

Staatssecretaris voor Begroting en Consumentenbescherming

Eva De Bleeker

Finance Tower

Kruidtuinlaan 50 bus 175

B-1000 Brussel

Mevrouw de minister,

Wij verwijzen naar uw brief van 6 september 2021 betreffende het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de ten laste neming van de plasticbijdrage aan de eigen middelen van de EU 2021-2027

Op 2 september 2021 vond een overleg plaats tussen de leden van onze beleidscellen aangaande bovenvermeld ontwerp van samenwerkingsovereenkomst. We stellen evenwel vast dat volgens artikel 6 in dit ontwerp de financiering van de nieuwe nationale bijdrage berekend op basis van niet-gerecycleerd plastic verpakkingsafval, ofwel de nieuwe bron van Europese eigen middelen op basis van kunststof, volledig ten laste wordt gelegd van de gewesten.

De federale overheid stelt dat afvalbeheer een zuivere gewestelijke aangelegenheid betreft, en beweert dat het de gewesten zouden zijn die internrechtelijk bevoegd zijn om maatregelen te treffen die nodig zijn voor de organisatie en de toepassing van de regeling inzake de nationale bijdragen¹

In uw brief laat u nog wel de mogelijkheid open om een aantal voorstellen aan te brengen om de praktische implementatie van het samenwerkingsakkoord te verbeteren.

Ons inziens zijn er echter een aantal fundamentele elementen die eerst uitgeklaard moeten worden, vooraleer we verder kunnen gaan met de bespreking van het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat voorligt en de praktische modaliteiten ervan

Meer in het bijzonder stellen we ons vragen in hoeverre deze nieuwe Europese bijdrage integraal moet worden betaald door de gewesten. Vooreerst kan uit het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053, noch uit voorgaande voorbereidende documenten, worden afgeleid dat België verplicht is om een nieuwe heffing op het niet gerecycleerd plastic verpakkingsafval in te voeren.² Het besluit bepaalt op geen enkele wijze hoe de lidstaten deze bijdrage moeten innen. Er bestaat dus geenszins een verplichting om een nieuwe heffing of belasting op niet gerecycleerd plastic afval in te voeren

De heffing heeft dan ook in eerste plaats als doelstelling om het Europees MFK 2021-2027 te financieren. De omstandigheid dat er geen enkele verplichting of richtlijn aan de lidstaat wordt

¹ Ze verwijst hiervoor naar artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

² Uit overweging 7 bij het Eigenmiddelenbesluit (EU 2020/2053) volgt dat de 'nieuwe bijdrage niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval voor een prikkel moet zorgen om het gebruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling te stimuleren en de circulaire economie te bevorderen. Tegelijkertijd zal het lidstaten vrij staan om, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, de meest geschikte maatregelen te nemen om die doelstellingen te behalen'

opgelegd of meegegeven, duidt erop dat de maatschappelijke doelstellingen om het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling te stimuleren en de circulaire economie te bevorderen, eerder van tweede orde zijn. Ook op Europees niveau worden de middelen niet expliciet ingezet om de circulariteit in de kunststofketen te verbeteren, en plasticafval tegen te gaan.

Het betreft dus eenvoudigweg een extra bijdrage aan de werking van de Europese Unie. Europese bijdragen zijn steeds ten laste geweest van de federale overheid. Het betreft een federale verantwoordelijkheid en de federale overheid kan bijgevolg vrij beslissen hoe zij deze bijdrage financiert, vanuit de algemene middelen, door een nieuwe federale heffing of door een wijziging van de bestaande verpakkingshemming. De federale verpakkingshemming is immers reeds nadrukkelijk gericht op de bevordering van het hergebruik van verpakkingen, het tegengaan van wegwerpartikelen en de vermindering van de afvalberg.³ De federale verpakkingshemming, die jaarlijks meer dan 300 miljoen EUR opbrengt, zou overigens ruimschoots de nieuwe Europese bijdrage van ruwweg 160 miljoen EUR kunnen dekken.

We merken daarbij op dat de berekeningswijze van deze nieuwe bron van eigen middelen gunstig uitvalt voor België. De nieuwe Europese plasticbijdrage moet 6 à 8 miljard EUR opbrengen, waarin het Belgische aandeel dus wordt geraamd op ongeveer 160 miljoen EUR, ofwel 2 à 2,7% van het totaal. Dat is ruim onder het aandeel van België in de totale nationale bijdragen (excl. traditionele eigen middelen) aan de EU van alle lidstaten (3,1% in 2020).⁴ De kans is dus reeel dat indien voor een andere eigenmiddelbron was geopteerd, de Belgische bijdrage wellicht nog veel hoger had gelegen.

Voorts zijn we van oordeel dat de stelling dat de federale overheid niet gemachtigd zou zijn om zelf een belasting te heffen op de materie 'afval', niet kan worden gevolgd. In het advies van de Raad van State waarnaar u verwijst, wordt inderdaad gesuggereerd dat de gewesten ter zake bevoegd zijn, nu artikel 2 van de *Ne bis in idem*-wet stelt dat de federale overheid afstand doet van elke fiscale bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Een dergelijk doorslaggevend belang moet o.i. evenwel niet aan dit artikel worden toegedicht. Diezelfde Raad van State heeft in het verleden immers gesteld dat deze bepaling slechts de beperkte draagwijdte heeft van "een aansporing van de huidige aan de toekomstige wetgever, die aan deze aanbeveling voorbij zou kunnen gaan door met een gewone meerderheid te beslissen...".⁵ Ook in de rechtsleer wordt er algemeen van uitgegaan dat aan deze bepaling geen groot belang moet worden gegeven.⁶ De federale wetgever kan nog steeds bij gewone wet een belasting heffen op de belastbare materies 'afval' en 'water', en gelet op het *lex posterior derogat legi anteriori*-beginsel kan dit zelfs zonder artikel 2 *Ne bis in idem*-wet te wijzigen of in te trekken. De federale overheid is dus weldegelijk bevoegd om, indien zij dat wenst, een heffing op niet-gerecycleerd plastic afval in te voeren.

³ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen, *Parl St Kamer* 2001-02, nr 50-1912/1, 18

⁴ Gegevens over nationale bijdragen voor de periode 2000-2020 kunnen via volgende link van de webpagina van de Europese Commissie teruggevonden worden
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/2021-06-09_spending_and_revenue.xlsx

⁵ Adv RvS nr. 22.180/VR van 1 april 1993 over een voorstel van wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, *Parl St Kamer* 1992-93, nr 897/2, 74-75.

⁶ Zie bv W PAS, "Commentaar bij de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid", in F VANNESTE en J VAN NIEUWENHOVE, *Grondwet en EVRM Geannoteerd*, Brugge, die Keure, 2016, 659, K REYBROUCK en S SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2019, 740-741; A VAN DE VIJVER, *Een verkenning van de grondslagen van het ne bis in idem beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 300, J VANPRAET, *De latente staats hervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 439

De gewesten willen echter wel graag de handen in elkaar slaan om de plastic afvalberg terug te dringen. Daarbij zien we ook raakvlakken met andere Europese, federale en gewestelijke initiatieven, zoals bijvoorbeeld de Europese richtlijn betreffende kunststoffen voor eenmalig gebruik⁷ of het federaal actieplan circulaire economie⁸. Daarom lijkt het ons verstandig om dit te doen samen met de andere gewesten én de federale overheid. Want ook de federale overheid beschikt nog steeds over een aantal belangrijke instrumenten om de hoeveelheid plastic afval direct te beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld productnormering. En indien de federale overheid voet bij stuk houdt dat de gewesten exclusief bevoegd zijn voor het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de Europese plastic bijdrage zoals opgesomd in overweging 7 van het Europese eigenmiddelenbesluit, kan één en ander eventueel kaderen in een regionalisering van de verpakkingsheffing.

Concreet stellen we voor om een gemeenschappelijk overleg te organiseren waarbij zowel de beleidscellen van de minister van financiën en begroting als de beleidscellen van de ministers bevoegd voor milieu worden betrokken, zowel deze op gewestelijk niveau als deze op federaal niveau.

Dit overleg zou zich moeten buigen over:

- de bevoegdheidsverdeling aangaande de Europese plastic bijdrage
- interfederale coördinatie en samenwerking van initiatieven gericht op de bevordering van het hergebruik van verpakkingen, het tegengaan van wegwerpartikelen en de vermindering van afvalberg, ten einde de grondslag van de Europese plastic bijdrage te reduceren, zijnde het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

⁷ RICHTLIJN (EU) 2019/904 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

⁸ Samen de economie doen draaien dankzij de circulaire economie in ons land,

https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/circ-econ-nl-light.pdf

Secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs

Eva De Bleeker

Finance Tower

Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 175

B-1000 Bruxelles

Madame la Ministre,

Nous nous référons à votre lettre du 6 septembre 2021 concernant le projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la charge de la contribution plastique aux ressources propres de l'UE 2021-2027.

Le 2 septembre 2021, une consultation a eu lieu entre les membres de nos cellules politiques concernant le projet d'accord de coopération susmentionné. Nous notons que selon l'article 6 de ce projet, le financement de la nouvelle contribution nationale, calculée sur la base des déchets d'emballages plastiques non recyclés, c'est-à-dire la nouvelle source de ressources propres européennes basée sur le plastique, sera entièrement mis à charge des régions

Le fédéral soutient que la gestion des déchets est une question purement régionale et affirme que ce seraient les régions qui, en droit interne, sont compétentes pour prendre les mesures nécessaires à l'organisation et à l'application du système de contribution nationale⁹.

Dans votre lettre, vous laissez encore ouverte la possibilité de faire un certain nombre de propositions pour améliorer la mise en œuvre pratique de l'accord de coopération.

À notre avis, cependant, un certain nombre d'éléments fondamentaux doivent d'abord être clarifiés avant que nous puissions continuer la discussion sur le projet d'accord de coopération qui nous est présenté et sur ses modalités pratiques

Plus précisément, nous nous demandons dans quelle mesure cette nouvelle contribution européenne doit être payée intégralement par les régions. Tout d'abord, il ne peut pas être déduit de la décision (UE, Euratom) 2020/2053, ni des documents préparatoires précédents, que la Belgique est obligée d'introduire une nouvelle taxe sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés¹⁰. La décision ne stipule en aucune façon la manière dont les États membres doivent percevoir cette contribution. Il n'y a donc aucune obligation d'introduire une nouvelle taxe ou redevance sur les déchets plastiques non recyclés

L'objectif premier de la contribution est donc de financer le CFP européen 2021-2027. Le fait qu'aucune obligation ou directive ne soit imposée à l'État membre indique que les objectifs sociaux de réduction

⁹ Il se réfère à cet égard à l'article 6, § 1, II, alinéa 1, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

¹⁰ Le considérant 7 de la décision relative aux ressources propres (UE 2020/2053) stipule que la nouvelle contribution déchets d'emballages plastiques non recyclés devrait être « une incitation à réduire la consommation de plastiques à usage unique, à favoriser le recyclage et à stimuler l'économie circulaire. Parallèlement, les États membres seront libres de prendre les mesures les mieux adaptées pour atteindre ces objectifs, conformément au principe de subsidiarité »

de l'usage de plastiques à usage unique, de stimulation du recyclage et de promotion de l'économie circulaire sont plutôt secondaires. Au niveau européen également, les ressources ne sont pas explicitement utilisées pour améliorer la circularité du flux plastique et pour réduire les déchets plastiques

Il s'agit donc simplement d'une contribution supplémentaire au fonctionnement de l'Union européenne. Les contributions européennes ont toujours été à charge du fédéral. Il s'agit d'une responsabilité fédérale, et le fédéral est donc libre de décider comment il financera cette contribution . par des ressources générales, par une nouvelle taxe fédérale ou en modifiant la cotisation sur les emballages existante En effet, la cotisation fédérale sur les emballages vise déjà expressément à promouvoir la réutilisation des emballages, à lutter contre les articles jetables et à réduire les quantités de déchets¹¹. La cotisation fédérale sur les emballages, qui rapporte plus de 300 millions d'euros par an, pourrait d'ailleurs largement couvrir la nouvelle contribution européenne estimée à environ 160 millions d'euros.

Nous constatons que le mode de calcul de cette nouvelle source de ressources propres est favorable à la Belgique. La nouvelle contribution plastique européenne doit rapporter 6 à 8 milliards d'euros, contribution dans laquelle la part belge est donc estimée à environ 160 millions d'euros, soit 2 à 2,7% du total. Ce chiffre est bien inférieur à la part de la Belgique dans le total des contributions nationales (hors ressources propres traditionnelles) à l'UE de tous les États membres (3,1 % en 2020)¹². Il y a donc une réelle possibilité que, si une autre ressource propre avait été choisie, la contribution belge aurait été plus élevée.

En outre, nous estimons que l'argument selon lequel le fédéral ne serait pas autorisé à prélever des taxes sur la question des déchets ne peut pas être suivi. L'avis du Conseil d'État auquel vous faites référence suggère en effet que les régions sont compétentes en la matière, puisque l'article 2 de la loi *Ne bis in idem* dispose que le fédéral renonce à toute compétence fiscale en matière de déchets. Cependant, à notre avis, une telle importance déterminante ne doit pas être attribuée à cet article. En effet, le même Conseil d'État a déclaré par le passé que cette disposition n'a qu'une portée limitée, celle d'être « une exhortation du législateur d'aujourd'hui, à celui de demain, qui pourrait passer outre à cette recommandation en statuant à la majorité ordinaire... »¹³. Dans la doctrine, il est également généralement considéré qu'il ne faut pas attacher une grande importance à cette disposition¹⁴. Le législateur fédéral peut encore prélever une taxe sur les matières imposables « déchets » et « eaux » par le droit commun, et vu le principe *lex posterior derogat legi anteriori*, il peut même le faire sans modifier ou abroger l'article 2 *Ne bis in idem*. Le fédéral est – s'il le souhaite – effectivement compétent pour introduire une contribution sur les déchets plastiques non recyclés

¹¹ Exposé des motifs du projet de loi portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, *Doc Parl.* Chambre 2001-02, n° 50-1912/1, 18

¹² Les données sur les contributions nationales pour la période 2000-2020 sont disponibles via le lien suivant sur la page web de la Commission européenne https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/2021-06-09_spending_and_revenue.xlsx

¹³ Avis C.E. n°22 180/VR du 1er avril 1993 sur une proposition de loi visant à achever la structure de fédérale de l'État, *Doc Parl.* Chambre 1992-93, n° 897/2, 74-75

¹⁴ Voir par exemple W. PAS, "Commentaar bij de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid", dans F. VANNESTE et J. VAN NIEUWENHOVE, *Grondwet en EVRM Geannoteerd*, Brugge, die Keure, 2016, 659, K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2019, 740-741, A. VAN DE VIJVER, *Een verkenning van de grondslagen van het ne bis in idem beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Gent, Larcier, 2015, 300, J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 439

Cependant, les régions souhaitent unir leurs forces pour réduire la montagne de déchets plastiques. À cet égard, nous constatons également des interfaces avec d'autres initiatives européennes, fédérales et régionales, telles que la directive européenne sur les plastiques à usage unique¹⁵ ou le plan d'action fédéral sur l'économie circulaire¹⁶. C'est pourquoi nous pensons qu'il est judicieux de le faire en collaboration avec les autres régions et le fédéral. Car le fédéral dispose encore d'un certain nombre d'instruments importants pour influencer directement la quantité de déchets plastiques, comme la normalisation des produits. Et si le fédéral insiste pour que les régions soient exclusivement compétentes pour la réalisation des objectifs sociaux de la contribution plastique européenne, tels qu'ils sont énumérés au considérant 7 de la décision européenne relative aux ressources propres, cela pourrait éventuellement s'inscrire dans le cadre d'une régionalisation de la cotisation sur les emballages.

Concrètement, nous proposons d'organiser une concertation commune impliquant les cellules politiques du Ministre des Finances et du Budget ainsi que les cellules politiques des Ministres chargés de l'Environnement, tant au niveau régional que fédéral.

Cette concertation devrait porter sur :


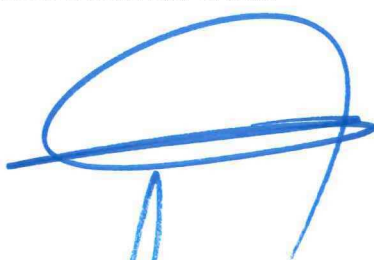


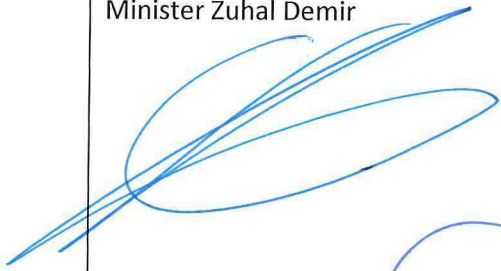
- la répartition des compétences concernant la contribution plastique européenne ;
- la coordination et la coopération interfédérale sur les initiatives visant à promouvoir la réutilisation des emballages, la prévention des produits jetables et la réduction des déchets, en vue de réduire la base de la contribution plastique européenne, à savoir le poids des déchets d'emballages plastiques non recyclés.

¹⁵ DIRECTIVE (UE) 2019/904 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique

¹⁶ Ensemble faisons tourner l'économie en développant l'économie circulaire en Belgique,
https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/econ-circ-fr-light.pdf

Hoogachtend,

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre considération distinguée,

<p>Pour la Région Wallonne</p>	<p>Ministre Céline Tellier</p>  <p>Ministre Jean-Luc Crucke</p> 
<p>Pour la Région Bruxelles-Capitale Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</p>	<p>Minister/Ministre Alain Maron</p>  <p>Minister/Ministre Sven Gatz</p> 
<p>Voor het Vlaamse Gewest</p>	<p>Minister Zuhail Demir</p>  <p>Minister Matthias Diependaele</p> 