden. Ten slotte vormt de soepele containerbehandeling in de Antwerpse haven volgens de AHH een extra belemmering bij de controle van afvaltransporten.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

Agenda setting en commitment (zie 2.3)

- De optimalisatie van het beheer van AEEA vraagt een engagement van de beleidsmakers. Zij moeten het beleid inbedden in de ideeën van de Europese *Green Deal*, het *Circular Economy Action Plan* en *Vlaanderen Circulair*.
- Voor een succesvolle aanpak dient elke Vlaamse actor AEEA als één van zijn prioritaire taken op te nemen.

Data en digitalisering (zie 4.1)

- De Vlaamse overheid moet er zich van verzekeren over voldoende beleidsdata te beschikken. Een belangrijk instrument bij de ondersteuning en de opvolging van het beleid is een unieke, performante, gebruiksvriendelijke en geïntegreerde gegevensdatabank, die toelaat op een meer sluitende en omvattende wijze te monitoren, te evalueren en bij te sturen. Zo kan er bijvoorbeeld worden voorzien in een koppeling van de registers van producenten en handelaars, waardoor kruiscontroles en een efficiëntere controle op het beheer van AEEA mogelijk worden.

Procedures (zie 3.1 en 3.2)

- De Vlaamse Regering moet streven naar een geïntegreerde aanpak door alle beleidsniveaus van afvalpreventie en grondstoffenrecyclage en erover waken dat de opgelegde administratieve lasten inzake registratie en rapportering duidelijk en efficiënt zijn en de transitie naar een circulaire economie ondersteunen.

Internethandel (zie 3.2.2)

- Harmonisering kan tegemoetkomen aan de huidige lacunes en complexiteit van de regelgeving inzake de aanvaardingsplicht waaraan onlineverkopers moeten voldoen. Vermits dit best plaatsvindt op Europees niveau, moet Vlaanderen ook op dat niveau maximaal wegen op de besluitvorming dienaangaande.

Coördinatie (zie 3.2.2 en 4.2)

- De coördinatie en samenwerking tussen de verschillende actoren vergen extra inspanningen en een meer eenvoudige samenwerkingsstructuur zou de nood aan organisatie van coördinatie en samenwerkingsverbanden kunnen beperken en de implementatie van een geïntegreerd beleid kunnen vergemakkelijken.

- Coördinatie en samenwerking tussen inzamelpunten en verwerkers kunnen het wijdverbreide weglekken van AEEA naar andere handelskanalen voorkomen. Aangezien er minder controle is op wat buiten Recupel verwerkt of geëxporteerd wordt, verloopt dat mogelijks niet volgens de regels. Vlaanderen moet de beschikbare instrumenten dan ook ten volle inzetten tegen het weglekken van AEEA via andere handelskanalen.

Handhaving (zie 4.2)

- Toezicht en handhaving moeten worden ingezet waar het nalevingsgedrag laag is en het risico op milieuschade groot is. Zij mogen niet louter reactief zijn, volgend op klachten.
- Zich baserend op de risicoanalyses, moet de Vlaamse overheid in voldoende personeel voorzien om de controleaanpak uit te voeren.
- Versterking van de handhaving is cruciaal om de naleving van de wetgeving en de implementatie van het bestaand instrumentarium af te dwingen en *freeriders* uit te sluiten of te conformeren.
- Een coöperatieve en gecoördineerde aanpak van de AEEA-stroom kan bijdragen tot het beter in kaart brengen van AEEA-gerelateerde, criminele operaties.
- Vlaanderen moet vanuit zijn justitiebevoegdheid nagaan welke mogelijkheden het heeft om zelf een effectief strafbeleid verder uit te bouwen.
- De handhaving moet bovendien streng genoeg zijn en tot substantiële boetes leiden, die hoger zijn dan de baten van een niet-conforme verwerking van AEEA.
- De Vlaamse Regering moet faciliteren dat AHH de vereiste documenten voor scheepsladingen tijdig kan nakijken en dat zij de containers kan controleren en dient aandacht te hebben voor de problematiek van de namelding van containers.

Sensibilisering (zie 3.2.6)

- De overheid moet alle betrokkenen (burgers, bedrijven, scholen, overheid, vzw's,...) maximaal sensibiliseren tot afvalpreventie, een correcte afvalinzameling en duurzame consumptie, steunend op studierapporten die de hinderpalen voor meer duurzame consumptie en productie analyseerden.

HOOFDSTUK 7

Antwoord van de administratie en de minister

Het kabinet van de Vlaamse minister van Omgeving stelde dat het antwoord van de minister werd verwerkt in de reactie van de OVAM d.d. 21 juni 2021, die bijkomende informatie, enkele geactualiseerde gegevens en een aantal punctuele rechtzettingen bevatte.

De OVAM onderschreef in haar reactie diverse conclusies en aanbevelingen uit het verslag van het Rekenhof, waaronder de noodzaak tot:

- een geïntegreerde aanpak door alle beleidsniveaus van afvalpreventie en grondstoffenrecyclage ter ondersteuning van de transitie naar een circulaire economie;
- een harmonisering van de regelgeving inzake internethandel voor de hele EU;
- een geïntensifieerde coördinatie en samenwerking tussen de verschillende actoren voor de implementatie van een geïntegreerd beleid;
- voldoende personeel om de controleaanpak uit te voeren;
- een voldoende strenge handhaving met substantiële boetes die hoger zijn dan de baten van een niet-conforme verwerking van AEEA.

Voorts wees de OVAM ook op een aantal initiatieven die zouden worden opgestart of die al lopende zouden zijn, zoals:

- de herziening van de Richtlijn AEEA;
- acties voor consumentenelektronica en professionele apparatuur in het kader van Vlaanderen Circulair;
- een volgende VLAREMA-wijziging om de online marktplaatsen meer verantwoordelijkheid te geven;
- een studie door Recupel om het totale hergebruik van AEEA beter in kaart te brengen;
- de opmaak van een strategisch handavingsplan om de handhaving meer te coördineren.

De OVAM bevestigde ten slotte dat de inzameldoelstelling van 65% niet wordt gehaald, maar wees erop dat dit een probleem is voor een groot aantal EU-landen. De gerapporteerde *Put On Market* (POM) voor België is bovendien hoog in vergelijking met andere Europese landen, wat erop kan wijzen dat sommige landen het gerapporteerde op de markt gebrachte EEA onderschatten, waardoor zij de inzamelpercentages overschatten.

Het departement Omgeving formuleerde nog een aantal bijkomende opmerkingen, die het Rekenhof heeft verwerkt in het auditrapport. Het heeft ook de reactie van de minister, die was geïntegreerd in het antwoord van de OVAM, in het rapport verwerkt.

BIJLAGE

Europese wetgeving inzake e-waste

Context

Verdrag 2012_C 326_01 betreffende de EU en de werking van de EU (artikels 191-193)

RICHTLIJN 2004/35/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

Afvalbeleid

VERORDENING (EG) Nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (met Correspondence Guidelines nr 1, 4, 7, 8)¹³²

RICHTLIJN 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen en Richtlijn 2018_851 tot wijziging van Richtlijn 2008_98_EG betreffende afvalstoffen

VERORDENING (EG) Nr. 2150/2002 betreffende afvalstoffenstatistieken

RICHTLIJN 2009/125/EG betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten - (Ecodesign Directive)

Specifieke richtlijnen

RICHTLIJN 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) - (WEEE Directive)

RICHTLIJN 2011/65/EU betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur

RICHTLIJN 2006/66/EG inzake batterijen en accu's alsook afgedankte batterijen en accu's (Batteries Directive)

¹³² <https://ec.europa.eu>.

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/37

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

